

LA COYUNTURA URBANA DE MONTEVIDEO

¿HACIA UN ESCENARIO DEMOCRÁTICO POSTEXPANSIVO?

EDUARDO DE LEÓN

PRESENTACIÓN

Montevideo está experimentando una coyuntura novedosa, cargada de oportunidades, desafíos y peligros para su desarrollo urbano. Esta coyuntura se inscribe, por cierto, en un contexto estructural retrospectivo que las ciencias sociales del país han abordado con solvencia desde tiempo atrás. Pero condensa al mismo tiempo, no sólo un marco político de fuerte competencia intergubernamental, sino también profundas transformaciones de la cultura urbana, de la calidad de las políticas públicas territoriales o las formas de participación ciudadana en la vida urbana; y del comportamiento de los agentes empresariales, sociales y culturales en la creación de la ciudad.

Una coyuntura urbana densa en la trama de sus significaciones sociales que despliega desde una visión prospectiva (Godet,¹) posibilidades factibles de nuevos escenarios para la ciudad del futuro.

La hipótesis de este artículo es que la configuración de algunos de estos escenarios abren la oportunidad de una inflexión profunda en las pautas de cambio que Montevideo y el sistema urbano uruguayo había venido siguiendo en los últimos 35 años.

Dentro de los límites del artículo se pretende también incluir esta perspectiva en el marco de los debates teóricos más amplios acerca del papel de las ciudades y el territorio en los nuevos modos de desarrollo asociados a la consolidación del modelo tecnológico informacional con cierto énfasis en la discusión sobre los cambios de la ciudad en América Latina. En un nivel de análisis abstracto y macro se postula, como punto de partida, la deconstrucción de muchos enfoques miopes de la globalización económica, social y cultural en curso a nivel planetario. Incluso en sus versiones más refinadas, tanto los optimistas de la 'aldea global' como los pesimistas nostálgicos de la ciudad clásica del barón de Haussmann o del 'Movimiento Moderno' avanzan la hipótesis del fin de la ciudad y el territorio como ámbitos de ciudadanía y soportes de rentabilidad para el capital. Para ello se apoyan con frecuencia en interpretaciones teóricas muy discutibles de la evidencia empírica de las tendencias recientes de los procesos de urbanización de Estados Unidos y América Latina. Por el contrario, este artículo afirma la relevancia tanto de las dimensiones de la ciudadanía y la política como de las transformaciones de la cultura urbana para el aprovechamiento por las ciudades de las ventanas de oportunidad abiertas por el nuevo modelo tecnológico en el mercado mundial. Y no se trata solamente de recuperar la política o el desempeño de los actores sociales para el diseño de un

1-Nos referimos aquí, entre otras, a la obra de Michel Godet, *Manual de Prospectiva y Estrategia*. Alfaomega-Marcombo Ed., Madrid, 1992.

horizonte democrático de salida del modelo expansivo de ciudad, sino de observar con atención las nuevas orientaciones del comportamiento empresarial en el territorio.

Ocaso de un ciclo de la ciudad, como señala Gorelik², pero al mismo tiempo oportunidades de renacimiento de la ciudad en un ciclo nuevo. Mas aún, en el contexto abierto por los procesos de la 'glocalización'* el renacimiento de las ciudades como entidades competitivas y políticas puede operar para minimizar algunos de los aspectos más regresivos de los procesos de reestructuración capitalista en curso.

I-UNA INCURSIÓN POR LA DISCUSIÓN TEÓRICA: DE LA GLOBALIZACIÓN A LA 'GLOCALIZACIÓN', DE LA CRISIS AL AMBIGUO RENACIMIENTO DE LA CIUDAD

En efecto, uno de los polos del debate teórico actual suele asumir como supuestos la imposición de una lógica desterritorializada y sincrónica del capital global: la superación de las diversidades culturales, las lógicas de acción de clase o la sociabilidad comunitaria por una modernización fundada en la información, la imagen o la homogeneidad cultural y, en fin, la afirmación de una 'secularización' entendida como supresión de las demandas sociales de producción de sentido. A la inversa otras visiones pesimistas, a veces con mayor refinamiento, tienden a reconocer en los nuevos fenómenos de afirmación sociocultural del localismo, la comunidad de *gheto* y el pluralismo de las tradiciones el reverso funcional a la tormenta civilizatoria desencadenada por la formación de

un mercado global destituido de control social y político.³ En esa tormenta no sólo naufragaría la capacidad de regulación pública democrática en el espacio del estado-nación sino la propia ciudad como *locus* del ejercicio de la ciudadanía política y social o soporte físico y estratégico de las nuevas funciones del mercado.

Es evidente que tales enfoques pesimistas u optimistas dan cuenta parcialmente de los cambios civilizatorios que experimentamos pero, en su reduccionismo unidimensional de los impactos espaciales de la modernización competitiva, identifican mecánicamente los cambios en el nivel del modelo tecnológico con los cambios en el nivel del modo de producción y la orientación específica de los procesos de reestructuración del capitalismo (⁴. Castells).

Nuestro propósito es examinar someramente las principales tendencias de la reorganización espacial de la economía, la política, la cultura y la sociedad desde una óptica de superación de los dilemas que han sesgado los debates recientes sobre la ciudad y el territorio.

Las transformaciones de las ciudades y el espacio local se inscriben al menos en el contexto de cinco procesos analíticamente diferentes pero interrelacionados:

- a) El proceso de 'glocalización'.
- b) La tensión globalización cultural/eclosión de tradiciones, localismos y diversidades socioculturales.
- c) Las transformaciones de la racionalidad social que gobernó la dinámica de las instituciones y la organización del espacio durante la fase anterior de la modernidad.
- d) Los cambios de la subjetividad y la profundización de los procesos de individuación en la esfera sociocultural de las sociedades occidentales.
- e) La orientación prevalente de la reestructuración capitalista que conlleva el declive de las formas del estado de bienestar, el advenimiento de una fuerte y creciente segmentación socioeconómica y simbólica, la profundización de las desigualdades y la extensión de riesgos e incertidumbres que alcanzan a todos los sectores sociales en todos los espacios (físicos o virtuales) de las interacciones sociales.

Por un lado el nuevo modelo tecnológico supone una apertura extraordinaria del espacio y la aceleración de la implosión de las experiencias de la temporalidad. Por otra parte hay que destacar el carácter estructuralmente contradictorio del proceso de 'glocalización' (⁵, Castells).

*La noción de 'glocalización' es un neologismo tomado de: Robertson R.: *Globalization. Social theory and global culture*, London, Newbury Park, Nueva Delhi, 1992. Robertson R. «Glocalization: space, time, and social theory». Unpublished paper, presentado en ASA —versión preliminar—, 1993. Martínez J. «The Latin American Cultural Condition and Globality: Transcending the Prospero/Caliban Metaphor», versión preliminar, University of Pittsburgh, 1993.

2.-Gorelik, A., 'La ciudad de los negocios', en Revista PUNTO DE VISTA, Buenos Aires, No 50, Nov-Dic de 1994.

3.-Al respecto ver los análisis, hasta cierto punto contrapuestos de Giddens (*Modernity and self-identity*, Stanford University Press, 1991) y Sennett R. (*O declínio do Homem Público, as tiranias da intimidade*, Companhia das Letras, Rio de Janeiro, 1988).

4.-Castells M.: *La ciudad informacional, tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid, 1ª edición, 1989.

5.-Castells M. y Hall P.: *Las tecnópolis del mundo, la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid, 1ª edición, 1994.

Como sabemos los avances de la innovación técnica en campos como la informática, las telecomunicaciones, la ingeniería genética, los materiales avanzados, la energía renovable, la bioelectrónica han configurado un nuevo modelo tecnológico basado en la producción y el procesamiento de la información. La información se transforma en mercancía que fluye y cuya valorización depende de la velocidad de su circulación por el tejido social. Como tal la mercancía información y el modo de desarrollo informacional actúa no sólo sobre productos sino sobre procesos por lo cual su influencia se extiende por todos los ámbitos de la vida social. A diferencia del modelo fabril fordista basado en la energía barata, fuertemente determinista territorialmente de centros 'difusores' del progreso técnico el nuevo modelo tecnológico provoca una explosión del espacio efectivo de vida, la anulación del efecto de la distancia espacial y la implosión del tiempo (descomposición y mercantilización del segundo mediante los MIPS). Esto es, *en un cierto sentido* resulta posible afirmar que la rentabilidad del capital se 'desterritorializa'. Pero sólo en el nivel en que las ciudades y regiones están siendo condicionadas por tres grandes procesos históricos intervencionales: la propia revolución tecnológica informacional, la formación de una economía global que funciona en tiempo real y la formación de organizaciones horizontales y flexibles que sustituyen a las burocracias verticales y la producción de masa estandarizada. (5, Castells, 1994).

Pero el proceso de 'glocalización' es estructuralmente contradictorio en una «economía-mundo» Wallerstein: 1978 que, en un marco de crisis de un sistema internacional asentado en estados-naciones, plantea peligros pero también oportunidades para una regeneración endógena competitiva de las economías de los espacios locales.

La disolución del régimen fordista de producción, asociado al cambio tecnológico, altera radicalmente la pauta centralista-disciplinaria del modelo tecnológico, administrativo y de organización del trabajo característico de la producción industrial clásica del siglo XX.

Por primera vez desde el advenimiento de la primera revolución industrial el espacio local se convierte en un terreno estratégico para la acumulación de capital y la creación de valor.

Pero la revalorización del espacio local puede seguir y de hecho sigue dos orientaciones diferentes.

Por un lado la desconcentración de los nuevos procesos productivos «revaloriza» territorios locales (mercados de empleo segmentados, a menudo informales) pero de manera funcional a una hipercentralización de las decisiones corporativas.

Partes de un mismo proceso son realizadas en ámbitos nacionales distintos, a veces muy distantes en el espacio unos de otros, pero coordinados centralmente por modernos aparatos tecnoburocráticos.

Por otro lado la innovación tecnológica cuando está acompañada por procesos de aprendizaje social, la participación política, la iniciativa cultural y la mejora de la calidad de vida de la población puede permitir la «construcción social» de ventajas competitivas para una sociedad civil territorial local concreta.

Muchos analistas económicos han tendido a subestimar la nueva importancia de las estrategias territoriales de las empresas para el incremento de la rentabilidad e inclusive el papel de la aglomeración territorial de las unidades económicas.

En primer lugar la nueva geografía productiva planetaria muestra que los cambios del modelo tecnológico y la rentabilidad están fuertemente vinculados al territorio y a la reorganización del espacio físico y virtual. En segundo lugar la propia experiencia de la reorganización espacial de las industrias de alta tecnología en 'Tecnópolis' muestra la importancia del desarrollo regional, de políticas públicas y empresariales de aglomeración territorial de empresas, universidades y productores de conocimiento y, en fin, de los *lugares y las políticas de localización* (el modelo clásico del Silicon Valley) como espacios para la generación de sistemas innovadores y de sinergias, esto es, 'la generación de nueva información de alto valor a través de la interacción humana' (6, Castells).

La aglomeración territorial de unidades económicas y de producción tecnológica son factores claves en la conformación de medios innovadores. *La tecnópolis muestra un nuevo tipo de red contigua territorialmente precisamente allí donde se configuran los nervios del dinamismo técnico de la nueva economía de flujos 'inespaciales' y globales.* En el mismo sentido Porter⁷ ha utilizado la noción de 'cluster' urbano competitivo para describir la formación de

6-Castells M. y Hall P.: *ibidem*.

7-Porter M.: *La ventaja competitiva de las naciones*. ILPES, Santiago.

alianzas estratégicas entre agentes empresariales endógenos de las ciudades del norte de Italia que luego proyectan la propia ciudad con los atributos de una marca-imagen capaz de conectarse a los centros de innovación técnica y atraer la localización de flujos de inversión exógenos.

En tercer lugar, y a nivel micro de la creación del valor, diversas investigaciones en los ámbitos de negocios reafirman más allá de los avances de las telecomunicaciones la centralidad de las relaciones 'face to face' para la concreción de las instancias claves de las operaciones de negocios.⁸

En cuarto lugar las ciudades están jugando un nuevo papel competitivo en la modernización y el proceso de 'glocalización', las ciudades compiten entre sí y a través de sistemas o redes de ciudades, pero este papel depende por cierto de las matrices culturales, políticas y sociales de los patrones de urbanización precedentes.

La *nueva competencia entre ciudades* (Borja,⁹) adquiere rasgos diferentes por ejemplo en los escenarios urbanos norteamericanos, europeo-occidentales, o del Cono Sur de América Latina.

El problema de la ciudad democrática ya no es la desconexión (Amin) sino más bien la construcción de una conexión endógena (¹⁰, Storper) deseable ética y políticamente con el nuevo sistema glocalizado ya que: ningún país o región podrá prosperar sin un cierto nivel de conexión con las fuentes de innovación y producción dado que la diversidad de subcampos de innovación tecnológica...ofrece tantas oportunidades que el campo de acción de la nueva geografía industrial, con sus diferentes niveles de especialización y su diversidad de mercados, es mucho más amplio de lo que generalmente se acepta. (Castells,¹¹).

En definitiva '...la paradoja más fascinante radica en el hecho de que en una economía mundial cuya infraestructura productiva está compuesta de flujos de información, las ciudades y regiones se están convirtiendo de forma creciente en agentes decisivos del desarrollo económico: en palabras de Goodman (1979) en los últimos empresarios. Precisamente debido a que la economía es global, los gobiernos nacionales no tienen suficiente poder para actuar sobre los procesos funcionales que conforman sus economías y sus sociedades. Pero las ciudades y las regiones son más flexibles a la hora de adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, la tecnología y la cultura...tienen menos poder que los gobiernos nacionales, pero poseen una mayor

capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo con objetivos concretos, para negociar con compañías multinacionales, para fomentar el crecimiento de empresas endógenas pequeñas y medias y para crear las condiciones que atraerán a las nuevas fuentes de riqueza, de poder y de prestigio. En este proceso de crecimiento compiten entre sí, pero en la mayoría de los casos, esta competición se convierte en una fuente de innovación, de eficiencia, de esfuerzo colectivo por convertirse en un lugar mejor para vivir y más efectivo para los negocios.' (Castells, ibidem).

Pero la interpretación del renacimiento económico de la ciudad durante la segunda mitad de los 80's no está desligada, como veremos, del dinamismo de la política pública democrática, las formas de ejercicio de la ciudadanía y la renovación de la cultura urbana.

Sin embargo el renacimiento, todavía desigual y sobre todo puesto de manifiesto en el contexto europeo-occidental, de ciudades y regiones a despecho de los pronósticos terminales provenientes del determinismo tecnológico o de las concepciones iluministas de la ciudad ha tenido su contracara en la crisis y el agotamiento del ciclo expansivo de las ciudades.

Desde una perspectiva normativa fundada en la herencia occidental la revalorización de las ciudades como 'los últimos empresarios' es ambivalente. Supone una reformulación del 'artefacto' ciudad de acuerdo a las características del nuevo régimen de acumulación de capital y a las transformaciones de las funciones del mercado (de la función de equilibrio a la función de aceleración de la fluidez de los recursos raros: Alliez y Feher,¹²) pero dice poco de la ciudad, en las palabras de Sennett, concebida como 'foco para la vida social activa, para el conflicto y el juego de intereses, para la experiencia de las posibilidades humanas...para la renovación de un principio de comportamiento político: la extensión en que las

8-de León E., Baldoira C. y Martín M.: 'Empresarios, ciudad y estrategias urbanas', Documento de Trabajo, Montevideo, IDES, 1996.

9-Borja J.: 'Europa: ciudades y territorios. La necesidad de una reestructuración regional', en 'VVAA.: La ciudad ante el 2000', Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1990.

10-Storper M.: 'A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo' en Valladares y Preceille eds., *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*, San Pablo, Nobel-IUPERJ, 1990.

11-Castells y Hall, ibidem.

12-Alliez E. y Feher M.: 'Os estímulos do capital' en *Contratempo: ensaios sobre algumas metamorfoses do capital*, Forense Universitaria, Rio de Janeiro, 1988.

personas pueden aprender a perseguir agresivamente sus intereses es la extensión en que ellas aprenden a actuar de modo impersonal, el fórum en el cual se vuelve significativo unirse a otras personas sin la compulsión de conocerlas en cuanto personas' ¹³.

No todas las salidas del ciclo expansivo afirman esta renovación de la ciudad como espacio público para el ejercicio de la ciudadanía.

LABORATORIOS URBANOS DE LA MODERNIDAD TARDÍA

En este sentido el espacio urbano se transforma en el laboratorio contradictorio de las experiencias y tensiones de la modernidad tardía.

A sí la globalización cultural provoca la sincronización de temporalidades y mensajes diversos por las industrias culturales. Universaliza modelos de consumo en una época de autonomización del consumo respecto de la producción (Baudrillard, ¹⁴) y con ello acrecienta la conflictualidad urbana en torno a expectativas de vida crecientemente compartidas. Pero el riesgo de la homogeneidad civilizatoria es engañoso y encubre el vigor, también amenazante, de los particularismos culturales, las tradiciones y el localismo. Una civilización mundial, evocando a C. Levi-Strauss, no sobrevive como tal sin un movimiento incesante de producción social de diferencias. ¹⁵

Con todo las nuevas racionalidades reflexivas de la modernidad tardía con su constante problematización de la realidad instituida (Giddens, 1991) además de institucionalizar el riesgo y la incertidumbre en zonas crecientes de la sociabilidad, aun aquellas más recónditas de la intimidad, no alcanzan para compensar los problemas de la producción social de sentido. De eso tratan las tradiciones vivas: la reproducción y socialización de mensajes (inclusive a través de las imágenes) de pasados en plural, aun de aquellos menos visibles u oficiales, que otorgan densidad a la experiencia vital de las personas y grupos.

Las nuevas identidades de la tribu urbana y el *gheto* con sus reterritorializaciones de la ciudad o su afirmación de 'identidades de los lugares' expresan uno de los fenómenos extremos, pero usuales, de la eclosión de las demandas de sentido en un mundo social signado por la aceleración de la contingencia y la imprevisión del mercado.

Además las lógicas de acción social comunitaria al contrario de las explicaciones evolucionistas se reproducen bajo nuevas formas en la vida urbana moderna, forman parte de su textura y conviven con las apropiaciones simbólicas ciudadanas o propiamente societales del espacio urbano (Birnbaum y Lecá, ¹⁶).

Una segunda dimensión relevante de la transformación de la experiencia urbana de la modernidad tardía es el colapso de las racionalidades omnipotentes y expansivas que sirvieran de base para la conformación de la ciudad industrial de masas y la modernización de inspiración fordista-taylorista. Estas racionalidades se han transformado en racionalidades flexibles que institucionalizan el cambio permanente y las incertidumbres. Las racionalidades expansivas de las grandes organizaciones públicas o privadas de masas y la ciudad del gran urbanismo reformador y modernista eran sistémicas, funcionales y 'expansivas' en el tiempo. Hacia el futuro, asociadas a la noción de control y previsión de todas las variables, de plan, diseño activo y proyectualidad. Hacia los pasados, vistos como 'domesticables' por las tradiciones oficiales y la ideología del progreso.

'Expansivas' también por la ausencia de límites o umbrales naturales o de sentido (era creíble, al decir de Habermas, una producción 'administrada' de sentido). Pero el ocaso de las racionalidades modernistas y fordista-tayloristas, si bien aumenta los márgenes de electividad y la legitimidad de la diversidad de opciones de autoconstrucción individual, introduce también una pérdida de marcos racionales y normativos muy considerable en la interacción cotidiana sin ofrecer a cambio horizontes de futuro y proyectualidad factibles.

La tercera dimensión de la cultura urbana contemporánea sobre la que llaman la atención diversos enfoques teóricos y empíricos es la afirmación de los procesos de individuación que se traducen en la formación de la nueva condición juvenil, la nueva condición femenina, los cambios de la institución familiar y la pluralización de las culturas del Yo. Estos cambios en la esfera sociocultural y de la intimidad inciden en las relaciones de aprehensión simbólica del espacio

13-Sennett R.; ibídem.

14-Baudrillard J.; 'A sociedade de consumo', Forense Univ., Rio de Janeiro, 1978.

15-Levi-Strauss C.; 'Raza e Historia', en *Antropología Estructural*, ed. Siglo XXI, México, 1979.

16-Birnbaum P. et Lecá J.; en: *Essai sur l'individualisme*, Paris, Press du Centre Recherche du Science Politique', 1978.

urbano de modos muy diferentes que apenas podemos esbozar aquí. Desde tendencias fuertes de reapropiación del espacio físico o virtual por los receptores o los ciudadanos hasta el refugio autista o narcisista ante la alteridad que se percibe en una sociedad urbana homologada al caos, la inseguridad y el desorden; pasando por la privatización del ocio y los espacios públicos.

Finalmente es necesario aludir brevemente al carácter histórico y concreto que asumen los distintos procesos de reestructuración capitalista con su impacto crucial en los cambios del espacio urbano.

La disolución de las viejas formas del welfare state, aun en sus modalidades corporativas-clientelares como en América con la nueva segmentación del mercado de empleo y el consiguiente 'descentramiento' de la sociedad no son compensadas por los mecanismos del mercado y dejan desiertas las funciones de integración social, simbólica y ciudadana que el bienestar desempeñó históricamente en la era keynesiana como sostén de las funciones del mercado urbano y la expansión de las ciudades de anchas clases medias que signó, por ejemplo, la urbanización del Río de la Plata. Estos cambios son particularmente dramáticos cuanto mayor es la debilidad de los gobiernos locales o regionales para incidir en los programas de ajuste como sucede en las megalópolis latinoamericanas, gigantescos 'cuerpos malformes' de desarrollo de 'doble pista'. Desde luego, los impactos socioculturales de los programas de reforma estructural en América Latina, con su profundización de las desigualdades y la disolución de las estructuras de autoridad, arraigan residencialmente en subculturas de anclaje territorial y agudizan la tentación del encierro neomedieval en las modernas fortalezas residenciales o de consumo.

Con todo se trata de una radicalización 'barroca' y original (Morse,¹⁷) de una 'salida' que ya se experimentó durante la 'crisis fiscal' de las ciudades norteamericanas de los 80's, cuando tuvo lugar el desmantelamiento del frágil y joven estado de bienestar urbano conformado en los 60's por las heterogéneas coaliciones urbanas de negros, hispanos, mujeres y grupos marginales que ampliaron la base social y cultural del *New Deal* rooseveltista conformado hacia la década de los 40's.

17-Morse R.; *O Espelho de Próspero*, Companhia das Letras, R. J., Brasil, 1988.

18-Gorelik A.; Intervención en Seminario 'Estrategias para la renovación del Área Central de Montevideo', IDDES, agosto de 1995.

En otras palabras: las formas concretas ligadas a las luchas de fuerzas sociales, políticas y culturales que asumen los procesos de reestructuración del capitalismo han incidido también en la crisis de los modelos clásicos de ciudad y contribuido a la aceleración del 'fin de ciclo'. Este fin de ciclo, como vimos, hunde sus raíces en transformaciones más hondas y situadas en otros niveles de análisis pero no es ajeno a las modalidades específicas asumidas por la reestructura y la modernización competitiva en cada contexto regional. No obstante, como señala Gorelik, el ciclo posexpansivo está configurando múltiples escenarios de salida a la crisis de la ciudad.

Los gobiernos locales, las políticas públicas territoriales, la innovación en las formas de participación ciudadana y los comportamientos estratégicos de los agentes empresariales son determinantes en las perspectivas de renacimiento de la ciudad.

II-DE LA CIUDAD EXPANSIVA A LA CIUDAD POST-EXPANSIVA: SALIDAS NEOCONSERVADORAS Y SALIDAS DEMOCRÁTICAS DE LA CRISIS DE LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA

En términos generales es posible afirmar que asistimos al final del ciclo de la ciudad expansiva sustentada en el modelo de la ciudad industrial clásica europeo-continental de los siglos 19 y 20. Con todo, es cierto que este fue hasta cierto punto un 'proyecto inconcluso' en América Latina. La excepción más notable es, precisamente, el subsistema de ciudades del Cono Sur emblemáticamente representado en el modelo de desarrollo urbano de Buenos Aires.

Este ciclo se caracterizó por una triple expansión¹⁸:

'una expansión hacia afuera del territorio, y esa es la metropolización, una expansión hacia adentro del cuerpo social y esa es la expansión social creciente, y una expansión hacia adelante en el tiempo y esa es la idea de proyecto, la idea de que se puede dominar el devenir aunque sea como tensión proyectual. Este ciclo expansivo tiene sus contracara en una concentración, hay un movimiento simétrico de expansión-concentración y se trata de la concentración de la población en la ciudad, del trabajo en la fábrica, del poder en una clase, de los premios y castigos en sectores sociales diversos'.

ENTRE LOS RASGOS MÁS SALIENTES DE LA CIUDAD DE LOS NEGOCIOS SE DESTACAN LA PRIMACÍA...DE NUEVOS MODELOS-FORTALEZA DE CONSUMO (*SHOPPINGS*) O RESIDENCIALIDAD ('*COUNTRIES*' ... DONDE LA PROPIA CALLE... ES PRIVATIZADA) PARA LOS SECTORES DE ALTOS INGRESOS, AMENAZADOS POR LA NUEVA ALTERIDAD Y EL NUEVO DESORDEN..

Es el ciclo de la urbanística progresista y el despliegue del espacio público como terreno de expresión de la ciudadanía y la lucha de clases. Además la dialéctica centro-periferia juega un papel clave en la ciudad expansiva, los grandes centros urbanos polifuncionales operan como vertebradores del conjunto del espacio urbano y del encuentro democrático de todas las identidades socioculturales.

Ahora bien, en un contexto de agotamiento de la ciudad expansiva ingresamos en modelos posexpansivos, pero las ciudades latinoamericanas parecen combinar componentes 'inconclusos' del ciclo clásico con los rasgos comunes a todos los modelos posexpansivos.

Entre los indicios más vigorosos de la nueva urbanización podemos recordar la deslocalización industrial, la emergencia de formas difusas de urbanización, la creación de periferias internas, la multiplicación de centralidades y periferias, de áreas industriales abandonadas, de vacíos en tejidos compactos.

En comparación al viejo determinismo territorial del desarrollo industrial y agrario clásico emerge la nueva y fluctuante diferenciación social del espacio, no se trata ya de que los mismos territorios adquieren diversas funcionalidades sino de que la noción misma de funcionalidad del territorio está en discusión.

En el ciclo posexpansivo reinan la desconcentración y la implosión, se instaura la fragmentación del espacio urbano y se interpela ahora realmente la posibilidad misma del proyecto urbano y el Plan.

Sin embargo hay escenarios de salida distintos para el ciclo expansivo.

En cada escenario no sólo la configuración interna de la ciudad es diferente sino que el papel de la ciudad misma en la modernización competitiva es diferente.

Así en la modalidad norteamericana de modernización, por ejemplo, la suburbanización, la unidimensionalización del ciudadano como cliente y la reducción del espacio urbano a una mera suma-resta de intereses negociables son las pautas dominantes.

La adopción y radicalización latinoamericanas de esta 'salida' en contextos urbanos que conjugan transformaciones propias de la modernización competitiva con un aumento aterrador de la exclusión y las desigualdades sociales, conduce a una reificación de la fragmentación y la impotencia proyectual.

En términos de tipos ideales se va configurando una respuesta a la crisis de las ciudades, la 'ciudad de los negocios'¹⁹.

Es claro que el modelo de la 'ciudad de los negocios' no debe ser concebido como una referencia a los procesos de negocios en la ciudad contemporánea sino más bien como alusivo a la reducción de la ciudad a un negocio.

La inseguridad social extendida, la creciente conflictualidad, y la degradación del *habitar* de las grandes mayorías urbanas son los resultados de la gestión neoconservadora de la ciudad.

Entre los rasgos más salientes de la ciudad de los negocios se destacan la primacía excluyente de nuevos modelos-fortaleza de consumo (*shoppings*) o residencialidad ('*countries*' residenciales donde la propia calle, con su seguridad, es privatizada) para los sectores de altos ingresos amenazados por la nueva alteridad y el nuevo desorden de la experiencia urbana.

En los hechos se promueve la destrucción o el abandono de los espacios públicos, la caída paralela de la inversión pública en la 'red de sostén' tradicional de la ciudad esto es, de infraestructuras básicas como el saneamiento o el transporte colectivo la fragmentación de la gran ciudad en alcaldías vecinales o de los negocios configurando un paisaje posmoderno de abandono y novedad, surcado por la presencia de las nuevas infraestructuras y equipamientos urbanos (la nueva red de sostén del modelo tecnológico de la informática y las comunicaciones).

Sobre este telón de fondo se impone la renuncia a la estrategia urbana, la despolitización de la ciudad (ciudadanos reducidos a la figura de usuarios) la promoción del fragmento al estatus de

19-Gorelik A; *ibidem*. *La ciudad de los negocios*.

...SE PROMUEVE LA DESTRUCCIÓN O EL ABANDONO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, LA CAÍDA PARALELA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA 'RED DE SOSTÉN' TRADICIONAL DE LA CIUDAD. ESTO ES, DE INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS COMO EL SANEAMIENTO O EL TRANSPORTE COLECTIVO, LA FRAGMENTACIÓN DE LA GRAN CIUDAD EN ALCALDÍAS VECINALES O DE LOS NEGOCIOS CONFIGURANDO UN PAISAJE POSMODERNO DE ABANDONO Y NOVEDAD...

gheto, incluso en el marco de la visión neo-conservadora de la descentralización y las retóricas participativas.

Entretanto, como lo muestra la literatura, los 80s-90s han sido también los años del renacimiento del protagonismo de la ciudad en la modernización competitiva.

Nos referimos a los escenarios europeos-continenciales de la transformación de las ciudades y ciertas salidas latinoamericanas que muestran a la ciudad configurándose en entidad competitiva exitosa en tanto se asocia a una política pública urbana que redefine la regulación democrática del espacio urbano y fortalece los canales de la participación ciudadana. 'Las ciudades más exitosas en la competencia fueron aquellas que desarrollaron una ciudadanía más plena y articulada', dice Paolo Perulli ²⁰.

Y, en otro nivel de análisis precisamente Francesco Dal Co ²¹ ha mostrado a la vez la imposibilidad de la propia teoría arquitectónica para escapar de las contradicciones de la modernidad y renunciar a la vocación de proyectualidad.

Pero ¿cuál proyectualidad? ¿Es posible sustentar cierta noción de orientación de futuro en un mundo en que la distancia espacial se esfuma en la comunicación sincronizada temporalmente?

De acuerdo a algunos diagnósticos posmodernos la ciudad ha devenido una 'jungla de símbolos' incoherente y caótica.

Sin embargo la tradición de la gran teoría social —por ejemplo, Benjamin, Walter ²²— puede sugerirnos que ni la vivencia de caos es tan reciente o rupturista ni la cancelación de horizontes de futuro un destino determinado en la 'situación espiritual de nuestro tiempo'.

El desorden de la ciudad actual y los paradigmas que procuran comprender sus transformaciones puede ser un indicador del colapso de los modelos dominantes en las racionalidades sociales del siglo XX, omnipotentes, previsoras, o basadas en nociones duras de los sistemas y sus variantes.

Pero justamente no es casual el auge contemporáneo de diversas formas de racionalidad estratégica, la razón estratégica aparece como una

respuesta al caos en el sentido que procura afrontar el desafío de una nueva institucionalización social de los riesgos e incertidumbres y al mismo tiempo definir opciones de futuro mediante los instrumentos de la prospectiva..

Desde luego la proyectualidad estratégica debe también esclarecer su relación con los valores sin postular una nueva forma de neutralidad técnica —como a veces sucede—.

El proyecto democrático de ciudad no puede revertir la nueva complejidad urbana pero si afirmar sus opciones en términos de política pública de inversión en las infraestructuras básicas, recuperación y renovación de las apropiaciones de espacios públicos o rehabilitación-reinvención del patrimonio urbano.

Una gestión democrática de la ciudad implica también recuperar la noción de proyectualidad pero ya no en los términos de un horizonte temporal cuasideterminado por la omnipotencia de la racionalidad tecnocrática de los planificadores.

Se trata de construir nuevas formas de regulación pública del espacio y el mercado urbanos. Estas formas recuperan el plan en su acepción estratégica, la Política Pública como proceso, la Política Pública como concertación y pedagogización del conflicto y el acuerdo, la Prospectiva (la opción por reducir incertidumbres mediante la elección de caminos de futuro) frente al *laissez faire* de un mercado devastador.

Obviamente no basta con la conformación de canales para las voces históricamente excluidas de la construcción pública de la ciudad uno de los objetivos de un proceso de descentralización participativa es crucial la incorporación de los

20-Perulli, P.; *Atlante Metropolitano. Il mutamento sociale nelle grandi città*. Il Mulino, Bologna, 1992

21-Dal Co F.; *Dilucidaciones. Arquitectura y Modernidad*, Ed. Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1990.

22-A propósito de la extensa y compleja producción intelectual de Walter Benjamin seguimos aquí el enfoque propuesto por: Frisby, David, *Fragments de la modernidad: teorías de la modernidad en la obra de Simmel, Kracauer y Benjamin*, Ed. Visor-La Balsa de la Medusa, Madrid, 1992.

agentes empresariales a modalidades innovadoras de cooperación público-privada a través de procesos de concertación de inspiración estratégica.

El modelo de la 'ciudad de los negocios', sobre la base de una política pública adelgazada renuncia a la articulación transparente con los agentes empresariales porque ello supone búsqueda de dirección y regulación del mercado, entretanto por abajo se ofrece la ciudad a los grandes tiburones de la 'patria contratista'.

Pero la incorporación de los agentes empresariales a proyectos durables de modernización es parte también de una opción decidida por la creación de un entorno propicio para la innovación y la creatividad necesario ante la evidencia de ciclos económicos cada vez más cortos e imprevisibles y las alianzas estratégicas entre agentes de desarrollo local.

Al mismo tiempo no puede haber entorno competitivo en un marco de agudas desigualdades, de falta de oportunidades de empleo, de colapso del hábitat, el ambiente y las condiciones de vida de los excluidos, en el mundo de las dos pistas.

Por otra parte en un sistema de competencia/alianza entre ciudades es posible diseñar acuerdos para el reposicionamiento competitivo de la Ciudad. Este podría ser, por ejemplo, el caso de Montevideo en el contexto del Mercosur.

En suma el escenario democrático posexpansivo que se insinúa parece presuponer:

- i) La dimensión de la integración social y la mejora de la calidad de vida de las mayorías urbanas
- ii) La promoción de la participación ciudadana
- iii) La renovación de la capacidad de regulación pública mediante el planeamiento territorial integral y la cooperación público-privada.
- iv) La mejora del Posicionamiento competitivo de la ciudad en un sistema mundial glocalizado a partir de la mejora del posicionamiento competitivo en los sistemas de ciudades en el contexto de la formación de bloques regionales.

Es obvio que en el actual proceso de formación del Mercosur las políticas urbanas y territoriales no pueden resolver por sí mismas la cuestión central de la construcción de ventajas competitivas endógenas para una conexión flexible y activa al modo de desarrollo informacional, pero pueden contribuir a ello en el despliegue de procesos estratégicos de largo aliento. La ciudad y los sistemas de ciudades del Mercosur tienen aquí su desafío principal para el próximo siglo. ¿Cómo está configurando Montevideo su inserción en estos desafíos?

III-REINVENCIÓN DEL MUNICIPIO, POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL Y NUEVAS ESTRATEGIAS DE REEQUILIBRIO URBANO

LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES DE LA URBANIZACIÓN POSEXPANSIVA EN EL CONTEXTO AUTORITARIO

Una mirada posible sobre las tendencias estructurales del desarrollo urbano de Montevideo y su área metropolitana durante los últimos 30 años confirma todas las señales del fin del ciclo expansivo agravando incluso algunas modalidades específicas de una salida regresiva para el escenario posexpansivo. En efecto parece innegable que el escenario posexpansivo seguido por Montevideo hasta principios de los 90's ha combinado elementos propios de la 'ciudad de los negocios' con todos los componentes que suelen caracterizar al rezago de las regiones periféricas y deprimidas en las condiciones de la nueva reorganización espacial: creciente segregación y dualización socioespacial, deterioro de los equipamientos, la cobertura de los servicios urbanos y la calidad del patrimonio arquitectónico, rezago tecnológico y deslocalización industrial, amenazas de desplazamiento de las funciones de las áreas centrales hacia las nuevas centralidades concentradas en las franjas costeras cada vez más segmentadas, crecimiento de la población residente en asentamientos irregulares, extensión de la informalidad, consolidación de las culturas residenciales de la pobreza y de la desigualdad y la segmentación sociocultural, aumento de la inseguridad ciudadana y la desintegración cultural. Estos cambios acentuaron inclusive la pérdida de competitividad estructural de la ciudad en el entorno regional y el sistema urbano del Cono Sur y su posicionamiento como centro atractivo para la radicación de inversiones y flujos turísticos. Sin embargo aquí es cuando un análisis de escenarios debe incluir las dimensiones de las Políticas Públicas, los cambios de la cultura urbana, la participación ciudadana y el comportamiento de los agentes empresariales.

En Montevideo el fin del ciclo expansivo coincide con el período autoritario y tiene su paradigma en la gestión del Intendente Rachetti. Ciertos cambios fundamentales como el emplazamiento de la nueva Plaza Financiera libre en la Ciudad Vieja, el impacto dinamizador de la inversión desencadenado por la liberalización del mercado de alquileres, o el 'boom' de la construcción en la franja costera este de la ciudad se desplegaron en un contexto de ausencia de política pública democrática, destrucción del tejido vecinal

asociativo o de la trama social en general, represión de las libertades y la vida cultural y caída dramática de los espacios públicos y las infraestructuras públicas urbanas asociadas a la cancelación de la ciudadanía.

El municipio se convirtió en el gestor burocrático de la apropiación del espacio urbano por una lógica de los intereses privados que convertía a la ciudad en tierra arrasada para los negocios del futuro. Las transformaciones del mercado de empleo, las estrategias de supervivencia puestas en práctica por los sectores populares y medios acentuaron el deterioro general del *stock* edilicio, el auge de la informalidad laboral o residencial y la desapropiación del espacio urbano facilitando la huida de las áreas centrales aunque con flujos y contracorrientes de los sectores de ingresos medios y altos hacia la costa este del departamento o de los sectores populares hacia el Área Metropolitana.

REINVENCIÓN DEL MUNICIPIO, APERTURA ECONÓMICA Y MODERNIZACIÓN 'ATEMPERADA'

Desde una dimensión comparada es bastante claro que la vigorosa matriz cultural centralista uruguaya históricamente determinó la debilidad de la construcción político-estatal de los niveles municipales de la gestión del territorio. Una expresión jurídica de esta debilidad fundada tanto en el modelo de desarrollo agroexportador como en la primacía de las pautas de una cultura política iluminista de hondo arraigo en las elites y la sociedad reside en la propia ambigüedad de la forma jurídica de los 'departamentos' que reúnen potestades que en otros ordenamientos jurídicos corresponden a niveles jerárquicamente inferiores del estado (municipios y comunas) y superiores (provincias o regiones).

En el caso de Montevideo se agregó la peculiaridad —en un país de elevadísima primacía urbana que alcanzaba al 47% de la población total del país en el cenit del ciclo urbano expansivo hacia mediados de siglo— de la coincidencia de la concentración de las funciones del gobierno nacional con las funciones específicas del gobierno departamental. Si bien durante las tres primeras décadas del siglo Montevideo se configuró en el espejo del sueño de una modernidad urbana socialmente integradora y ciudadana de las elites del 900 —con notables intervenciones públicas en el espacio urbano que exhiben su esplendor hacia las celebraciones del 'Centenario'— el aparato técnico-burocrático departamental ostentó siempre una notable debilidad en su capacidad de

regulación del mercado y actuación en la ciudad. Fueron las políticas públicas habitacionales y de arrendamientos impulsadas desde la posguerra por los gobiernos nacionales y el Parlamento los motores de la ampliación de una urbanización apoyada en el crecimiento de las clases medias. La crisis del modelo de sustitución de importaciones afectó grave y sensiblemente la racionalidad técnica y burocrática del conjunto del aparato estatal.

Más aún en los niveles departamentales que adicionaban las funciones de mediación particularista con la sociedad civil.

El último Plan Director de Montevideo data justamente de mediados de los 50's. A partir de allí la I.M.M. comenzó a desarrollar cada vez más un papel subsidiario de las funciones del Gobierno Nacional y no pudo incidir en la reversión de los impactos urbanos de la crisis de los 60's.

Por otra parte la histórica primacía electoral del Partido Colorado en lo nacional se asentó en su firme hegemonía sobre el mercado electoral montevideano. Pero estos factores conjugados con el fuerte protagonismo de los grandes actores sociales de clase de Montevideo en la definición de los conflictos y acuerdos de la agenda pública nacional reforzaron todavía la tendencia paradójica del 'autodesconocimiento' de una agenda urbana específica del mundo urbano montevideano. La arena social y política de Montevideo era, en esencia, la arena y la agenda del conjunto del país. Empero, desde la transición democrática se vuelven manifiestos ciertos síntomas de revitalización de la autonomía y la legitimidad social y política de las cuestiones de la agenda urbana, local y territorial: entre ellos las tentativas de modernización del aparato burocrático municipal impulsadas por la gestión del Intendente Lanza, la elaboración de planes de vivienda, la creación de organismos técnico-políticos de promoción de actores vecinales (la U.A.P.E.), la dinamización de las políticas culturales urbanas y el inicio de los debates de la descentralización en el contexto de la discusión de la Reforma del Estado y los debates constitucionales.

La victoria del Frente Amplio en las elecciones departamentales de 1989 marca un nuevo punto de inflexión. El programa de la coalición y el estilo de liderazgo del Intendente Vázquez contribuyen a generar un 'efecto de cohabitación' en el sistema político. Las bases técnicas, presupuestales, y burocráticas para una 'cohabitación competitiva' con el Gobierno Nacional desde la I.M.M. eran realmente poco consistentes. Pero la nueva dirección política de

la I.M.M. construyó sobre todo una verdadera 'invención simbólica' del gobierno departamental con resultados eficaces desde la lógica de la competencia intergubernamental y partidaria. La reinención simbólica del Municipio se traduce no sólo en la gestión de la imagen y el discurso del gobierno local sino también en la apertura de canales de participación ciudadana mediante el complejo proceso de descentralización en curso, el inicio de un proceso de Planeamiento Estratégico y la creación de la U.C.P., el crecimiento del presupuesto municipal que se cuadruplica en seis años (acercándose así a los niveles promedio de los municipios del Cono Sur), una distribución espacial y social más equilibrada de las actuaciones municipales y el inicio de procesos de cogestión público-privada que no excluyen políticas explícitas privatización de servicios municipales.

Este proceso de reinención del Municipio de ciertos rasgos refundacionales se procesa en un marco de apertura de la economía, dinamización de la industria de la construcción, formación de nuevas pautas de consumo segmentadas y expansión de los servicios turísticos que signó la segunda mitad del período lacallista.

En los hechos, y dentro del proceso de formación del Mercosur, se consolida un modelo de desarrollo abierto fundado en la expansión y reconversión del aparato agroexportador y la confianza de la Plaza Financiera. Una modernización 'atemperada' en sus impactos sociales negativos por el cruce de vetos que sectores significativos de la sociedad interponen a las reformas estructurales impulsadas por las nuevas elites tecnoburocráticas.

Lanzada a un marco de competencia intercidades dentro del Cono Sur Montevideo mejora significativamente la competitividad de sus equipamientos hoteleros, de consumo (*shoppings*), los estratégicos servicios de comunicaciones y la infraestructura básica de sostén (el saneamiento).

No obstante continúan los procesos de metropolización, la dualización social y las tendencias contradictorias en las **áreas centrales** de la ciudad.

LA COYUNTURA URBANA DE LA ESTRATEGIA DEL REEQUILIBRIO: ACTORES Y FACTORES ESTRUCTURALES

A-Es bastante claro entonces que ya desde el comienzo de la transición democrática y hacia mediados de los 90's algunas de las tendencias más dramáticas que perfilaron la salida urbana posexpansiva autoritaria experimentan un principio de reversión.

Entretanto otras pautas estructurales continúan acentuando las dimensiones regresivas del escenario posexpansivo, entre ellas el vaciamiento persistente del Área Central y los barrios históricos centrales vertebrados en el entorno de la Cuenca del .

Por ejemplo si consideramos solamente los barrios del Área Central²³ 'clásica' (demarcada entre Bulevar Artigas, Rambla Sur y la Bahía), esta exhibe una disminución del peso de su población, en relación al conjunto del Departamento, desde el 26.4% de 1963 hasta el 18.5% en 1996 (una variación porcentual sostenida de 9 puntos), y una disminución del peso del *stock* de viviendas desde el 28.3% en 1963 hasta el 21.8% en 1996. Entretanto el número de hogares cae desde el 25.8 de 1963 hasta el 21.5% del Censo de 1996.

Este decaimiento continuado de la función de residencialidad del Área Central es más significativo porque su contracara es el refuerzo de la metropolización en la Costa de Oro (con un crecimiento del 50% en el último período intercensal) y sobre todo porque se afirma la tendencia del crecimiento de los barrios periféricos (que reciben un 94% del crecimiento poblacional neto del departamento) y tienden a concentrar la mitad de la población total de Montevideo con frecuencia en asentamientos irregulares y condiciones de vida que cristalizan una cultura de segregación socioespacial.

Es evidente que además de las asimetrías en la distribución de los ingresos que operan detrás de las migraciones internas específicamente los últimos cambios de la legislación de arrendamientos (1987) incidieron en el incremento del costo de los alquileres (cuya oferta se concentra en el *stock* de viviendas del Área Central) provocando una duplicación de la afectación de los ingresos promedios de los hogares durante los últimos diez años (actualmente en un promedio del 18% de los egresos de los hogares).²⁴ La ausencia de una política de construcción habitacional que asegure el acceso de los sectores populares a la vivienda se transforma así en uno de los nudos críticos para la configuración del escenario posexpansivo democrático de ciudad.

23-Por Área Central comprendemos aquí a las secciones censales correspondientes a los barrios de: Reducto, Goes, la Figurita, Ciudad Vieja, Barrio Sur y Centro; Palermo y Cordon; Aguada y La Comercial; Blanqueada y Tres Cruces.

24-Revista PROPIEDADES, Montevideo, agosto de 1996.

B- Sin embargo nuestra hipótesis propone que Montevideo se encuentra ahora situado en una coyuntura decisiva que determinará el sentido prevalente de sus escenarios futuros. *Precisamente uno de los 'bancos de prueba' cruciales para una reestructura democrática, competitiva y de sentido socialmente inclusivo de la ciudad se define en las estrategias de Reequilibrio Urbano cuyo eje fundamental pero de ninguna manera exclusivo son los programas de renovación y rehabilitación del Área Central y de la Cuenca del Miguelete.*

La clave para develar el sentido de la coyuntura urbana de Montevideo reside en la conjugación de la interpretación de las estrategias técnico-políticas del sector público, las actitudes del sector privado y las voces de la opinión pública y los agentes sociales urbanos que hoy inciden en la agenda urbana de Montevideo.

C- Uno de los signos más contundente de la 'reinención' del Municipio consiste en la definición de nuevas 'Reglas de Juego' para la creación de ciudad. Reglas de Juego que se expresan no solamente en las directrices estratégicas y operativas consensuadas durante el trámite de las dos primeras fases del Plan Estratégico de la I.M.M., sino también en los múltiples instrumentos de regulación de los usos del suelo, las normativas de alturas, las disposiciones de preservación patrimonial, el ordenamiento territorial de las subzonas de la ciudad o los criterios para el otorgamiento de los permisos de construcción.

El proceso de definición técnico-política de las reglas de juego para la acción de los agentes privados, públicos y sociales alcanza ahora su momento culminante en la elaboración y negociación del primer Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T.) de la historia de Montevideo. Lo que importa es el sentido fundamental de las mismas: límites claros a la expansión de la trama urbana, apuesta a la redensificación de los vacíos compactos del tejido urbano, cancelación real de las posibilidades de construcción e inversión en la franja costera este de la ciudad, regularización de los asentamientos precarios, protección del patrimonio arquitectónico, ordenamiento territorial y preservación de las áreas de valor ecológico o de producción rural, prohibición de tipologías residenciales estilo 'country-fortaleza' entre otras. Estas disposiciones a las que se agrega el mayor peso de las demandas y el control de los movimientos vecinales configuran una estrategia fuerte de reequilibrio del desarrollo urbano de Montevideo. Pero, como veremos, son medios todavía insuficientes para 'gobernar' la metropolización hacia el este de Canelones o la densificación periférica dentro del propio departamento.

En cualquier caso las nuevas reglas de juego más allá de la falta de estímulos o los problemas burocráticos que muchas veces inhiben su propia efectividad modifican radicalmente los escenarios del comportamiento empresarial y de la creación de rentabilidad por los agentes privados.

D- El nuevo protagonismo del Municipio no incide solamente en los comportamientos del complejo de la intermediación inmobiliaria y de la industria de la construcción sino que despliega un amplio abanico de relaciones estratégicas y operativas con el conjunto del sistema de agentes empresariales implantados en la ciudad. Le reclama desde ya un posicionamiento coherente para incorporar las lógicas del mercado al planeamiento urbano de pequeña o gran escala, emprender procesos de cooperación público-privada orientados por una racionalidad democrática y aún asumir un rol innovador en la proyección regional de la 'marca' Montevideo como punto de localización de flujos de inversión externos. Con todo (Vergara Gómez):

'la eficacia de los sistemas de gestión del suelo no es algo que afecta sólo al sector inmobiliario de la economía...sino que es un factor que repercute de forma muy directa en los niveles de competitividad global del sistema productivo del país'.²⁵

La modernización administrativa de los procesos de gestión del suelo es un requisito para evitar retrasos perniciosos en el desarrollo de muchos proyectos inmobiliarios'.

El peso burocrático y la ineficiencia en la gestión del suelo 'incide de forma directa en los niveles de riesgo, en los plazos de rotación del capital, en los costos financieros y en los precios del suelo...Casi todas las actividades económicas requieren para su desarrollo productos inmobiliarios, en compra y alquiler, resulta que la escasa operatividad del mercado del suelo y las tensiones especulativas, cristalizan en un incremento de costes generalizado y en una pérdida de competitividad de los sectores económicos que operan en la ciudad'.

E- Ahora bien, ¿cuáles son las zonas críticas o de convergencia entre la gestión municipal del territorio y los agentes económicos, en el marco de las nuevas reglas de juego y desde la perspectiva de la 'Estrategias del Reequilibrio'? En el contexto de una ciudad de fuerte perfil residencial como Montevideo y bajo los efectos

²⁵ Vergara Gómez, A., «Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI». Ministerio de Obras Públicas, Territorio y Medio Ambiente. Madrid. 1995.

de la crisis industrial los núcleos centrales de la discusión y negociación con el sector consisten en el ordenamiento del suelo industrial, el tratamiento ambiental de los residuos contaminantes y la creación de un Distrito Industrial en tres zonas alternativas cuya definición está en estudio. El consenso en torno a una estrategia territorial industrial involucra entonces los costos de la relocalización industrial y la reconversión ambiental del sector. Pero supone también un horizonte de extraordinario impacto espacial para las Estrategias de Reequilibrio: la recuperación urbana de la cuenca del Miguelete y la bahía histórica y el emplazamiento de un Parque Industrial de obvias potencialidades para la promoción de las inversiones y la generación de sinergias innovadoras propicias para el progreso y la conexión tecnológica endógena de la ciudad.

En relación al sector de los servicios comerciales la I.M.M. está desempeñando una suerte de papel de arbitraje entre la competencia de los principales modelos de relación espacio-consumo, en especial aquellos modelos innovadores y anclados en localizaciones territoriales específicas: *shoppings* sobre la franja costera este, espacios públicos rehabilitados y cogestionados por el sector privado en el Área Central, ferias informales con localizaciones diversas y finalmente redes de empresas cuyas estrategias de localización seleccionan puntos de aglomeración de la demanda (supermercados, cadenas de comidas como McDonald's o La Pasiva) que últimamente tienden a reforzar la centralidad histórica de la ciudad.

Finalmente las relaciones con el complejo turístico-cultural o las políticas orientadas a la promoción de redes de PyMES de implantación barrial están en sus comienzos. Pero es bastante claro que las firmes tendencias de expansión del turismo no estacional concentrado en Montevideo crean condiciones para un vínculo nuevo entre políticas culturales ahora decisivas en la promoción de la competitividad regional de Montevideo, los programas de recuperación urbana y el desarrollo y la diversificación de las actividades turísticas.

Finalmente las políticas de ordenamiento territorial de la producción agrícola y agroindustrial del Departamento y actuaciones operativas en el Mercadeo y la Vialidad confluyen también en un sentido favorable al escenario realizable de las Estrategias de Reequilibrio.

F-Pero la otra novedad de la coyuntura urbana de Montevideo reside en el 'despegue' simultáneo a la 'reinención municipal' y ligado a la evolución de las relaciones de cohabitación

interpartidarias e intergubernamentales de un vasto repertorio de nuevas políticas públicas de impacto urbano directo desde diversas agencias y entidades del Gobierno Nacional: BHU impulsando el Plan Fénix, remodelación del Puerto por la ANP, proyectos urbanos innovadores y ambiciosos de empresas públicas, políticas culturales y actuaciones urbanas de proyección cultural desde el MEC o el SODRE, ministerios de Vivienda o de Transporte y Obras Públicas, entre los más notorios.

Las nuevas intervenciones urbanas planteadas desde el Gobierno Nacional ya están planteando nuevos y complejos desafíos a la gestión de la ciudad. En primer lugar desafíos de coordinación entre los planes territoriales y urbanos de las diversas entidades del Gobierno Nacional, concebidos muchas veces desde una óptica sectorial y no territorial.

En segundo término, y en un marco inestable de competencia y búsqueda de consensos intergubernamentales, se concretan instancias indispensables de articulación de las estrategias de la I.M.M. (reguladora de la factibilidad de todas las actuaciones en el espacio urbano) y el Gobierno Nacional. Los ejemplos obvios de cohabitación positiva y operativa son hoy las Comisiones conjuntas entre el P.O.T. (I.M.M.) y el Plan Maestro de las comisiones B.H.U-I.M.M. de agilización de trámites para la implementación del Plan Fénix en la Aguada o para la regularización de los asentamientos informales. Pero las relaciones con otras entidades estatales no están, desde luego, exentas de conflictos y arduas negociaciones que suelen llevar a los 'callejones sin salida' de la ausencia de política pública.

En tercer lugar emerge un desafío mayor para la calidad técnico-política de la planificación territorial: la resolución de los problemas urbanos de Montevideo no puede estar desligada de las cuestiones abiertas por la metropolización y, más aún, de su previsible incorporación a un sistema de ciudades que comenzaría en Buenos Aires, a partir de la construcción del Puente Buenos Aires-Colonia, y proseguiría hacia el este configurando un entorno metropolitano estratégico para el Mercosur.

Ello exige nuevas instancias institucionales y nuevos enfoques integrales de la planificación y las intervenciones espaciales capaces de superar visiones sectoriales e incluir escalas mucho más amplias y problemas de una complejidad desconocida para nuestra tradición de planeamiento. Como señala Vergara Gómez para el caso español:

*'En las próximas décadas será necesario abordar temas que tradicionalmente venimos enfocando desde la óptica local del planeamiento municipal, o desde las políticas sectoriales no coordinadas, desde una visión integral del territorio y esto va a afectar a los propios contenidos del planeamiento territorial'*²⁵

Más allá de los nuevos escenarios que un análisis prospectivo riguroso propone en relación al conjunto de programas públicos urbanos del Gobierno Nacional el dato fuerte de la coyuntura es el consenso básico en torno a las Estrategias del Reequilibrio. Esto es particularmente visible en el caso de las actuaciones previstas en el Área Central.

EL ÁREA CENTRAL EN LA ENCRUCIJADA: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

Entre 1985 y 1994 la continuidad del vaciamiento poblacional del Área Central, la aparición del primer *shopping* sobre la bahía del Buceo coincidente con la visibilidad de la informalidad y el ocaso del sistema de Galerías como modelo de comercialización en el Centro, y finalmente la construcción de los tres nuevos *shoppings* y la promoción del World Trade Center como la nueva oferta renovadora del mercado de oficinas de Montevideo alimentaron las hipótesis y profecías del desplazamiento de la centralidad histórica hacia la franja costera este.

De hecho estas actuaciones privadas y nuevos procesos disimularon una recuperación gradual del centro histórico, una recuperación que todavía no llegó a expresarse en una nueva imagen del Área Central pero que ya implicaba la renovación de funcionalidades tradicionales y la emergencia de nuevas funcionalidades para el territorio.

En primer lugar la afirmación de la concentración de la aglomeración empresarial más dinámica y poderosa del espacio urbano de Montevideo articulada en torno al emplazamiento de la Plaza Financiera, los sectores vinculados a la gestión de las transacciones económicas o de flujos de información estratégicos para la toma de decisiones en la región, servicios avanzados de apoyo tecnológico, consultorías, estudios jurídicos, etc. (la Ciudad Vieja y el Centro concentran hoy entre el 80% y el 90% del mercado de oficinas instalado en Montevideo) configurando un *cluster* urbano competitivo con su red de apoyo en el consumo, la cultura y diversos proveedores e incidiendo en la remodelación del patrimonio arquitectónico del área.

Mientras la mayoría de la sociedad rechazó el abandono del Área Central como el espacio de ritualización de las grandes celebraciones colectivas y la interacción democrática de la diversidad de identidades urbanas. Sobre esta base simbólica gradualmente se ha ido configurando una nueva cultura urbana que se manifiesta en la revitalización de la vida y los ámbitos culturales (incluyendo la aparición de una nueva cultura de la noche), la aparición de ideologías residenciales fundadas en la revalorización patrimonialista, la reapropiación ciudadana de los espacios públicos.

Desde luego el Área Central se afirmó también como el espacio de mayor concentración del mercado de empleo urbano.

Sobre este telón de fondo se inscriben las actuaciones municipales conocidas y de fuerte impacto, a pesar de su coincidencia en el tiempo con la consolidación de la oferta amenaza competitiva de la bahía del Buceo: rehabilitaciones de las plazas Zabala, de la Matriz, Fabini, Libertad, explanada municipal, peatonalización de Pérez Castellano, Sarandí, Yí, Germán Barbato, renovación de espacios culturales en el Mercado de la Abundancia, Mercado Central, Atrio Municipal, remodelación del complejo cultural de Plaza Fabini y compra del excine Rex entre otras medidas.

Sobre este primer impulso que revierte en un par de años la imagen de decadencia del Área Central se superimprimen ahora no sólo los discursos públicos del Presidente Sanguinetti y el Intendente Arana creando así un nuevo escenario de inversión e ilusión colectivas sino también programas públicos estratégicos y 'proyectos-estrella' dinamizadores promovidos desde el Gobierno Nacional o la I.M.M.

El mapa espacial de las actuaciones públicas previstas resulta ambicioso y, más allá de sus concreciones reales, significará una reversión radical del cuadro de la decadencia posexpansiva de las áreas centrales y la Bahía histórica de Montevideo: remodelación y modernización del Puerto (Terminal de Contenedores, Antepuerto) más abierto a la trama urbana de la ciudad, ordenamiento del tránsito, 'Proyectos-Estrella' como la construcción de la Torre de Antel, la finalización del Auditorio del S.O.D.R.E., el avance de la obra del Palacio de Justicia, la Rambla del Cerro, la remodelación de la Rambla Sur y el eventual traslado del Parque Hotel a la órbita de los organismos intergubernamentales del Mercosur. El conjunto de estas y otras actuaciones, con su notable efecto arrastre sobre la inversión privada, diseñan un Área Central profundamente renovada hacia el año 2000 y despeja las amenazas de otros

..MONTEVIDEO ES LA CIUDAD CON MENOR STOCK DE OFICINAS INSTALADAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES COMPETITIVAS DEL MERCOSUR (Y ES AL MISMO TIEMPO ASPIRANTE A LA CAPITALIDAD DEL MERCOSUR)

territorios competitivos dentro y fuera de la jurisdicción departamental en la esfera de las funcionalidades mencionadas.

Sin embargo persiste la interrogante por las chances de redensificación poblacional residencial del Área Central y la perspectiva de frenar la metropolización a riesgo de desembocar en un escenario de 'centro museo', despojado de vitalidad sociocultural y reducido a la especialización empresarial pública y privada.

Aquí la combinación de las nuevas reglas de juego establecidas por el Municipio y el destino del 'Plan Fénix' pueden definir las respuestas.

Pero la diversidad y complejidad de las variables y actores en juego inhiben pronósticos terminantes, inclusive con las mayores cautelas prospectivas. Por ejemplo si nos ubicamos desde el ángulo del comportamiento del sector promotor de la construcción y los negocios inmobiliarios las nuevas reglas de juego y el angostamiento de la demanda de vivienda de los segmentos de altos ingresos deberían llevar a valorizar las opciones de rentabilidad de los reciclajes y un desplazamiento de la localización de las inversiones capaz de atender la demanda de vivienda de sectores medios. Sin embargo el impacto de las señales de los agentes públicos y la oferta de *stock* de vivienda para alquiler del Área Central están llevando a una elevación del costo del suelo que reduce los márgenes esperados de rentabilidad.

Lo mismo sucede con la oferta de mercado de oficinas o la asociación en emprendimientos de remodelación cultural como la Estación Central de AFE cuyo dinamismo sin duda está directamente vinculado a la gestión macroeconómica del Uruguay en la región indispensable para operar como 'disparadores' de cualquier programa atractivo de tipo residencial. La Aguada de los anteproyectos del Plan Fénix se transformaría en un tercio de la oferta actual del mercado de oficinas (el otro tercio corresponde al World Trade) en un marco de baja demanda de oficinas.

Esta retracción del mercado es tanto más significativa si consideramos que Montevideo es la ciudad con menor *stock* de oficinas instaladas en el sistema de ciudades competitivas del Mercosur (y es al mismo tiempo aspirante a la capitalidad del Mercosur).

DESAÍOS Y CONCLUSIONES PROVISORIAS

La coyuntura de Montevideo perfila tendencias contradictorias para la definición de un escenario democrático posexpansivo. En esencia el escenario está ligado al éxito de una visión comprensiva de las llamadas 'Estrategias del Reequilibrio'. Hacia el fin de siglo este escenario parece vinculado al desarrollo de diversas dimensiones, entre ellas las más relevantes parecen ser:

- La resolución de las iniciativas residenciales puestas en marcha en el Área Central de Montevideo y la coordinación de las Políticas Públicas del Gobierno Nacional y la I.M.M.
- La definición de una estrategia consensual para la rehabilitación ambiental de la Cuenca del Miguelete y el emplazamiento del primer Distrito Industrial de Montevideo que potenciaría una proyección regional con potencialidad de conexión endógena a los procesos de innovación técnica en curso
- El cambio de la orientación de las políticas públicas de vivienda hacia los sectores populares residentes en los barrios periféricos, la extensión de la red de saneamiento y otras actuaciones públicas que mejoren el hábitat de las mayorías urbanas del Departamento.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana y la capacidad de intervención de los agentes sociales locales en la gestión del territorio.
- La mejora de la calidad del urbanismo de pequeña escala
- La ampliación de los horizontes y los contenidos del planeamiento territorial más allá de la arquitectura urbana incorporando el *marketing* estratégico y la gestión de la imagen del territorio, análisis sociológicos y de mercado, y ampliando la escala técnico-política al sistema de ciudades en que se inscribe Montevideo.

Cabe pensar que estos desafíos no son una responsabilidad exclusiva de los agentes públicos, empresariales, políticos y sociales sino también tareas instigantes para la capacidad de elaboración cultural, de investigación y asesoría del conjunto de la masa crítica universitaria del país.■