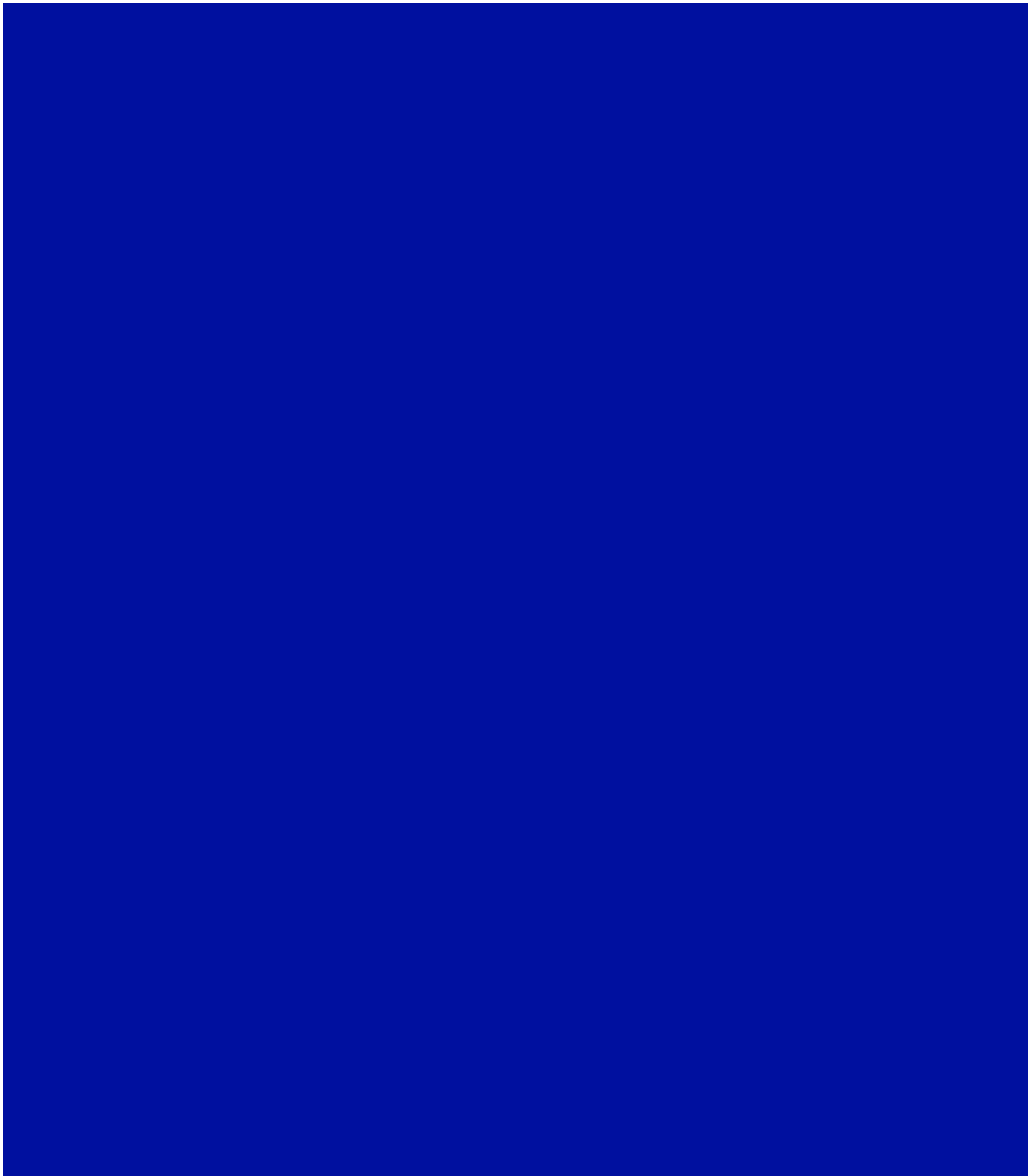


*cinco episodios  
del despliegue del  
urbanismo en el  
Uruguay moderno*

LUCIO DE SOUZA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lucio de Souza es arquitecto y magíster OT por FADU-Udelar, donde es profesor de Urbanismo e investigador del ITU y doctorando del doctorado FADU-Udelar.



*El historiador [...] pretende ubicar e interpretar temporalmente el producto cultural en un campo en el que se produce la intersección de dos rectas. Una es vertical o diacrónica y con ella se establece la relación de un texto o un sistema de pensamiento con expresiones anteriores de la misma rama de actividad cultural (pintura, política, etcétera). La otra es horizontal o sincrónica, y permite analizar la relación del objeto intelectual estudiado con lo que surge en otras ramas u otros aspectos de la cultura en la misma época. La línea diacrónica es la urdimbre de la tela de la historia cultural, y la línea sincrónica, la trama. El historiador es el tejedor, pero la calidad de la tela depende de la resistencia y el color del hilo.*

CARL E. SCHORSKE, *La Viena de fin de siglo*

Las miradas más corrientes de la bibliografía especializada en urbanismo en el medio nacional han dejado invariablemente un espacio vacante: el completamiento de una narrativa coherente sobre los procesos de constitución de la disciplina en el arco moderno del Uruguay, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días.

En la mayoría de los trabajos sobre el tema, prima un espíritu de relato: proyecto, plan, reglamentación u obra realizada son *mostrados* describiendo, mayormente, y haciendo presentes los aspectos sustantivos, con el objetivo de completar una presentación *verdadera*. Esta manera de posicionarse frente a los hechos parte de la noción de que el autor opera como relator de un episodio que es entendido como el resultado de un proceso productivo y tecnológico neutro.

Es cierto que algunos trabajos hacen avances, dado que se esfuerzan en construir campos paralelos desde los cuales observar —sin mera complacencia— aquellos episodios acontecidos. Sin embargo, también es cierto que estos trabajos son excepcionales y, en general, presentan una mirada parcial o sectorial. Considerando el enorme valor conjunto de todos estos aportes, este texto pretende realizar una lectura alternativa de los episodios, haciendo énfasis en la conformación de una narrativa global que permita corroborar —o, más bien, especular acerca de— la existencia de cinco períodos o momentos, identificables y comprensibles, en la medida que se aborden la problemática y la acción urbanística desde una perspectiva cultural amplia.

Esto implica asumir que el episodio —proyecto, plan, etcétera— no es meramente una respuesta automática, sino una construcción compleja mediada por circunstancias epocales, culturales y de organización de la producción. Ampliar este espacio vacante y comenzar a completarlo es el objetivo inicial de este trabajo.

El enfoque elegido pretende separarse de los métodos de análisis que se centran en los grandes hechos destacados y propone deambular en la microhistoria que acontece en su contexto. Busca develar algunos aspectos desconocidos de una serie de episodios que han sido estudiados y analizados corrientemente de forma aislada y sobre la base de algunos prejuicios transmitidos. Y, también, incorporar algunos otros no muy conocidos.

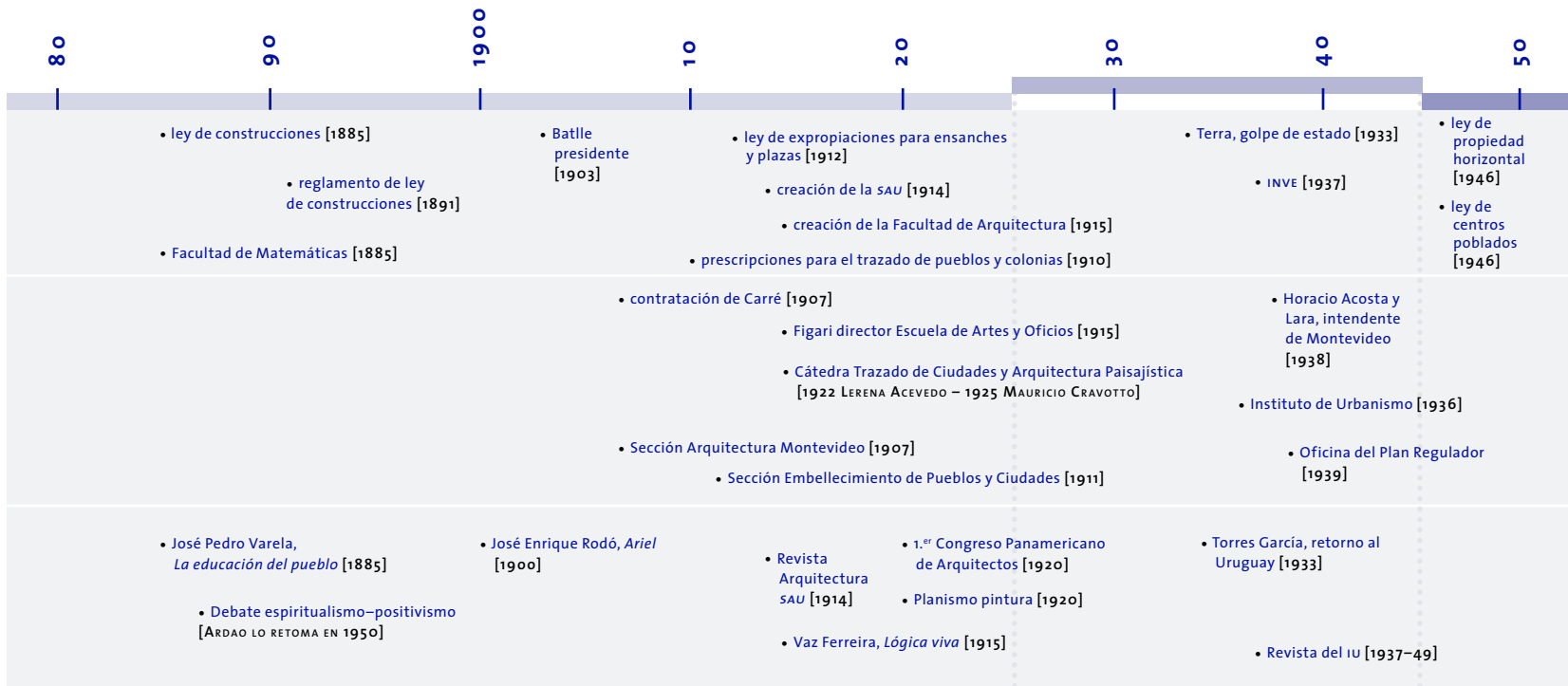
Para ello, primero se construye un *mapa de episodios*, que busca articular los momentos relevantes de la disciplina con los largos procesos que acontecen en dicho arco moderno. Y, a la misma vez, vincularlos con otros campos de la cultura y la realidad política y social de la época. Este mapa de episodios problematiza la ciudad, el territorio y las diferentes maneras de operar, a partir de una lectura doblemente conectiva:

- en vertical (sincrónica), vinculando el episodio en relación con otros fenómenos de la cultura de la misma época, como ser: política e instituciones, cultura, referentes, imaginarios y prácticas;

- en horizontal (diacrónica), conectando el episodio con expresiones anteriores o posteriores de la misma actividad cultural, en este caso, el urbanismo.

El mapa presenta una casuística amplia y permite detenerse en el análisis de, al menos, un episodio clave por período que opere a manera de *paciente cero*, en el sentido de ser el difusor de ciertos modos de pensar y hacer. Este sería singularmente un *proyecto fundante*, en la medida que se presenta como aquel capaz de desarrollar *protocolos de descubrimiento*. A partir de él podría suponerse una comprobación de todo un universo de la casuística coetánea. Esta relación entre el *paciente cero* y la casuística epocal no necesariamente implica una secuencia temporal sucesiva, sino que —como se podrá ver a continuación— los casos se ubican ya iniciado el período y constituyen, incluso, una verificación del avance de un imaginario ya constituido.

La utilidad del trabajo es comprender cómo se configuran las diferentes subjetividades que problematizan la ciudad y los consecuentes modos de operar sobre ella en cada período definido. Para ello, se buscará identificar con rigor y precisión algunos aspectos clave de las miradas en



METRÓPOLIS – CIUDAD ORGANISMO

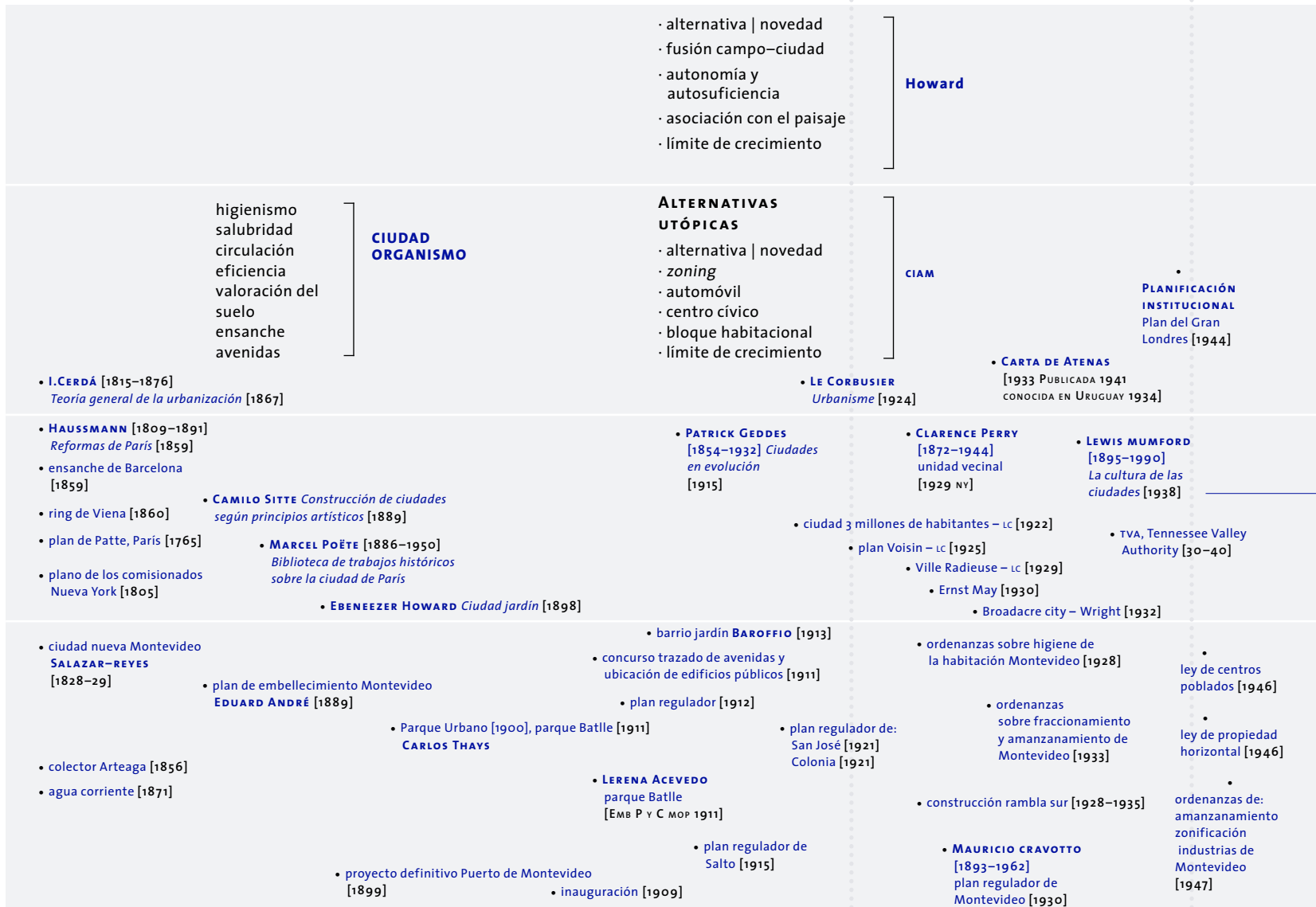
MODELOS ESTÁTICOS

CIUDAD

COMPONENTES PARCIALES

EXPEDIENTE – PLAN REGULADOR

PLANES





cada uno de ellos: ¿cuáles eran los problemas?; ¿quiénes se ocupaban de ellos?; ¿con qué instrumentos lo hacían?; ¿con qué objetivos?; ¿cuáles fueron sus resultados?, ¿qué palabras clave se utilizan?

Como es de suponer, la lectura de cinco períodos propuesta no implica simplemente cortes y rupturas entre cada uno de ellos. También es posible leer *continuidades* en los modos de entender y hacer sucesivos. Esto constituye también una parte esencial del trabajo, en la medida que permite trascender una lectura simplista y esquemática de la construcción de un espacio de saber que, como todo espacio humano, desborda de complejidades y vínculos cruzados.

**Invención. La metrópolis y la formación del urbanismo**

El momento de invención de la disciplina se entiende como un primer tránsito hacia la autonomía y la abstracción de los problemas, asociado a un período de emergencia de un nuevo artefacto: la metrópolis. Es *invención*, en el sentido que le da Rigotti, «no como un descubrimiento, sino como una mutación en las representaciones, como la construcción de nuevas formas de ver y enunciar para hacer» (Rigotti, 2014).

Es decir que lo que cambia no es tanto el objeto de estudio en sí mismo, sino también —y sobre todo— el convencimiento de grupos de actores de diferentes saberes que comienzan a construir un campo de trabajo específico. Higienistas, economistas, embellecedores e ingenieros viales se abocan a participar desde sus conocimientos específicos en la preocupación por la constitución perniciosa que venía teniendo un artefacto novedoso y problemático a la vez: la metrópolis.

Frente a esto se debía actuar combinando de manera iniciática el conocimiento científico y el saber artístico. Para ello era imprescindible establecer pautas de cómo debían ser las partes constitutivas de una ciudad moderna y componer un plano regulador que estableciera de manera unívoca el futuro.

Si en algo tuvo enorme éxito el urbanismo en su etapa de invención, fue en instalar nuevos *imaginarios* y *representaciones* acerca de lo que podía ser la ciudad. La metáfora de la *ciudad organismo* —cuya salud determina la de la sociedad que la habita— constituyó una pieza clave en los modos de pensar el problema de la metrópolis en

estas épocas. Y, paralelamente, esta disciplina naciente se encargó de difundir las capacidades que tenía para operar sobre ella. Estas ideas orientan las formas de actuar, y, si bien el ideario nunca se construyó por completo, muchos de sus supuestos se instalan en las agendas políticas. Esta ha sido la tarea de los primeros urbanistas tanto desde el ámbito académico como desde el ejercicio concreto en posiciones de toma de decisión.

Los problemas iniciales de la modernización nacional guardan relación con un nuevo rol que el territorio y las ciudades toman al momento de la Independencia. Los requerimientos del comercio internacional, esenciales para la supervivencia del Estado nación, son fundamentales a la hora de las transformaciones propuestas en la época. Obviando el período de la Guerra Grande, se inicia a fines del siglo XIX una serie de grandes operaciones territoriales y urbanas que conjuntan, por un lado, una extensa red ferroviaria en desarrollo creciente, entre 1869 y 1915, y, por otro lado, la construcción de la enorme infraestructura del nuevo puerto de Montevideo, que desde 1909 se constituye en la conexión del país con el mundo.

Esta sumatoria de acciones infraestructurales, que permiten convertir el campo vacío y poco explotado en gigantesca fábrica de carne, cuero y lana, viene acompañada de una serie de acciones sobre la ciudad que buscan darle carácter y significado simbólico. La ciudad de Montevideo, que había crecido de 50.000 pobladores en 1860 a 369.000 en 1915, se iba extendiendo por la suma de parches de loteamientos comerciales producto de los incipientes promotores inmobiliarios.

El Estado es consciente de la necesidad de importar y aplicar conocimiento para orientar las operaciones que permitan darle a esta ciudad amorfa y monótona un aspecto acorde a la significación que empieza a tener. Así, se suceden una serie de episodios en este sentido: el plano de la Ciudad Novísima de Francisco Surroca, de 1872; la Ley de Construcciones, de 1885 y su Reglamento, de 1891; el proyecto contratado a Edouard André —colaborador de Haussmann en París—, denominado Plan de Embellecimiento y Ensanche de Montevideo, entregado en 1891, y el Concurso Internacional para el Trazado General de Avenidas y Ubicación de Edificios Públicos, de 1911.

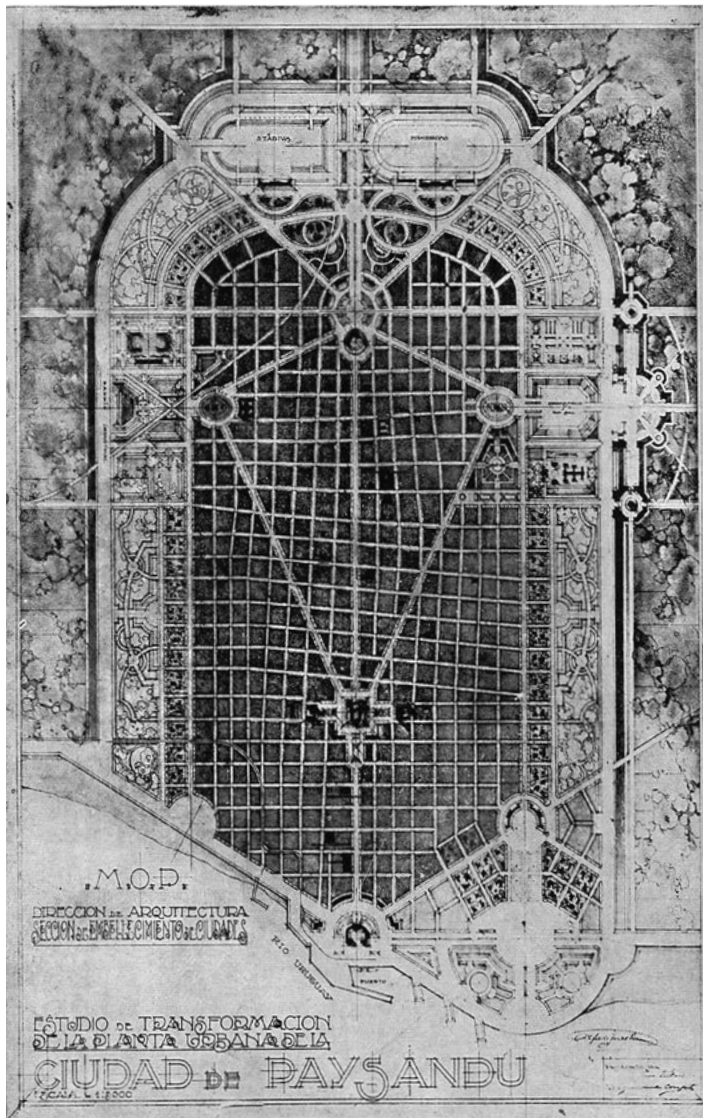
El espíritu modernizador y regulador que nutre estas acciones es, además, compilado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) en un documento fundamental: las Prescripciones Generales para el Trazado de Ciudades y Aglomeraciones Urbanas de la República, de 1917, que es

**ILUSTRACIÓN 2.**  
Plano Regulador  
de Paysandú

presentado en 1920 en el Primer Congreso Panamericano de Arquitectos, realizado en Montevideo. La publicación del MOP, denominada Contribución de la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades, de marzo de 1920 —dirigida por Raúl Lerena Acevedo—, contiene una larga serie de recomendaciones realizadas a los efectos de las transformaciones urbanas que permitan imprimir a las ciudades reglas de circulación, higiene, economía y arte.

El documento es muy claro, lo que se debe hacer son:

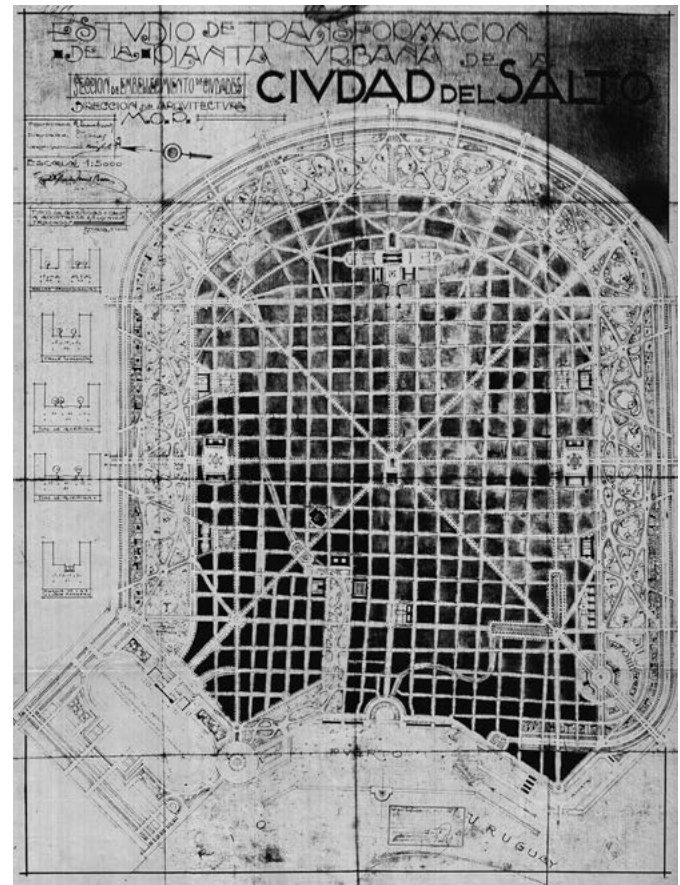
[...] Planos reguladores que contemplaran la sanidad pública traducida en el desarrollo y creación de plazas para ejercicios, parques, jardines, espacios libres, etcétera, asegurando además la fácil, rápida e intensa circulación; todo, sin perjuicio de la estética y del confort íntimamente ligados a la belleza y el desenvolvimiento de cada uno de los elementos que integran el conjunto de los centros poblados (MOP, 1920).



**ILUSTRACIÓN 3.**  
Plano Regulador  
de Salto

Estos documentos escritos vienen acompañados de una profusa actividad de elaboración de planos reguladores desde la misma sección del MOP: Melo, Salto, Paysandú, San José, Colonia, etcétera, reciben sus propuestas. También proyectos de parques y jardines, entre los que destaca el del ex Parque Nacional de Carrasco, elaborado junto a Charles Racine.

La relevancia de la cuestión del urbanismo, y su vínculo innegable con la arquitectura, es refrendada en ese congreso: el Primer Congreso Panamericano de Arquitectos llama la atención de los gobiernos nacionales y locales sobre la imprevisión y falta de estudio de las condiciones de higiene, estética y de la economía del tráfico que se observa en la generalidad de las ciudades americanas.



[...] Hacen votos:

1. Porque las autoridades nacionales y locales [...] legislen en forma práctica y de perentoria obligación inicial, el estudio y la adopción de planos reguladores de todo centro urbano [...].
2. Porque las Facultades y Escuelas de arquitectura incluyan [...] clases libres y gratuitas para la divulgación de sus principios.
3. Porque se constituyan en cada ciudad de América «Ligas» con el fin de despertar, dirigir y estimular la iniciativa oficial en los problemas más importantes del plan orgánico de los centros urbanos (IU, 1937).

Las iniciales preocupaciones se definen con sorprendente precisión. Está presente la idea de que la transformación física viene asociada a un desorden que debe ser resuelto para que el colectivo social funcione más adecuadamente. Y que la invención de una disciplina encargada de esa tarea es fundamental para iniciar ese camino.

**Cientifización.** La natural consecuencia de **El urbanismo de entreguerras** aquellas preocupaciones iniciales radica en un avance en la complejización de la mirada. Aquella metáfora

de la *ciudad organismo* se desarrolla y despliega en todas sus capacidades hasta comprender aquellos componentes que inicialmente aparecían aislados, como redes y sistemas, que ahora operan en simultáneo. La ciudad es vista como un sistema integrado por redes vinculadas: transporte, valor del suelo, historia, centros cívicos, espacios verdes, zonificación, etcétera, son ahora los elementos que cooperan simultáneamente para el orden de la ciudad. O su desorden.

El mecanismo de acción para lograr esto es el Plan Regulador, que difiere del Plano Regulador, en mucho más que una letra. Hay al menos dos aspectos cruciales que marcan un parteaguas en su conceptualización: por un lado, la necesidad de elaboración de un diagnóstico preciso, el Expediente Urbano, que permita analizar el objeto de estudio —la ciudad— desde un punto de vista científico. Y, por otro lado, la aspiración a la definición de un modelo para conseguir el orden final buscado que se

representa no por uno, sino por varios planos superpuestos que contienen actuaciones variadas en cada componente del sistema. En definitiva: ciencia y arte. Adicionalmente, el Plan Regulador viene acompañado de una memoria escrita porque, en sí mismo, el plan es un relato de intenciones hacia una realidad buscada y no su mera representación.

Aquella *ciudad organismo*, que el período anterior había concebido, puede ser ahora parte de un estudio serio y profundo mediante los métodos que las ciencias naturales y las humanas habían desarrollado. Entender la ciudad como entidad biológica implica asumir que tiene sus propias reglas de crecimiento. El urbanista sería aquel estudioso que podría combinar dos saberes fundamentales: el conocimiento técnico que permita, mediante la graficación de datos, información y análisis, comprender las reglas de evolución de la ciudad. Y la capacidad empática, que mediante el contacto directo inmediato con el objeto le permita desentrañar el élan vital que impulsa su desarrollo.

A través de estas formas de «conocer» la ciudad, el urbanista —científico y demiurgo a la vez— podía enfrentarse ahora con herramientas poderosas al último de los desafíos: el hacer. Aquí hace su aparición el arte como mecanismo de acción. Pero no el arte entendido como emancipación creativa o voluntad libre de innovación, sino el arte entendido como «saber hacer», es decir, como el manejo competente de las reglas de un oficio y las técnicas asociadas a él. Todo esto, concebido como un proceso largo y dificultoso, sería lo que permitiría tomar el control de la materia urbana.

La formación de Mauricio Cravotto, principal protagonista de este período, avala estas cuestiones. En su viaje por Europa se vincula al Instituto de Urbanismo de la Universidad de París (IUP), donde toma cursos de verano con Marcel Poëte, seguidor de la geografía humana de Vidal de La Blanche y del espiritualismo y vitalismo de Henri Bergson. También estudia con León Jaussely, portador del saber hacer, demostrado en una saga de concursos premiados: Barcelona, 1905 (primer premio); Berlín, 1910 (segundo premio), Gran París, 1919 (primer premio).

Estas enormes influencias en sus épocas de formación se transparentan en el episodio principal del período: el *Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo. Estudio de urbanización central y regional*, trabajo liderado por Cravotto (junto a Américo Ricaldoni, Octavio de los Campos, Milton Puente, Hipólito Tournier y Santiago Michelini) y realizado en 1930 para celebrar el centenario de la Independencia. El plan se ubica en una posición ecléctica y receptiva respecto de las líneas de pensamiento de la época. En efecto,

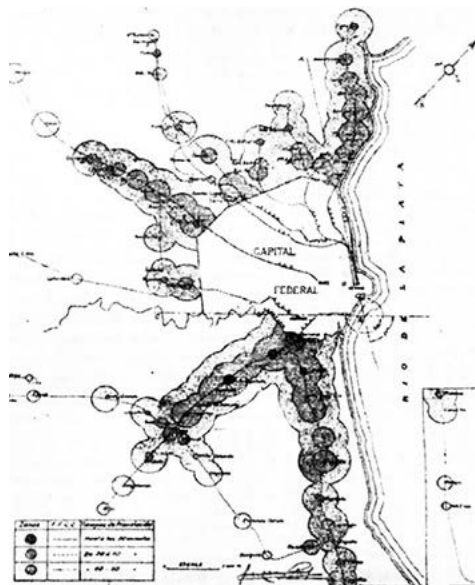
**ILUSTRACIÓN 4.**  
Líneas isócronas  
de Buenos Aires

[...] Analizando las redes de relaciones que Cravotto había venido estableciendo con los ámbitos más avanzados del pensamiento y la práctica del urbanismo incipiente entre fines del XIX y principios del XX es posible comprender la compleja combinación de influencias que anidan en el Plan (De Souza, 2017).

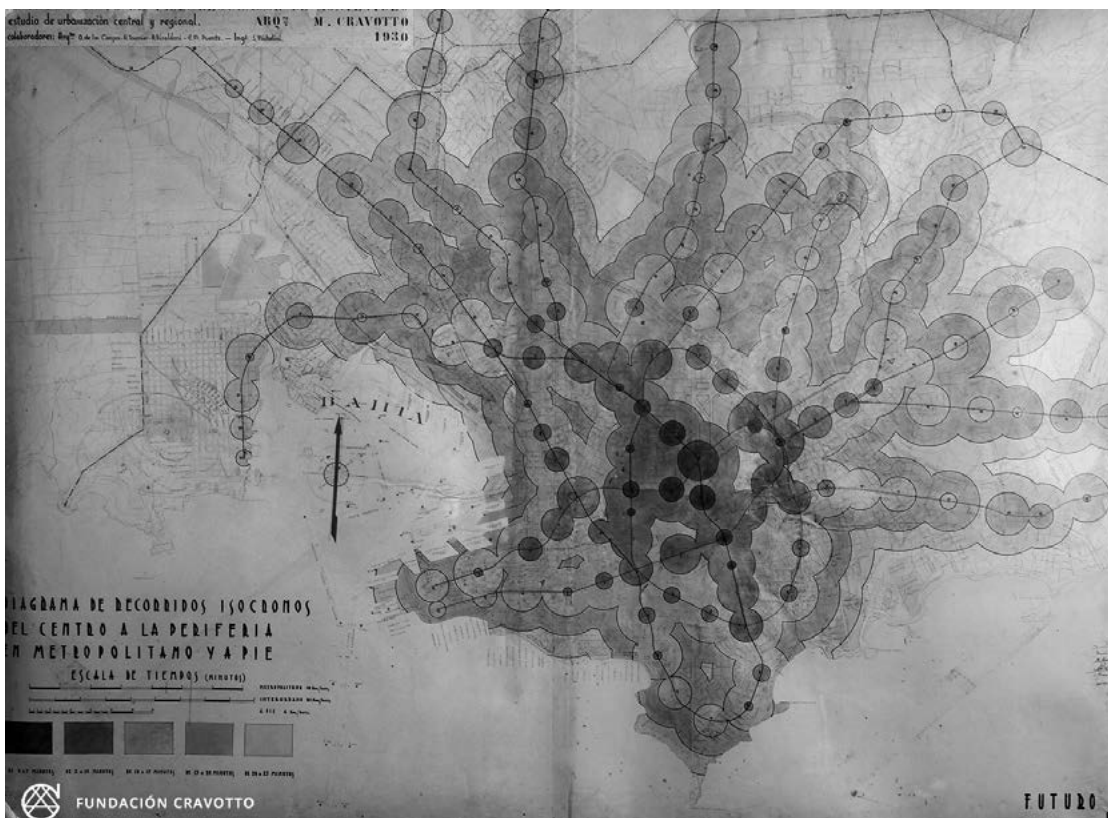
La revisión de este episodio con relación a su entorno y su proceso de producción permite comprobar el error frecuentemente cometido en la historiografía nacional al ubicar a Cravotto y su Plan Regulador para Montevideo, de 1930, en relación con la corriente de los CIAM. Por supuesto que el Le Corbusier de la conferencia en Montevideo de 1929 también es parte de los insumos de los que el plan abreva, pero, ciertamente, no de manera preponderante.

Las 23 láminas del Plan Regulador contienen guiños variados: desde los estudios de evolución histórica anclados en Poëte hasta la estación Corbusier del metro propuesto, ubicada en Bulevar Artigas y Suárez, pasando por la lámina de curvas de igual valor de la propiedad, que conectan con los estudios de los economistas alemanes Baumeister, Stübgen y Eberstadt. La lámina 12 es quizá una de las más enigmáticas y poco comprendidas en nuestra historiografía,

el «diagrama de recorridos isócronos». Sin embargo, este tipo de planos era corriente en la época, una enseñanza del profesor Louis Bonnier, del IUP, con el que Cravotto y Della Paolera, entre muchos otros, tomaron cursos.



**ILUSTRACIÓN 5.**  
Líneas isócronas  
de Montevideo



La propuesta principal del plan es radical en el planteo de desplazar el centro cívico de la Ciudad Vieja hacia la zona de Tres Cruces. Esta cuestión, que ocasionó una polémica en la prensa entre Julio Vilamajó y Octavio de los Campos y ha sido debatida en nuestra historiografía, ha concitado hipótesis de lo más risibles: desde un supuesto desdén de Cravotto, que envía al joven de los Campos a contestar a Vilamajó hasta una supuesta polarización de posiciones que ubican a un Vilamajó conservador y a un de los Campos vanguardista. Sin embargo, la lectura de influencias aquí trazada permite comprender que esta transformación obedece a la necesidad de perseguir el modelo triunfante de la época: el objetivo final del control que el urbanista debe imponer a la ciudad es hacerla concéntrica y limitada en su expansión. Y una ciudad costera, con su centro en una península, nunca podrá ser concéntrica, a menos que se desplace su centro.

**Institucionalización.** Entre 1946 y 1948 se aprueba **Urbanismo de posguerra y planificación** en el Uruguay un paquete de nuevos marcos legales, que convergen en nuevas potestades y responsabilidades sobre la conformación del territorio y las ciudades. La combinación de la Ley de Formación de Centros Poblados, la Ley de Propiedad Horizontal, ambas de 1946, y la Ley de Colonización, de 1948, permiten visualizar al Estado impulsando y tomando el control de las dinámicas de desarrollo territorial como nunca antes. Por el lado de la academia y del gobierno departamental de Montevideo recién se habían formado las oficinas técnicas encargadas del plan: el Instituto de Urbanismo (IU), en 1936 y la Dirección del Plan Regulador, en 1939, dirigidas por Cravotto y Ricaldoni, respectivamente.

Este nuevo marco institucional y legal, junto a sus redes de vínculos, incluso personales, hace germinar un imaginario modernizador que debía liderar el nuevo conocimiento disciplinar asociado fuertemente a un Estado en avanzada intervencionista. En efecto, es posible rastrear un creciente incremento de las realizaciones y proyectos en los que la academia asesora a las instituciones del Estado en urbanismo, primero y en planificación, después.

Esto, por supuesto, coincide con el llamado *neobatllismo*, que, aprovechando la bonanza del país a raíz de la Segunda Guerra Mundial, decide dar un fuerte impulso al proceso de industrialización–urbanización–modernización que venía

visualizándose en Latinoamérica como el mecanismo para acceder al desarrollo y que sería impulsado como doctrina por la cepal. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) comienza a cambiar la cara, sobre todo, al país urbano.

El cambio del plan de estudios de 1952 en la Facultad de Arquitectura se convierte en una pieza fundamental del engranaje que monta el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo, principal figura del período. El viejo IU pasa a denominarse Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) y deviene en un organismo especializado que promueve la planificación en todas sus facetas. Para ello, desarrollan análisis especializados, incorporando a la investigación y la enseñanza los temas de la sociología y sus técnicas de censos y relevamientos, en conjunto con los estudiantes y los cursos; los de la economía, profundizando en el conocimiento del suelo y su valoración, tanto en el ámbito urbano, donde ya se sienten las dificultades del acceso a la ciudad de las masas pobres emigradas del campo, como en el medio rural, donde los reclamos de reforma agraria se hacen constantes. Incorpora, además, la geografía, desde la analítica de suelos hasta la fotogrametría aérea, poniendo énfasis en el uso eficiente del territorio.

Armado de una potente y pródiga capacidad para estandarizar procesos de medición y diagnóstico, sumado a una sólida base doctrinaria que cruza coherentemente planificación y política, el ITU construye teorías explicativas y despliega planes y proyectos en casi todas las áreas y las temáticas de alcance municipal y nacional. Se convertirá así en actor fundamental en la titánica tarea de la modernización desarrollista.

Para los años cincuenta el programa de la Planificación Regional y Territorial en el Uruguay ya estaba consolidado. El objetivo está claramente explicitado:

En el plano más general de la apreciación socioeconómica, la técnica del planeamiento territorial tiende a afectar, en un cierto sentido, los intereses de la comunidad, al prever su evolución, y debo por tanto considerar los distintos aspectos que en ella se superponen. Siendo ese sentido, en todo caso, de caracteres positivos en cuanto al comportamiento de los [sus] valores individuales y colectivos [...], debemos admitir que el proceso de desarrollo que se prevé en el planeamiento tendrá siempre como objetivo el: mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. (Gómez Gavazzo, 1959).

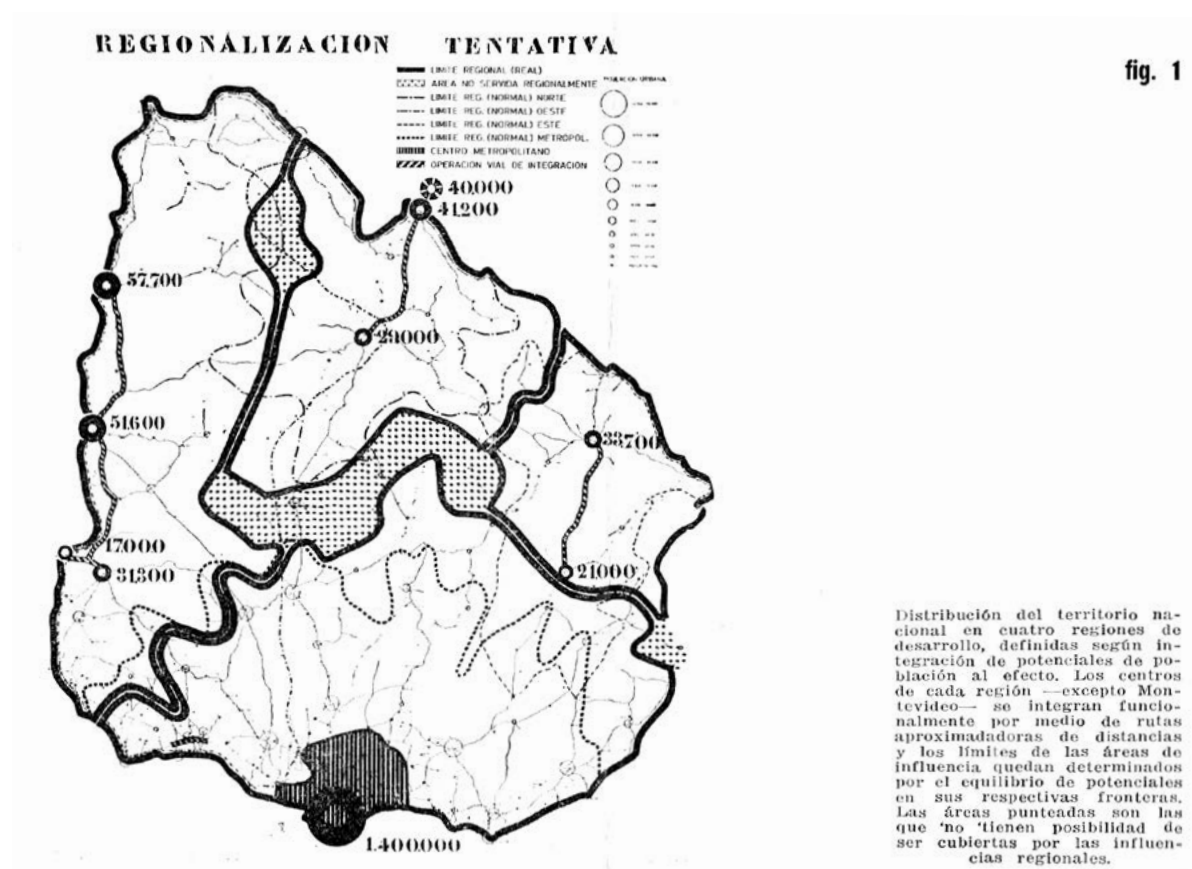
Teorías, metodologías, técnicas, herramientas y andamiaje interinstitucional se cosen con gran precisión desde el ITU, de manera de poder participar y asesorar en gran cantidad de los procesos de desarrollo del país. La incansable y titánica tarea llevada a cabo es vista por su líder como un mecanismo técnico para «alcanzar de manera pacífica el socialismo» (De Souza, 2019).

Así se estudian, en sus aspectos territoriales y de localización, temas variados de la realidad nacional: el sistema educativo de primaria y el universitario; la red de servicios de salud; la producción rural; la reforma agraria; las rutas y carreteras; las represas y la generación y distribución energética; la alimentación en el ámbito rural; la administración municipal y el organigrama interno adecuado; las unidades vecinales y la vivienda; las problemáticas de inundaciones; el área metropolitana de Montevideo, etcétera. Adicionalmente, se realizan planes y proyectos para gran cantidad de regiones, ciudades y pueblos del país: Río Negro, Cerro Largo, Montevideo, Young, Fray Bentos, Salto, Artigas, Colonia; incluso, una propuesta de regionalización

nacional que sustituía los diecinueve departamentos por cuatro regiones.

EL ITU y, especialmente, Gómez Gavazzo participan también de la elaboración del Plan Director para Montevideo, de 1956, que guía las transformaciones más potentes que tuvo la ciudad a partir de la lógica de la planificación de posguerra: zonificación rigurosa para la implantación de industrias; definición de unidades vecinales; programa de vialidad y autopistas urbanas; obras de infraestructura, saneamiento, y, especialmente, programas de vivienda basados en el modelo CIAM. Así, se construyen cinco unidades de habitación: Cerro, Reducto, Casavalle, Buceo y Malvín. Esta última, la más grande, que prevé vivienda para 39.500 personas, aunque, finalmente, se realizan para 16.500.

Todo este programa que desarrolla el ITU trasciende incluso lo nacional y logra conectar con la región y gran parte de Latinoamérica, permeando y vinculándolo con otros institutos de investigación y entes de planificación de otros países.



**Revisión.** La intervención de la Universidad *Desindustrialización y crisis urbana* en 1973 durante la dictadura civil-militar (1971-1985) constituyó un punto de quiebre respecto de la línea planificadora que el ITU venía llevando en relación con las instituciones estatales. Si bien es cierto que el alejamiento se fue dando de manera gradual por la pérdida de interés del Estado en planificar al tomar un perfil económico más liberal, el exilio de muchos investigadores y profesores lo acentuó.

Sin embargo, el principal asunto que hay por detrás guarda relación con la entrada en crisis del círculo virtuoso de la modernización asociado al desarrollismo. Aquel proceso de industrialización-urbanización-modernización que había impulsado la implantación industrial, el acceso a la vivienda y la construcción expansiva de la ciudad se rompe con la caída del modelo de ISI.

La creciente apertura de la economía mundial, ya fraguada en Bretton Woods en 1944, comienza a operar con el desmantelamiento del proteccionismo de los Estados, lo cual lleva a la gradual desindustrialización del mundo occidental. Hacia los años setenta, la crisis del petróleo termina con el patrón oro del dólar y lleva al mundo entero a una recesión. Paralelamente, los iniciales discursos ambientalistas hacen visible que el círculo virtuoso que había llevado a los Treinta Gloriosos (también llamada «edad de oro del capitalismo») había llegado a su fin: los recursos no eran ilimitados y los modos de producción fordistas estaban agotados.

La nueva lógica emergente de la economía mundial — el posfordismo — imprime en los territorios una dinámica de desplazamiento espacial constante, que, asociada a los flujos libres de capital, hacen del planeta entero un sitio donde las fronteras se diluyen y el espacio se *produce* a cada instante, sin requerir lógicas de contigüidad. La metáfora de la aldea global se hace ahora posible por la vía de la financiarización de todas las actividades productivas y del capital global.

La planificación, en este contexto, es vista como una herramienta retrógrada, en el sentido que es considerada un impedimento a la dinámica de este nuevo mundo así constituido. Todo mecanismo de freno al libre tránsito del capital es visto como un obstáculo que no permite el crecimiento, y, por tanto, como una estructura a demoler por la doctrina del llamado «consenso de Washington».

Esto se traduce, en la disciplina, en un acelerado

abandono de las políticas de planificación urbano-territorial y en la búsqueda de la inversión privada como modo de impulsar las transformaciones de las ciudades y territorios. Lo que estaba claro era que el modelo de economía de manufactura urbana estaba en crisis y que la clave era encontrar un nuevo papel para las ciudades. En las principales ciudades del mundo eso se hará por la vía de la terciarización, la festivalización o las políticas de recuperación asociadas a grupos sociales que algunos llamarán «la clase creativa». Esto traerá aparejado un nuevo tipo de problemas: la gentrificación y el abandono de los grupos sociales vulnerables de aquellas zonas que aún se conservaban en las áreas centrales de las ciudades.

La indomable modernidad, que había creído en la construcción de un territorio de iguales, se ve enfrentada al espectro de sus utopías, para descubrir, trágicamente, que no ha hecho otra cosa que engrasar la maquinaria del sistema. Tafuri lo presenta de manera elocuente en *Para una crítica de la ideología arquitectónica*: la problemática del territorio y su herramienta, la planificación, habían sido un mero mecanismo de reproducción de las condiciones de producción. La crítica radical parece demoler, de esta manera, toda posibilidad de acción, y la consecuencia para los arquitectos fue la huida, el refugio en la interna de la disciplina y la aceptación de un rol mucho menos heroico, abandonando con rapidez los objetivos sociales que la habían acompañado durante casi todo el siglo xx.

Aparecen así nuevos discursos teóricos de enorme interés que, sin embargo, contienen un subterfugio en común: la pérdida definitiva del rol social del urbanismo. En efecto, la retirada a la autonomía disciplinar a partir de los trabajos de Kevin Lynch, Gordon Cullen, Ian McHarg, Jane Jacobs o, un poco más adelante, Aldo Rossi y Robert Venturi tienen en común la pérdida de las ambiciones políticas. Incluso, la lectura en clave marxista de la construcción de la factura urbana hecha por Rossi tiene como consecuencias un instrumental que se presenta con un alto grado de neutralidad.

La resistencia a las lógicas del sistema se interpreta ahora en clave de patrimonio, un persistente argumento en nuestro país para aquellos que se organizan con el objetivo común de oponerse a los embates del capital; aun cuando no estaba tan claro en la época. Esto ha dado lugar a interesantes procesos defensivos como el del Grupo de Estudios Urbanos (GEU), de 1987, con importantes consecuencias en la valoración del tejido social asociado a un sector urbano; o el Informe de Áreas Caracterizadas,

fuertemente influenciado por Lynch, encargado por la SAU, de 1987, y realizado por un equipo integrado por Inda, Queijo, Livni y Giordano.

Pero quizá el trabajo que mejor combina todas las visiones propias de este período de refugio y autonomía disciplinar sea el del Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR), de 1986. En efecto, es el primer trabajo nacional que analiza la conformación histórica de la ciudad de Montevideo a partir de la noción de trazados y sectores, a la manera de Rossi, que ya había ganado su espacio como metodología de análisis en la época. A la misma vez, reivindica la construcción de la ciudad futura a partir de los conceptos de participación y apertura democrática, muy en línea con la finalización de la dictadura en Uruguay y con las visiones de Jane Jacobs triunfantes recientemente a nivel internacional. Contiene, además, una crítica —aunque un poco blanda— a los procesos de urbanización de Latinoamérica en clave de Hardoy.

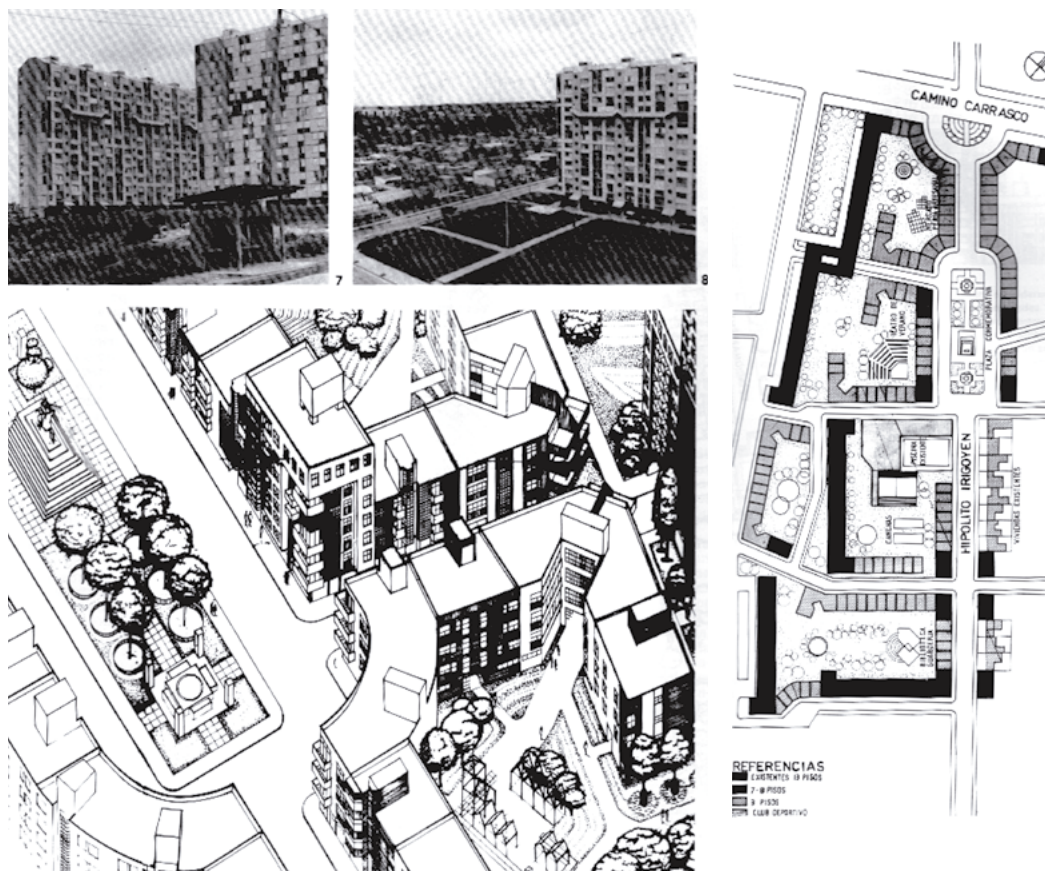
Acompaña el trabajo una larga serie de propuestas urbanas realizadas para varios sectores de la ciudad de Montevideo, un poco a la manera de las *50 ideas para la recuperación de Madrid*, de 1982, o las *20 ideas para Buenos Aires*, de 1986. En este caso, las propuestas no son en modo de concurso, sino de invitación, de manera de distribuir los sitios de trabajo a razón de uno por equipo. Aparecen así propuestas para lugares muy característicos y otras para situaciones barriales genéricas.

La realizada para el sector de Malvín, de Alberto de Betolaza y Mariella Russi, en particular para el área del conjunto Parque Malvín Alto, es muy significativa: aquel sector urbano que había constituido una experiencia radical moderna en clave CIAM es ahora reformulado a partir de las nociones de arquitectura urbana o de reconfiguración de la trama.

El proyecto ubica una serie de bloques bajos y medios que configuran un borde cerrado de manzana, de manera de *integrar* los bloques exentos a las reglas urbanas tradicionales. El esfuerzo se plantea hacer incluso a partir de padrones independientes, de manera de incorporar también los largos tiempos urbanos a la factura.

De acuerdo con esta premisa, la primera operación deberá reimplantar un amanzanamiento que, teniendo en cuenta los bloques existentes, tienda a recomponer el tejido urbano a la manera tradicional. Esta operación significa reconocer positivamente la vigencia de la manzana como base de una trama generativa a priori del tejido urbano (TIUR, 1986).

Los discursos que recorren el trabajo del TIUR se llenan de frases de reclamos democráticos. El énfasis en la gestión urbana, la participación colectiva en la construcción de la ciudad, la desburocratización de la planificación y la descentralización son temas recurrentes que marcan el giro buscado en este período, desde la planificación tecnocrática a la gestión participativa.



**Tecnización.** Las visiones críticas del período anterior permitieron comprender la necesidad de un marco estable que haga posible utilizar herramientas variadas e inclusivas para la transformación de los territorios. Esto se vio fortalecido por los procesos considerados exitosos de algunas grandes ciudades europeas que, desde los años ochenta, recuperaron sus capacidades de transformación a partir de la celebración de eventos y la festivalización de sus reformas interiores.

**La construcción de un marco legal: instrumentos y ordenamiento**

A fines de los años noventa, el segundo gobierno departamental de izquierda en Montevideo, liderado por Mariano Arana, culmina el largo proceso llevado adelante para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT). Este plan estratégico de nueva generación para la época combinaba el análisis de escenarios a futuro, un diagnóstico completo y amplio, así como la definición de lineamientos generales para las áreas urbana y rural del departamento.

También avanzaba con énfasis en la precisión de instrumental derivado que hiciera posible continuar el proceso de planificación hacia adelante en el tiempo. Para ello, el POT definía una batería de instrumentos específicos que podían ser aplicados en el departamento. Esto va llevando a establecer protocolos de planificación continuos de sectores urbanos, lo cual presenta virtudes y desventajas: por un lado, permite desplegar paulatinamente herramientas coherentes de ordenamiento sucesivo y, por otro lado, habilita a despojar al urbanismo de su visión política para convertirlo en una técnica aplicada.

Un nuevo paso fundamental en la constitución del ordenamiento territorial como técnica en todo el país fue la aprobación en 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). Un proceso largo de debate termina dando por resultado una ley con muy altos anhelos y ambiciones, tal como puede leerse en la definición de sus principios:

Son principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: *a)* La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial. *b)* La coordinación y cooperación entre sí, sin

perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas [...] y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social. *c)* La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional [...]. *d)* La promoción de la participación ciudadana [...]. *e)* La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados. *f)* La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio. *g)* La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio [...]. *i)* La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna [...]. *k)* La prevención de los conflictos con incidencia territorial. *l)* El carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.

ILUSTRACIÓN 8:  
Balsa de laguna  
Garzón



Hoy quizá la dificultad más importante sea que el siempre esquivo «bien común», que pudiera guiar con certeza las propuestas y las acciones, depende necesariamente de una previa definición de objetivos políticos, es decir, de un proyecto colectivo en el cual se puedan reflejar las ambiciones y los deseos de una sociedad compleja y cada vez más fragmentaria, algo que la técnica burocrática sola nunca será capaz de aportar.

De hecho, es en las esferas de la especulación y los negocios donde la microtecnología de los expedientes se

despliega mejor: la LOTDs y sus directrices, categorizaciones de suelo, planes y programas de actuación integrada, etcétera, se convierten inmediatamente en procedimientos de fácil superación acrobática en manos de técnicos y profesionales contratados, a los efectos de impulsar los desarrollos o emprendimientos. Basta ver la sucesión de estudios de impacto, planes y delimitación de áreas protegidas en el entorno de laguna Garzón para ver con claridad estas contradicciones.

El lento drenar de las visiones políticas que el urbanismo devenido en tecnologías específicas ha venido teniendo aleja toda posibilidad de que surja un tipo de pensamiento integral que asocie plan a visión política. Esto nos deja sin ninguna alternativa frente al imaginario del *statu quo* y de las lógicas del mercado que se imponen rotundamente. El aumento de la segregación social, el fin de lo público y las dificultades crecientes de convivencia constituyen poderosas realidades que ponen en cuestión las capacidades del ordenamiento en momentos en que prolifera la acción planificadora.

**Epílogo** Visto el recorrido realizado, es posible comprender que, ampliando la mirada y entendiendo la ciudad como un producto cultural por excelencia, los problemas construidos por el urbanismo y las maneras de enfrentarlos han variado según las condiciones de la época.

También es visible que los modelos y teorías aplicados están condicionados culturalmente. Es el mismo condicionamiento que hace que diferentes disciplinas en una época traten problemas similares.

También alguien podría entrever, al llegar a este punto, que el urbanismo como disciplina «ha vivido rápido y muerto joven» tanto en el mundo occidental capitalista, en general, como en nuestro medio, en particular. Sin embargo, eso podría constituir un apresuramiento en las conclusiones. Si bien la perspectiva política actual no es la más auspiciosa, considerando las ambiciones transformadoras que tuvo en otras épocas, también es cierto que algunos aspectos, como la actual proliferación de términos para intentar nombrar la condición contemporánea, hablan de un efervescente momento de cambio.

La visión del arco completo hasta aquí recorrido permite comprender el rol que la disciplina ha tenido a lo largo del tiempo. En efecto, en ese período, ha



cumplido roles diferenciales, habiendo sido capaz de amoldarse a diferentes situaciones y ensamblarse de manera distinta como pensamiento y práctica operativa sobre la realidad nacional.

De la naciente *urbanología* de los componentes parciales; pasando luego al *urbanismo de plan regulador*, que enfoca sistemas de manera inicial; derivando más tarde en la *planificación regional*, que abarca la ciudad y el territorio; pasando por el *urbanismo de fragmentos*, que opera con proyectos urbanos, hasta llegar al actual *ordenamiento estratégico* de los territorios posurbanos. El urbanismo se enfrenta a nuevos desafíos y perturbaciones que, una vez más, ponen a prueba su capacidad de resiliencia ya largamente demostrada a lo largo de sus casi ciento cincuenta años de vida.

**Bibliografía**

- ALEMÁN, L. (2012), *Hilos rotos/Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo veinte*, Montevideo: Hum Editora.
- ALIATA, F. (2006), *La ciudad regular*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- ALTEZOR, C., y BARACCHINI, H. (1971), *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Junta Departamental de Montevideo, Biblioteca J. Artigas.
- ÁLVAREZ LENZI, R. (1972), *Fundación de poblados en el Uruguay*, Montevideo: Udelar.
- ANTOLA, S., y PONTE, C. (2000), «La nación en bronce, mármol y hormigón armado», en CAETANO, G. (coord.), *Los uruguayos del Centenario. Nación, ciudadanía, religión y educación (1919–1930)*.
- BAROFFIO, E. (1926), «Sobre Urbanismo. Las conferencias del Profesor Arquitecto León Jaussely», *Arquitectura*, vol. 107, SAU.
- CARMONA, L. (1993), *Ciudad Vieja de Montevideo 1829–1991. Transformaciones y propuestas urbanas*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- y GÓMEZ, M. (1999), *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*, Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura.
- CASTELLANOS, A. R. (1971), *Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo*, Montevideo: Junta Departamental de Montevideo.
- Consejo Departamental De Montevideo. (1959), *Memoria del Consejo Departamental de Montevideo 1955–1959*, Montevideo: Editorial Consejo Departamental de Montevideo.
- CRAVOTTO, M. (1921), «Sobre Urbanización. Centros cívicos en Estados Unidos», *Arquitectura*, vol. 48, SAU.
- *et al.* (1931), «Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo. Estudio de urbanización central y regional», separata de *Arquitectura*, año XVII, n.º 160, Montevideo, SAU.
- (1931), «Conferencias del Dr. Werner Hegemann», *Arquitectura*, n.º 168–169, Montevideo, SAU.
- DE SOUZA, L. (2015), «La máquina del territorio», *Revista de la Facultad de Arquitectura*, R13, Montevideo.
- (2019), IR 34–53. *Imaginario rurales. El modelo de afinamiento en la Planificación Rural del Uruguay de Carlos Gómez Gavazzo*, Montevideo: Biblioteca Plural.
- (2017), «Revisita al Plan Regulador para Montevideo de 1930. Inveniones y redes en torno al advenimiento del urbanismo científico en Uruguay», revista *Registros*, FAUD–UNMDP.
- y LOGIURATTO, L. (2014), «Planificación», en NISIVOCCIA, *et al.* (eds.), *La aldea feliz. Episodios de la modernización en Uruguay*, Montevideo: FARQ–Udelar.
- «El Plano Regulador de Montevideo» (1919), *Arquitectura*, N.º 30, SAU.
- FERNÁNDEZ EIRIZ, M. (2017), «GP01\_ Norteamérica interior», *Vitrubia*, n.º 3, Montevideo, FADU.
- GÓMEZ GAVAZZO, C. (1959), *Metodología del Planeamiento Regional*, Rosario: Editorial Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento.
- GORELIK, A. (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887–1936*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2002), «Ciudad», en ALTAMIRANO, C. (ed.), *Términos críticos de sociología de la cultura*, Buenos Aires: Paidós.
- GRAVAGNUOLO, B. (1998), *Historia del urbanismo en Europa, 1759–1960*, Madrid: Akal.
- IU (1937), «La creación del Instituto de Urbanismo», *Revista del Instituto de Urbanismo* IU, vol. 1, marzo.
- LIERNUR, J. F. (1988), «Observaciones sobre “nueva crítica” latinoamericana en arquitectura», en *Cuadernos de historia del instituto de arte americano*, Buenos Aires: FADU–UBA.
- LIGRONE, P., *et al.* (2020), 2015, *Ciudad Futura. Horizonte del Plan Regulador de 1930*, Montevideo: Biblioteca Plural.
- LUQUE AZCONA, E. J. (2007), *Ciudad y poder: la construcción material y simbólica del Montevideo colonial*, Sevilla: CSIC, Universidad de Sevilla.
- MOP (1920). *Prescripciones generales para el trazado de Ciudades y Aglomeraciones Urbanas de la República*. Montevideo: MOP, Dirección de Arquitectura, Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades.
- NOVICK, A. (s. f.), *La saga de los modelos. Apuntes para una lectura de los proyectos urbanísticos para Buenos Aires* [documento de trabajo].
- y PICCIONI, R. (1990), «Carlos María Della Paolera (1890–1960). Los orígenes de la profesión de urbanista en la

Argentina», *Serie Crítica*, n.º 16, IAA-FADU/UBA.

**NUDELMAN, J.** (2015), *Tres visitantes en París. Los colaboradores uruguayos de Le Corbusier*, Montevideo: Biblioteca Plural, CSIC-Udelar.

**PÉREZ MONTERO, C.** (1942), «La calle del 18 de julio», en *El siglo ilustrado*, Montevideo.

**PICCINATO, G.** (1993), *La construcción de la urbanística. Alemania 1871-1914*, Barcelona: Oikos-TAU.

**RICALDONI, A.** (1943), «La Planificación Urbanística en la evolución de Montevideo», *Revista del Instituto de Urbanismo*, n.º 8, segundo semestre.

**RIGOTTI, A. M.** (2014), *Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960: inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización*, Rosario: UNR.

**ROMERO, J. L.** (2011), *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires: Siglo XXI.

**SAU** (1987), *Informe de áreas caracterizadas*, Montevideo: SAU.

**TIUR** (1986), *Propuestas a la ciudad de Montevideo*, Montevideo: Editorial CID-PROUR.

«Urbanización. El concurso internacional de proyectos para el trazado general de avenidas en la ciudad de Montevideo» (1920), *Arquitectura*, n.º 36, SAU.

### Series

**IU.** *Revista Instituto de Urbanismo*, nueve números, entre 1937 y 1950.

**ITU.** *Boletines Informativos*, 41 números, entre 1951 y 1981.

— *Folleto de divulgación técnica*, 26 números, entre 1958 y 1972.

### Archivos

Archivo Gómez Gavazzo, localizado en ITU-FADU-Udelar, completamente sistematizado.

Archivo ITU, localizado en ITU-FADU-Udelar, recientemente inventariado.

Fundación Cravotto, fondo documental localizado en la Casa Cravotto, en proceso de inventariado.