

Fernando Carrión, editor

**La ciudad construida**  
**urbanismo en América Latina**

FLACSO - ECUADOR  
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Télf.: (593-2) 232030  
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Corrección de textos: Edmundo Guerra  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Impresión: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2001

# Índice

Presentación . . . . .	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i> . . . . .	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i> . . . . .	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i> . . . . .	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i> . . . . .	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i> . . . . .	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i> . . . . .	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i> . . . . .	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i> . . . . .	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i> . . . . .	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i> .....	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i> .....	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i> .....	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i> .....	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i> .....	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i> .....	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i> .....	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i> .....	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i> .....	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i> .....	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i> .....	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i> .....	397

# Urbanismo al eje

## El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo

Hugo Gilmet

Desde la formulación del anteproyecto del Plan Montevideo, a fines de 1996, la Bahía de Montevideo ha sido considerada una pieza urbano-territorial clave en la perspectiva del enfoque metropolitano y regional del plan, de desarrollo autocentrado, de urbanismo al eje. En dicha oportunidad se llegó a considerar “la bahía como nuevo baricentro de la ciudad”<sup>1</sup>. Posteriormente, a partir de la consulta pública del Plan este claro desafío, de pensar Montevideo a la luz del soporte geográfico, dio lugar a un rico debate disciplinar y ciudadano.

### Breve panorama del contexto planificador contemporáneo

La disciplina del ordenamiento territorial como tal –ámbito de reflexión y de una práctica concreta–, surge con la reconstrucción física de las ciudades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. El nivel de análisis más amplio que la caracteriza, en la escala urbano-territorial, se vincula con la crisis del concepto de ciudad como núcleo urbano aislado y, también, en la revalorización del espacio rural y natural. El concepto de planeamiento urbano y regional ya lo había introducido Patrick Geddes, polifacético escocés, para quién hacia 1915, como un verdadero pionero para su época, entendía que el estudio de las ciudades debe significar primero el estudio de las regiones naturales y de la base geográfica (Hall 1996).

---

1 Intendencia Municipal de Montevideo: Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005), Montevideo, 1997.

Los rasgos característicos del ordenamiento territorial europeo de posguerra se sintetizan en la extensión a la totalidad del territorio del objeto de la planificación, la consiguiente extensión de la planificación municipal a los ámbitos regionales y la integración de los planes sectoriales en un coordinado y coherente acto planificador. Estas características de las nuevas propuestas de ordenación del territorio europeo tienen una estrecha relación con el modelo de Estado de cada país. Del ordenamiento institucional derivan diferentes enfoques de la planificación que perduran hasta nuestros días. Dos concepciones se distinguen: la francesa y la italiana. La primera, otorga al ordenamiento territorial (*aménagement du territoire*), fundamentalmente, un contenido económico y social, propio del punto de vista de una organización institucional centralizada, situado desde el nivel nacional, no obstante desde esa perspectiva se realizaron transformaciones territoriales significativas con la construcción de nuevas ciudades. La segunda desarrolla la planificación física con mayor autonomía regional, en las escalas intermedias entre el municipio y el Estado, afín a formas de la organización de un país con mayor descentralización político-institucional. Esta última situación la encontramos, también, en los países federales europeos: Alemania, Austria y Suiza. En ese mismo contexto, en 1947, Gran Bretaña aprobó la Ley de Planificación Urbana y Regional (*Town and Country Planning Act*) y fomentó la construcción de nuevas ciudades (*new towns*), muchas de ellas en los alrededores de Londres.

En este panorama, interesa la experiencia española, por la influencia que indudablemente ejerce en aspectos culturales, del desarrollo científico y técnico en el medio latinoamericano; en particular, por el importante asesoramiento brindado en la redacción del Plan Montevideo gracias a la cooperación de la Junta de Andalucía. En España, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, con el pasaje de un Estado centralista a una organización más descentralizada del poder político y administrativo, se dispone que los planes de ordenamiento territorial se ejecuten bajo la responsabilidad de las recién creadas regiones o Comunidades Autónomas, o sea radicadas en el nivel intermedio de la organización del Estado.

En la organización político-administrativa del Uruguay no existen estos niveles intermedios. El Plan Montevideo se plantea en el ámbito del territorio municipal, aunque no en el sentido estricto del término, pues se identifica municipio con departamento, en la denominación habitual. En otras palabras, en la realidad la jurisdicción del Plan es departamental, en consecuencia incluye suelo urbano y rural. El nuevo texto de la Constitución de la República ha de-

sarrollado algunos aspectos de coordinación y cogestión interdepartamental; con el nivel nacional y de reconocimiento de regiones<sup>2</sup>. En consecuencia, se ha empezado a concebir al Área Metropolitana dotada de alguna forma de coordinación y la necesidad del consiguiente cambio de las unidades territoriales de planificación.

En la actualidad, otra perspectiva del ordenamiento territorial surge en respuesta a múltiples problemas ambientales, locales y globales, y al despertar de una nueva sensibilidad por los valores del soporte físico. El ordenamiento territorial responde cada vez más por cuestiones relativas a las condiciones del suelo, agua y aire y se introducen los planes ecológico - urbanísticos y paisajísticos.

En la región del Cono Sur, la pertinencia del ordenamiento territorial se expresa en los recientes esfuerzos y experiencias planificadoras de ciudades, entre otras, argentinas (Buenos Aires, Córdoba y Rosario), brasileñas (Curitiba y Porto Alegre), paraguayas (Asunción) y chilenas (Santiago). En América Latina, el desarrollo territorial propiamente dicho, ya tiene medio siglo y se identifican sus orígenes en la administración de cuencas fluviales en México y Brasil. También, entonces, numerosos planes de ordenamiento urbano fueron elaborados: Caracas (1950), Bogotá y Medellín (1952), Buenos Aires (1954), entre otros que encuentran su apogeo en la inauguración de Brasilia en 1960.

En este suscito panorama, no se puede dejar de tener presente que en las décadas del ochenta y noventa se escucharon muchas voces en contra de la planificación central y a favor de la iniciativa privada, como único instrumento supestamente autorregulador y, en consecuencia, se trató de reducir los controles urbanísticos. En el influyente ámbito español, la polémica que desató esta corriente adquiere nuevamente actualidad. La alarma del arquitecto catalán Oriol Bohigas es muy elocuente: "Según la legislación vigente, en España hay tres categorías de suelo: el urbano, el urbanizable (subdividido en programado y no programado) y el no urbanizable. El mantenimiento de esas categorías es la base para un control del crecimiento de las ciudades y su recalificación [...]. Si toda España pasara a ser urbana o urbanizable, es decir, absolutamente in-

---

2 La nueva Constitución de la República, luego de la reforma de 1996, en el artículo N° 262, en particular, en su inciso 5 plantea que: 'Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental'. Véase: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Ediciones Monteverde, Montevideo, 1997.

controlada, sería ajena a los intereses de la colectividad. *El fin del urbanismo*” [negritas en el original] (Bohigas: 1997).

## Introducción al Plan Montevideo

El Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)<sup>3</sup> se inserta en este panorama contemporáneo y en un proceso planificador que viene de muy atrás. Desde su fundación, Montevideo fue una ciudad planeada. En nuestro siglo, como consecuencia del ‘Concurso de las Avenidas’ de 1911, el Estado promovió, al año siguiente, el Plan Regulador. Luego, en la década del veinte, le siguió el Plan Fabini que concretó en obras las iniciativas reguladoras. Desde el ámbito privado, se redactó el llamado Plan del Centenario (1930) que aspiró a acompasar el crecimiento urbano a las ideas renovadoras del movimiento moderno y tuvo incidencia decisiva en la creación, en 1939, de la Dirección del Plan Regulador. Esta voluntad modernizadora continuó en el Plan Director, 1956, promovido desde la esfera municipal e influenciado por las experiencias urbanas de la reconstrucción de la segunda posguerra.

El Plan Montevideo fue elaborado a lo largo de más de dos años, en los ámbitos municipal y universitario, a partir de un convenio firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Universidad de la República, en 1995. La redacción culminó hacia fines de 1997. Luego de un proceso de estudio y de búsqueda del consenso político más amplio, que implicó modificaciones, fue aprobado por la Junta Departamental el 10 de setiembre de 1998. Entró en vigencia el 1 de diciembre del mismo año. En marzo de 1999, el poder legislativo dejó vigente el Plan, frente a una iniciativa de derogación por inconstitucionalidad, con lo que el Plan ganó, en forma indirecta, aún más respaldo. La participación ciudadana y de diferentes actores urbanos, públicos y privados, no fue ajena en estas instancias, ya que tuvo un espacio y se expresó en una consulta pública, luego de la presentación del anteproyecto.

El Plan Montevideo es un instrumento de gobernabilidad, que tiende a generar una política de Estado, buscando elementos de consenso. No es un plan de desarrollo económico y social, aunque puede y debe contribuir a ello, ya que tiene la función de brindar soporte e impulso a las actividades o flujos

3 Intendencia Municipal de Montevideo: Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005), Montevideo, 1998.



de interacción social. Se desarrolla en el ámbito de la planificación física, del ordenamiento del territorio físico compuesto de la base geográfica y la construcción antrópica.

El Plan Montevideo es un plan general que rige en el territorio del departamento de Montevideo y, por tanto, en la ciudad homónima. El proceso de planificación-gestión que impulsa habilita a la redacción posterior de planes sectoriales, zonales, de detalle, entre otros. A su vez, combina las características de un plan general de estructuración y ordenación con intencionalidades estratégicas. En otras palabras, tres vertientes se articulan: sistémica, de ordenación y estratégica. La primera atiende, en términos sistémicos, a una interpretación de estructuras y sistemas vinculantes que interrelacionan el conjunto, que vertebran el territorio. La segunda, se orienta a la ordenación del territorio por la vía normativa, bien adaptada a las peculiaridades de cada parte del territorio (zonificación de usos y ocupación del suelo, características de la edificación). La tercera, se refiere al enfoque regulador anterior, le suma las intencionalidades estratégicas y las intervenciones concretas en áreas de oportunidad, mediante proyectos especiales y según la hipótesis de los efectos positivos, por inducción de los mismos, en la dinámica del tejido urbano y de producir transformaciones favorables en la globalidad. Las estructuras y sistemas territoriales se agrupan en el Plan según: redes de infraestructura básica, red vial y de transporte, centralidades y equipamientos y sistema de espacios verdes.

Con relación a la ordenación territorial, además de presentar los criterios generales de la ocupación residencial y la ocupación no residencial, se realiza una calificación del suelo o 'zonificación primaria', que configura la base del régimen más general de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, en aspectos de fraccionabilidad, edificabilidad y usos del suelo. En una 'zonificación secundaria' se definen áreas homogéneas de actuación. En una 'zonificación terciaria' se llega a la formulación normativa del plan. Un apartado independiente se reserva para la preservación del acervo patrimonial del departamento de Montevideo.

Un componente importante del Plan fue la inclusión de planes, programas, proyectos y actuaciones especiales por su significado estratégico. Así, la adecuada localización de las áreas de intervención de los respectivos programas, proyectos y actuaciones debería ayudar a la corrección de ciertos desequilibrios de la ciudad y el territorio. También, se entiende por carácter estratégico, la propuesta de nuevos usos del suelo, que por su influencia, pueden inducir el desarrollo y la transformación más global. En otras palabras, constituyen apues-

tas para conseguir objetivos orientadores y generales del Plan, siendo las propuestas estratégicas las más comprometidas, en el sentido que implican siempre un riesgo sobre su real influencia y alcance.

En su diseño se tienen en consideración determinadas acciones que no corresponden exclusivamente al Municipio y, por tanto, será necesaria la concertación dentro o fuera de su ámbito de gobernabilidad de la mayoría de los agentes —públicos y privados— en un territorio común.

Para conformar una idea de ciudad y territorio compartible y motivadora se deben crear las garantías de su ejecución. Para ello, se requiere de nuevos instrumentos de gestión. Estos nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos forman parte intrínseca del plan, posibilitando su ejecución y adaptando las propuestas a la mutante relación entre el plan, el desarrollo real de la ciudad y el territorio.

Entre los nuevos instrumentos de la modalidad estratégica se encuentran las Áreas de Promoción, aquellas unidades territoriales designadas por el plan en el suelo urbano, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y en donde las intervenciones urbanas prioritarias serán privilegiadas por formas más adecuadas de gestión, exenciones y rebajas tributarias. Dichas Áreas de Promoción se desarrollarán mediante planes especiales de ordenación. Subordinadamente, se han definido las unidades de actuación y los proyectos urbanos de detalle como mecanismos de gestión y de proyecto respectivamente, en aquellos ámbitos del plan especial donde existen potencialidades a desarrollar. En las unidades de actuación, se puede aplicar el régimen específico que sustituye a la normativa general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones y que dispone una justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación entre todos los directamente afectados.

En esta primera formulación del Plan, se encuentra el Área de Promoción Bahía de Montevideo, además de la propuesta del Área de Promoción Bulevar José Batlle y Ordoñez - Avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, del Proyecto Centro y del Plan Especial Arroyo Miguelete. También, el Plan Montevideo propone la redacción y ejecución de otros planes, programas, proyectos y actuaciones especiales que estructuran y ordenan una parte del territorio con una referencia a un ámbito zonal y local (planes zonales), o aquellos que están relacionados a una estructura o sistema territorial con un carácter sectorial (planes sectoriales).

En consecuencia, del punto de vista de su fundamento teórico, el Plan adquiere un carácter híbrido, sin llegar a ser sincrético e integrador de diferentes

visiones, al mantener cada una de ellas su especificidad. El descrito fundamento teórico constituye un modelo interpretativo que cubre toda la ciudad y el territorio y, al mismo tiempo, también, es el modelo propositivo del Plan.

En su expresión literaria y gráfica, el Plan se compone de cuatro memorias: Informativa, de Ordenación, de Gestión-Seguimiento y de Participación, así como la cartografía correspondiente compuesta de 60 planos. El cuerpo normativo, unitario, sistemático y coherente, está integrado por 312 disposiciones –Decreto Departamental N° 28.242- y acompañado de la cartografía correspondiente con valor jurídico. Constituye un verdadero código urbano que sanea una situación jurídica dispersa y contradictoria.

### Tres fuerzas: de la ciudadanía, de la ‘resistencia’ y de la complementariedad

Para tender a la construcción de un territorio deseado, de una utopía realizable, el Plan se apoya en –y está solicitado– por tres fuerzas: la fuerza de la ciudadanía, la fuerza de la ‘resistencia’ y la fuerza de la complementariedad<sup>4</sup>. En el Plan Montevideo encontramos múltiples respuestas a estas solicitaciones, que a su vez le otorgan un fundamento.

La fuerza de la ciudadanía en procura de una mejor calidad de vida, sobre la base del principio y la aspiración a la equidad. La noción misma de ciudadanía surge de las ciudades. Desde siempre, el propio espacio urbano ha posibilitado el encuentro entre sectores de diferente condición socioeconómica. En el Plan, se procura un reequilibrio general de la ciudad y el territorio, frente a una creciente segregación socio-espacial. Para ello, se revitalizan las centralidades, calificando y equipando las periferias. Se trata de democratizar la estructura urbana en general mediante el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos; particularmente del sistema de espacios públicos, apoyados en el sistema ‘verde’ y la estructura geográfica aún legible, de los cursos de agua y de la costa. Se impulsan las diferentes modalidades de movilidad y el mejoramiento de la estructura vial, para lograr un acceso más democrático a ‘lo urbano’. Con relación, también, a la fuerza de la ciudadanía, se parte de la atribución de una fun-

4 Este esquema triangular en que se demarca una zona de posible conciliación se atribuye a Peter Nijkamp, véase: Dourojeanni, Axel: *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile, 1997.

ción social al ejercicio del derecho de propiedad, con una justa equidistribución de las cargas y beneficios en las intervenciones. El uso y el aprovechamiento urbanístico deben hacerse en función de una ordenación de beneficio común.

La fuerza de la 'resistencia' se enfrenta a la vulnerabilidad del territorio, está basada en el principio de la sustentabilidad del soporte físico. Frente al crecimiento urbano se trata de proteger las actividades productivas del agro mediante una clara delimitación entre el suelo urbano y el suelo rural. Además, se procura preservar el patrimonio construido y natural, se identifican ámbitos de reserva ecológica y elementos físicos con valores paisajísticos y escénicos.

La fuerza de la complementariedad actúa en una economía de mercado y competitividad. Se aspira a que Montevideo tome una posición en el proceso de integración en la región del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), en el que Uruguay está comprometido a partir de la firma del Tratado de Asunción, en 1991, junto con Argentina, Brasil y Paraguay, en un mundo que necesita soluciones supranacionales a los problemas políticos, económico-sociales y ambientales. Se trata de contribuir al desarrollo del sector terciario, mediante la actualización en las nuevas tecnologías de las comunicaciones e informáticas, entre otras consecuencias. En el ámbito territorial, se establece la posibilidad que el Montevideo 'mediterráneo' se acerque a la bahía, tema de estas notas, entre otras propuestas a escala metropolitana.

Otra respuesta a las solicitaciones de estas tres fuerzas, se encuentra en la ya citada gestión del Plan. Así, entre otros instrumentos se introducen diferentes regímenes de gestión del suelo: el Régimen General se refiere al ordenamiento que aplica la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones, rige en todo el territorio del departamento; el Régimen Patrimonial se refiere al ordenamiento que responde a políticas de preservación del patrimonio construido y natural y se regula básicamente a través de las Comisiones Especiales Permanentes, rige en suelo urbano y rural; y Régimen Específico, para posibilitar el cambio de los regímenes antes descriptos y, por tanto, de carácter temporario. Aunque de forma muy lineal se podría decir que hay una correspondencia entre el Régimen General y la fuerza de la ciudadanía, entre el Régimen Patrimonial y la fuerza de la 'resistencia' y, finalmente, entre el Régimen Específico y la fuerza de la complementariedad. De todas maneras, esta correspondencia no es tan prístina, cada uno de los tres regímenes del suelo, en su medida, da respuesta al conjunto de las tres fuerzas. Mediante la interrelación de los tres regímenes del suelo se busca conseguir un justo equilibrio entre las tres fuerzas.

## **Una crítica al esquema del urbanismo defensivo, urbano, estratégico y de la incertidumbre**

La explicación y el análisis del contexto planificador contemporáneo, en el que se enmarca el Plan Montevideo, plantea varias aparentes paradojas entre las propuestas del propio Plan y algunos de los desarrollos recientes de la disciplina de la planificación urbano-territorial. Nos referimos a aparentes o pseudo paradojas, en el sentido de figuras que emplean la comparación de conceptos que no envuelven una contradicción. En otras palabras, este texto aspira ubicar al Plan Montevideo en su contemporaneidad, que demuestra que las contradicciones no son tales o cómo, en algunos casos, el Plan asume las contradicciones. Al mismo tiempo, introduce en una más cabal ubicación del Plan Montevideo en su contexto y en la comprensión de sus fundamentos.

Los profesores Thomas Sprechmann y Diego Capandeguy, de la Facultad de Arquitectura (Sprechmann et al. 1998) plantean que las construcciones disciplinares contemporáneas en el último cuarto de siglo, operan a modo de grandes paradigmas kuhnianos y, en consecuencia, se pueden esquematizar en cuatro paradigmas urbano-arquitectónicos: el 'urbanismo defensivo', con un énfasis en la salvaguardia del patrimonio natural y construido; 'el urbanismo urbano', que rescata la forma física de la ciudad; 'el urbanismo estratégico', que introduce las áreas de oportunidad y el 'urbanismo de la incertidumbre' "dentro de los órdenes difusos y fluctuantes de nuestro tiempo", con una interpretación de la ciudad de un orden topológico y, en dicho ordenamiento topológico, se estudian con preferencia los llamados flujos y atractores.

A pesar que los autores expresan que "estas construcciones paradigmáticas forman parte del acervo disciplinar" y tienen un carácter histórico, queda implícito que estos paradigmas se suceden en un relato secuencial por el que se superan mutuamente y, el más reciente, se interpreta como superior o más adecuado respecto a los precedentes. Un relato, entonces, cercano a la ideología del progreso o de la superación. Es propio de la ciencia la construcción de una sucesión de paradigmas y no nos sorprende la cita que los autores realizan de los sugestivos textos de Thomas S. Kuhn (1989) sobre las revoluciones científicas.

Sin embargo, ¿por qué sería convincente en la construcción contemporánea del saber urbano-territorial, un discurso semejante al de las ciencias de la naturaleza? Por otra parte, en las ciencias naturales, Kuhn identifica ciclos históricos de otro alcance y con el corte entre dichos ciclos producido por verdaderas revoluciones científicas. A su vez, el paradigma del universo de Einstein

incluye gran parte de las construcciones teóricas precedentes —como el universo de Newton— y así sucesivamente. Sin embargo, Kuhn plantea la inconmensurabilidad de los paradigmas, que ha dado lugar a un intenso debate en el plano filosófico. Independientemente de la aceptación acrítica de este divorcio entre los paradigmas, resulta muy difícil aceptar, respecto a las construcciones contemporáneas del saber urbano-territorial, tal inconmensurabilidad, expresada en significativos problemas de comunicación entre los cuatro paradigmas propuestos.

La construcción de un saber y de una cultura urbano-territorial no puede dejar de ser inclusiva y, en algunas situaciones, proponer verdaderas hibridaciones. El Plan Montevideo asume su contemporaneidad, con la incorporación de los últimos avances del saber disciplinar en varias capas y sedimentos, aunque su vanguardismo lleve en sus maletas la precedente y rica experiencia de décadas de reflexión y práctica del urbanismo.

Con respecto al 'urbanismo defensivo', que ha ganado varias batallas en nuestro medio, el Plan Montevideo es un plan preservacionista en los ámbitos urbano y rural, del patrimonio construido y natural, pero no en el sentido arqueológico, sino reconociendo singularidades, valorando las diferencias y lo específico en cada área.

Con respecto al 'urbanismo urbano', que introduce la Escuela de Barcelona en los años ochenta y principios de los noventa, las propuestas del Plan no son ajenas a la arquitectura. El urbanismo se entiende desde la óptica de los planes, pero con contenidos de gran interés acerca de la forma urbana, que se concreta y se formaliza en el proyecto. La planificación derivada del Plan Montevideo está tensada del plan al proyecto, en una concepción por partes, recompuestas con un sentido de reequilibrio.

Con respecto al 'urbanismo estratégico', las Áreas de Promoción —entre ellas, el Área de Promoción Bahía de Montevideo— y los ámbitos de los planes especiales de significado estratégico —el Plan Especial Arroyo Miguelete y el Proyecto Centro— son aquellas áreas designadas por el plan, objeto de intervenciones urbanas, inductores del desarrollo del conjunto del plan, cuya implementación puede tener proyecciones en todo el territorio.

Con respecto al 'urbanismo de la incertidumbre', el Plan tiene una concepción claramente contemporánea, cuando incluye diversidad de actores y márgenes de incertidumbre previsible en el marco de la constante amenaza de relocalización de actividades e instalaciones. Tiene en cuenta nuevos escenarios del contexto regional con la incertidumbre derivada de la extrema aceleración

de los cambios económicos, sociales y tecnológicos, así como sus expresiones en recientes propuestas de macro equipamientos e infraestructuras a escala de la región.

### El cambio de paradigma de 'la era industrial' a 'la era informática' y la Bahía de Montevideo

A pesar de la crítica esbozada en el apartado anterior, también, vamos a recurrir al concepto del paradigma kuhniano, aunque proponemos otras aplicaciones metafóricas. Muchos autores concuerdan que, actualmente, nos encontramos en el medio de un llamado cambio de paradigma. Un momento de cambio de paradigma –del griego *parádeigma*, significa modelo- se produce en un período turbulento en el que la imagen del mundo –normas, valores y modos de ser- cambian con relación a las estructuras económicas, sociales, técnicas y políticas y que han tenido validez y, ahora, devienen obsoletas y están en camino de sustituirse por nuevas.

La historia de los países de Europa occidental, desde la Edad Media hasta nuestros días, se caracteriza, según el analista sueco Anders Ewerman, por una serie de cambios de paradigma. Desde fines del siglo XV, hasta el siglo XX, distingue dos períodos: 'la era de la máquina' y, respectivamente, 'la era de la industria'. La era de la máquina se basa en la introducción del arte de la imprenta y culmina con el gran cambio religioso y cultural de la Reforma. La era industrial comienza a principios del siglo XVIII y su base técnica fue la máquina a vapor. En los países occidentales alcanzó su madurez en 1860 y se prolonga hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, actualmente, está en declinación. Al mismo tiempo, se constata el nacimiento de una tercera era que se estableció entre los años del final de la Segunda Guerra Mundial y alrededor del año 1990: 'la era informática'. Según Ewerman, en nuestros días, se encuentra en la fase de crecimiento. En la nueva era informática, las tecnologías 'núcleo' son la electrónica y la cibernética. La producción material pierde valor económico y los protagonistas son los medios de comunicación y la telemática<sup>5</sup>. Puesto que no proponemos adherir a un determinismo tecnológico, se debe señalar que coincidentemente con otros indicadores, este período se caracteriza por la glo-

5 Véase la publicación de la consulta pública del Plan General de Gotemburgo (Suecia) de junio de 1997: *STORA & lilla Göteborg* (GRANDE & pequeña Gotemburgo), Gotemburgo, 1997.

balización en todas sus dimensiones: en el orden político, en lo económico, social, ambiental y cultural, como la fase contemporánea del sistema capitalista.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, este proceso de cambio de la estructura industrial y económica de finales del siglo XX, o sea, de cambio de paradigma tiene múltiples consecuencias, en la medida que la nueva técnica ha comenzado a oxigenar y viene a significar mayores cambios en las formas de producción, valores y formas de vida. Algunos se refieren a aspectos claramente ideológicos, que impregnan la sociedad contemporánea y que, también, tiene su expresión en el ordenamiento del territorio. Una situación de interés se refiere al propio significado de la técnica.

Temprano, en la mañana del 17 de enero de 1995, Kobe, ciudad portuaria de Japón, fue afectada por un terrible sismo que ocasionó cuantiosos daños. Más de 5.000 personas murieron y aproximadamente 100.000 edificios quedaron destruidos en el área metropolitana. En la Sexta Exposición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia de 1996, el pabellón de Japón tuvo por tema 'Fracturas', con el relato del terremoto de Kobe. En un montaje realista, cuyo comisario fue el arquitecto Arata Isozaki, se podían apreciar grandes fotografías monocromáticas de la catástrofe instaladas en las paredes, el piso cubierto por restos de ruinas donde objetos de uso cotidiano se mezclaban con bloques de hormigón, ladrillos, hierros de estructura y otros fragmentos de las construcciones, el aire se llenaba del aroma del polvo y se escuchaban las primeras llamadas de alarma en los medios de prensa.

Además, en un conjunto de pantallas ubicadas entre los cascos se mostraban las limitaciones de la técnica ante las fuerzas de la naturaleza y se señalaba agudamente al 'desarrollo' y a la 'vulnerabilidad' como las dos caras de una misma moneda en la ciudad contemporánea. Esta muestra significó un quiebre en la sensibilidad cultural, muy elocuente con respecto a una prolongada práctica de exhibir, justamente, los últimos adelantos tecnológicos de un país o la obra de un famoso arquitecto en las exposiciones internacionales.

El optimismo técnico no es más ciego. La comprensión acerca de lo que podemos y debemos usar de la técnica crece, pues aprendemos más sobre la técnica y algunos de sus efectos contraproducentes. El sentimiento de que no somos 'señores de la naturaleza' se expande, quizás, entre otras razones como consecuencia de la divulgación más tangible por los medios de comunicación masivos de catástrofes naturales en los últimos años.

Para Saskia Sassen, profesora de urbanismo de la Universidad de Columbia (Nueva York), la mayoría de las ciudades han tenido poca interacción con



la nueva economía global, aunque una red de grandes ciudades, transformadas en estratégicas, funcionan como centros de coordinación, control y servicios en el ámbito internacional: las 'ciudades globales' (*global cities*). Entre ellas se extiende un territorio excluido y periférico, que incluye sectores de las propias ciudades globales (AAVV 1997). ¿Cuál es el futuro lugar de Montevideo? A pesar de los cambios, probablemente Montevideo no se convertirá en una ciudad global aunque sí puede alcanzar un papel regional, en un ámbito más modesto.

También, para Manuel Castells, sociólogo urbano de origen español, que ha estudiado el fenómeno de la globalización en sus impactos territoriales, una nueva lógica en la localización industrial se establece caracterizada por la discontinuidad geográfica. En su lugar, el espacio de los flujos de información se está convirtiendo en la manifestación espacial dominante, que conecta puntos nodales y centros de poder. Las nuevas prácticas sociales no se basan en la contigüidad física aunque sí en la simultaneidad que posibilita los cambios tecnológicos (Castells 1998). Se constata un amplio espectro de diversos flujos: de productos, de capital, de migración de grupos humanos, además de los flujos de información.

En nuestros días, se está asistiendo a la paulatina conformación del espacio unificado del Mercosur, en particular en la llamada 'banana fértil' de la región sur de América Latina. Entre las primeras manifestaciones del proceso de integración se encuentra la intensificación y desarrollo de las corrientes de tránsito que han dado lugar a múltiples proyectos destinados a recomponer la red de sistemas y estructuras de transporte.

Alfonso Fernández Tabales (1999), en su tesis doctoral señala la actual y progresiva valorización del territorio "en el estudio de los procesos de desarrollo regional y políticas públicas orientadas a su logro". Los nuevos factores de desarrollo continúan necesitando de un espacio concreto, difícilmente desterritorializados, en el que las identidades de la cultura e historia local, de la calidad de los espacios cotidianos de la vida social, pueden ser una ventaja competitiva. Adaptando a la realidad latinoamericana una clasificación del sociólogo francés Robert Castel, distingue tres tipos de áreas en el territorio de la contemporaneidad: integradas, inestables y marginales. Las áreas integradas corresponden a los 'nodos centrales' en la red mundial. Las áreas inestables tienen una inserción subordinada en las grandes redes globales, en ellas se expresa la dualización y fragmentación territorial. Las áreas marginales están aisladas de los grandes flujos materiales e inmateriales.

En este escenario, con una ubicación estratégica, la ciudad de Montevideo se prepara para una profunda reinserción regional, que deberá ir acompañada de obras de infraestructura y macro equipamiento. La capitalidad administrativa del Mercosur, el nuevo impulso del Puerto de Montevideo, las proyectadas conexiones territoriales, como el Puente Colonia - Punta Lara, y los propios cambios que se operan a su interior alientan a pensar en nuevos papeles como un desafío y una oportunidad.

En este contexto, y de cara al futuro, así como en la perspectiva del desarrollo histórico, el accidente geográfico de la Bahía junto a la Península y el Cerro siempre han estado vinculados estrechamente a la ciudad de Montevideo y con ese significado lo ha considerado la propuesta del Plan Montevideo.

En el ámbito de la Bahía de Montevideo, se pueden atisbar, con la modestia de los cambios montevidianos, las consecuencias territoriales del cambio de paradigma de 'la era industrial' a 'la era informática'. También, en ese territorio definido en términos geográficos interactúan las tres fuerzas de la ciudadanía, de la 'resistencia' y de la complementariedad.

En el borde continuo sobre la bahía se desarrollan actividades vinculadas a 'la era industrial': establecimientos industriales propiamente dichos, depósitos y otras instalaciones logísticas y grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones. Salvo la reciente reconversión de la planta de la refinería de petróleo de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.) –aunque ha sido propuesto y considerado su traslado– y la reactivación del Puerto de Montevideo, se produce una retirada generalizada de estas actividades cuyos territorios son ocupados paulatinamente por algunos equipamientos de la nueva era. La Torre de las Comunicaciones, nueva sede de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), empresa pública que brinda servicios de avanzada, es en ese sentido un símbolo, aunque no será una torre que concentre las ahora dispersas antenas de Montevideo, sino un edificio de oficinas y tendrá sólo algunas antenas del propio organismo. Tampoco, ni como edificación de gran altura (160 metros) se localizó en las más favorables condiciones geológicas del subsuelo constituido por estratos sedimentarios de 20 metros de profundidad y un nivel alto de la capa freática, ni en las condiciones altimétricas más convenientes para la ubicación de las antenas en la cota cero al borde de la bahía.

En la aspiración de consolidar en Montevideo la capitalidad del Mercosur, para la ciudad adquiere singular significado la localización de las representaciones del comercio internacional con edificios de oficinas y hoteles de pri-

mera clase, infraestructuras de telemática de última generación, grandes centros de compras, multiplicación de restaurantes de lujo, inmuebles de residencia de alto nivel que, en general, vienen acompañados de espacios de vigilancia privada, de playas de estacionamiento exclusivas, entre otros espacios de exclusión, expresión de la ciudad como un sistema cerrado, que han comenzado a posicionarse en la franja costera este.

En la franja costera este, en el entorno del centro de compras *Montevideo Shopping Center* en el barrio del Buceo, se han ejecutado varios proyectos edilicios que conforman una nueva centralidad, identificada con el paradigma de la era informática, en el sentido que si bien el complejo *World Trade Center* incorpora tecnología informática se trata de cambios en la vida urbana propuesta, sus espacios, los usos y prácticas sociales y su expresión simbólica.

Frente a esta inequívoca tendencia de expansión urbana y segregación social y a las consecuencias de la contradicción entre la lógica de la sociedad civil y la lógica del empresariado internacional, se considera la reconquista de la bahía, así como el Proyecto Centro y el Plan Espacial Arroyo Miguelite, como piezas claves en la aspiración de consolidar al Montevideo del futuro en un espacio de posible conciliación, de desarrollo económico y convergencia social, donde juega un importante papel la localización de las actividades, los lugares conformados por los barrios, la dotación y tratamiento de los espacios públicos, apoyados en el sistema de espacios verdes y el espejo de agua. Al decir de Castells (1998) se trata de construir deliberadamente puentes culturales y físicos entre dos formas de espacio, entre las expresiones de la ciudad global y el hábitat popular.

El consultor francés Joel T. Herbulot<sup>6</sup>, en su informe urbanístico de base para la redacción del Plan Director de Saneamiento Urbano, elaborado entre 1992 y 1994, plantea una “diagonal del bienestar urbano mínimo” que divide la ciudad y, en particular, atraviesa las áreas perimetrales de la bahía. El territorio se separa en dos sectores: las zonas mejor equipadas en el sudeste y las más desfavorecidas en el noroeste. Ni la técnica del ordenamiento territorial, ni el Plan Montevideo pueden superar totalmente la ciudad dual, la segregación social y espacial, sin otras transformaciones de la estructura económica global. Sin embargo, frente a la tendencia del desarrollo urbano según una dirección preferencial hacia la costa este, que profundiza la segregación, se trata de alterar la

6 Consorcio SOGREAH-SEURECA-GKW-CSI / Intendencia Municipal de Montevideo: “Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. Informe de Estudios Básicos”, Montevideo, 1992

lógica de la dualización, entre otras acciones, mediante una política municipal de ordenamiento territorial. De forma coordinada, deben acompañarla, en la misma dirección, la política de vivienda y otras políticas sociales, de espacios públicos, equipamientos comunitarios, de gestión participativa en el marco del proyecto de descentralización política y social.

El saneamiento constituye una infraestructura básica que contribuye al reequilibrio territorial con la mejora en la calidad de vida y las condiciones ambientales. El Plan Director de Saneamiento Urbano, en su etapa III –ya en ejecución- y etapa IV propone la construcción de una planta de tratamiento con vertidos a la bahía de afluentes parcialmente tratados. A su vez, los arroyos Miguelete y Pantanoso dejarán su papel de cloacas abiertas y la bahía no recibirá aguas servidas, salvo después de lluvias intensas. Las obras culminarán con la construcción de un interceptor costero en el perímetro de la bahía y un emisario subacuático en Punta Yeguas, para el año 2005, con lo que cambiarán radicalmente, junto a otras acciones, las condiciones ambientales del espejo de agua.

## **Área de Promoción Bahía de Montevideo**

Sprechmann y Capandeguy (op.cit.) reiteran para la bahía su relato de la superación, en este caso proponen “superar pensar el futuro urbanístico de la bahía en términos de supuestos equilibrios urbanísticos” y, se preguntan, si “¿acaso la bahía fue baricentro de la estructura urbana?”. En su conjunto, la interpretan como un ámbito inestable y fronterizo, “pese a la aparente centralidad geométrica”.

Frente a estos y otros cuestionamientos, la respuesta del Plan Montevideo es intencionada, mediante un abanico de instrumentos, en un proceso retroalimentado de planificación –gestión, que exigen la coordinación interinstitucional de acciones públicas y privadas, propone actuar en áreas clave del territorio como la Bahía de Montevideo, tomando la geografía como punto de partida.

Los objetivos perseguidos en el Plan con la ya citada Área de Promoción Bahía de Montevideo son recuperar el histórico protagonismo urbano de la bahía, siempre presente en el imaginario de los montevidEOS, potenciar la función residencial y mejorar la relación bahía - ciudad, en particular, la relación con el puerto.

Además, no se trata ni de una intención de establecer una simetría formal, ni de optar entre una disyuntiva entre una estructura urbana lineal *versus* concéntrica, la preocupación de localizar ciertas actividades hacia el oeste en el entorno de la bahía, como respuesta a la acelerada y significativa extensión urbana hacia el este, sino que se refiere a la aspiración de no abandonar un patrimonio y de alcanzar un mayor equilibrio social y territorial.

El área circundante de la bahía mantiene sus potencialidades originales por su excelente accesibilidad y ubicación urbana estratégica, con excepcionales condiciones de ubicación con respecto al centro principal y las sedes de las instituciones estatales y municipales, con importantes superficies de tierra disponible –en su mayoría de propiedad estatal– y edificaciones en desuso. Además de la proximidad al centro principal cuenta con la cobertura de servicios básicos, equipamientos e infraestructuras, actualmente subutilizadas.

El significativo escenario geográfico constituido por la bahía, la península y el cerro de Montevideo, conforma y caracteriza la ciudad. En ese sentido, las dimensiones de la bahía son elocuentes: el espejo de agua alcanza las 1.050 hectáreas y el perímetro costero, desde el Muelle de Escala hasta la Punta del Rodeo, tiene una extensión de 12 kilómetros.

Históricamente, en la bahía encontraron abrigo las embarcaciones, aprovechando que en ella se localizan las mayores profundidades de dragados naturales en el Río de la Plata, razón por la que se constituyó en puerto de entrada al territorio y a la ciudad.

Hasta las primeras décadas del siglo, las áreas costeras a la bahía fueron asiento privilegiado de las actividades de la ciudad. En el entorno de la bahía se instalaron los grandes equipamientos de ‘la era industrial’: el puerto, el ferrocarril, las usinas de generación eléctrica y, posteriormente, las refineras de la AN-CAP, así como la principal industria de esos años: los frigoríficos. Con el desarrollo de la industria de la carne se conforman los barrios obreros de Villa Cosmópolis, en la falda del cerro, y el Pueblo Victoria, entre los arroyos Miguelete y Pantanoso. La propia Ciudad Vieja, en una primera etapa también se apoyó sobre la bahía, en el sector norte de la península al abrigo de los fuertes vientos del sudeste. El Prado, otro sector residencial, se conectó con la bahía siguiendo el arroyo Miguelete hasta el parque y la playa de Capurro, la principal estación balnearia de la ciudad durante muchos años.

Sin embargo, esta tendencia de desarrollo, más tarde, tomó otro curso. A partir de 1920, con el acelerado crecimiento urbano de Montevideo y los cambios en las preferencias y comportamientos sociales del sector de población con

mayores ingresos, comenzó una expansión de la ciudad en dirección este, sobre la faja costera. Hoy, dicho crecimiento trasciende los límites del departamento de Montevideo. En consecuencia, las áreas residenciales cercanas a la bahía sufrieron un proceso de estancamiento y fueron abandonadas por dichos sectores de nivel socioeconómico alto.

A su vez, las nuevas instalaciones industriales de la década del treinta, localizadas en la Teja, Aguada, Capurro y Arroyo Seco, o sobre los arroyos que vierten aguas en la bahía, trajeron aparejado el deterioro de las condiciones ambientales.

El crecimiento del puerto junto con la zona periportuaria de muelles privados y depósitos de cuero y lanas, así como el desarrollo de las instalaciones de la ANCAP, la central termoeléctrica del ente estatal Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y de los establecimientos industriales, completaron una cortina de grandes equipamientos que cerraron la bahía al resto de la ciudad; en otras palabras, la ciudad terminó por darle la espalda a la bahía.

En las décadas sesenta y setenta, cambios en los sistemas productivos y de transporte provocaron el abandono de la zona por parte de las instalaciones de la industria frigorífica, y el puerto junto al ferrocarril dejaron de ser la exclusiva puerta de entrada a la ciudad y al país generando, en consecuencia, grandes áreas de deterioro y sin uso. Sin embargo, a pesar del alto grado de obsolescencia y subutilización, algunas instalaciones representan un importante acervo arquitectónico a preservar y valorizar.

Al deterioro físico se sumó un incremento del desmejoramiento de las condiciones ambientales debido a la contaminación provocada por los vertidos, sin tratamiento previo, a los arroyos Miguelete y Pantanoso, y directamente de la bahía, de los sistemas de saneamiento de Paraguay-Piedras Blancas, Miguelete, Belvedere y Cerro a los que se suman los residuos sólidos provenientes del manejo informal de los hurgadores. A su vez, en los tejidos, próximos el deterioro progresivo se incrementó por la ausencia de dinámica urbana.

En los años ochenta, ese ciclo se cerró y comenzó a avizorarse una nueva etapa. Desde 1985, con la construcción de los nuevos accesos de las rutas N° 1 y N° 5 al puerto, a pesar del traumatismo que impone la operación, se establece una nueva relación de la ciudad con la bahía, ofreciendo sorpresivas visuales, para muchos desconocidas. Entre las afectaciones negativas de esta obra de infraestructura se encuentran la playa y el parque Capurro, en el centro del arco de la bahía, la primera fue sepultada por las obras viales antedichas. Otros signos de rehabilitación de la zona, que constituyen posibles prefiguraciones de

futuro son: la localización de la terminal de la compañía Buquebus, por la que llegan por vía marítima un millón de pasajeros al año, la ya citada recuperación de las aguas de la bahía —previsto por el plan de saneamiento urbano— como un objetivo alcanzable en un futuro cercano, y por último, las obras muy avanzadas de la torre de las comunicaciones.

También, el Programa Nacional de Recuperación Urbana, conocido como Plan Fénix<sup>7</sup>, en la ciudad de Montevideo propone la restauración y recuperación de una zona del barrio de La Aguada incluida en el Área de Promoción de la Bahía de Montevideo. En dicha zona están localizados el edificio de la ex Estación Central de Ferrocarril, las playas ferroviarias adyacentes y los galpones de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia parte de los costos de inversiones en el espacio público mediante préstamos a largo plazo, aunque el Plan Fénix intenta fundamentalmente promover la inversión privada en la zona. A su vez, el Banco Hipotecario del Uruguay otorga créditos hipotecarios de interés reducido para la construcción de viviendas, en régimen de llamado a Licitación Pública Proyecto-Precio-Terreno (PPT) ya iniciado. El elemento protagónico es la citada Estación del Ferrocarril Central General Artigas, construida en 1890 y declarada monumento histórico en el año 1975. Se propone convertirla en un centro cultural y de eventos, de recreación y comercial. Los servicios que actualmente cumple se trasladan a una nueva terminal de pasajeros en construcción en un predio contiguo. Dicha estación se prevé incorpore un tránsito de 10.000 pasajeros diarios del área metropolitana.

Los objetivos del Plan Fénix/La Aguada concuerdan con los del Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente a la valorización del entorno de la bahía, a la densificación residencial de las áreas centrales y al mejor aprovechamiento económico del tejido residencial existente y la oportunidad de un catastro de inusuales grandes dimensiones de los predios.

Actualmente, se estudia la extensión del área de actuación del Plan Fénix al tejido adyacente en dirección norte, de similares características. Ya se había advertido del riesgo sobre el aumento de los valores inmobiliarios como consecuencia de la aplicación de este instrumento en superficies reducidas.

Al mismo tiempo, con estos cambios se plantean conflictos territoriales provocados por la necesidad de expansión terrestre para las áreas de operaciones portuarias, el requerimiento de asegurar el acceso ferroviario y de transporte ca-

---

7 Programa Nacional de Recuperación Urbana: "Proyecto Fénix", Montevideo, 1997.

rretero al puerto. En la actualidad, el Puerto de Montevideo dispone de 10 metros de profundidad en los canales de acceso. Con su ventaja natural podría llegar a los 12 metros de profundidad y convertirse en una real opción regional.

En otro orden de problemas y, a modo de ejemplo, un protagonismo cada vez más fuerte de los depósitos de contenedores, sobre todo los ubicados en el área al oeste de la rambla Dr. Baltasar Brum, que se han transformado en un verdadero cierre visual hacia la bahía. De igual manera, las actuales playas de depósito de madera para exportación, cortan la relación visual entre la ciudad y la bahía. La ciudad y, en especial las áreas residenciales circundantes, demandan un contacto con el espejo de agua a través de 'ventanas' urbanas.

Sin embargo, hay varios tramos en que la ciudad puede, con los equipamientos adecuados, usufructuar de la bahía. Cada uno puede llegar a constituir un proyecto en el Área de Promoción Bahía de Montevideo. Entre los que ya se han identificado, se encuentra en un extremo el entorno de la escollera Sarandí, punto de acceso al gran espacio de la bahía, vinculado a la unión de las ramblas costaneras Sur y Portuaria, como remate de la Ciudad Vieja. Actualmente, un equipo consultor está encargado de la redacción del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja, con especial énfasis en la preservación y puesta en valor del patrimonio urbano, edilicio y vegetal del área testimonial de mayor relevancia de la ciudad. Seguidamente, el área de la Estación Central de Ferrocarril y la actual playa de maniobras de la Empresa Estatal de Ferrocarriles (AFE), en el antes citado Plan Fénix/La Aguada<sup>8</sup>. Más hacia el oeste, algunos sectores de la faja costera que enfrenta a la rambla Dr. Baltasar Brum (muelles de Bella Vista) y el área del parque Capurro, incluyendo la conquista de tierras a incorporar como suelo urbano mediante rellenos del borde costero, muchas de cuyas superficies ya se encuentran en la categoría de amanzanamientos sumergidos. Mediante el Plan Especial Bahía/Capurro se estudia la recomposición del parque Capurro con su balcón panorámico. Un elemento clave en la gestión es la propuesta de un área residencial y la ampliación del parque en los terrenos ocupados por una cancha deportiva (Club Atlético Fénix). También, la apertura de la calle Bernabé Caravia en la Planta de Alcoholes de ANCAP como vínculo (ciclovía y sendero peatonal) con el propuesto parque lineal del arroyo Miguelete. Por último, la costa del Cerro mediante el

8 En 1998, se convoca a una licitación internacional para ejecutar el programa de reconversión de la actual Estación Central General Artigas y su playa de maniobras. Se presentó una única propuesta por parte de una empresa que encomendó la realización del proyecto urbanístico y arquitectónico al arquitecto Carlos Ott. Actualmente, los estudios se encuentran en la etapa de anteproyecto.



Plan Especial Bahía/Cerro, se propone un cambio de usos, el estímulo al aumento de la densidad de la población con usos preferentes residenciales y la construcción de una rambla barrial –cuya primera etapa denominada rambla suiza ya se ha ejecutado- y la recuperación del parque Vaz Ferreira.

Dicha rambla costanera barrial aspira dar respuesta urbana al espacio frontera entre la costa del Cerro y el tejido urbano, con el objetivo de desencadenar un proceso de apropiación ciudadana de las zonas costeras. Actualmente, se proyecta el tramo de la llamada rambla Egipto, de casi dos kilómetros de longitud.

La rambla Suiza, con una extensión de 800 metros, incluye un muro de contención de 450 metros, y áreas parqueizadas. Se realizó en la modalidad de obra directa municipal y el costo de las obras alcanzó un millón y medio de dólares.

## Primer Seminario Montevideo

La Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Arquitectura y el Grupo de Viaje de Arquitectura G'91 organizaron entre el 1 y el 14 de marzo de 1998 el I Seminario Montevideo - Talleres de Proyecto Urbano<sup>9</sup>. En dicho evento se planteó como tema de proyectos la Bahía de Montevideo siguiendo la modalidad de trabajo en taller. En paralelo se dictó un ciclo de conferencias a cargo de profesores invitados.

El objetivo del Seminario fue generar ideas y propuestas a partir del aporte de prestigiosos especialistas en temas de urbanismo provenientes del exterior que, actuando en forma conjunta con profesionales, docentes y estudiantes del ámbito nacional, provocaran y ampliaran la reflexión sobre el área de la Bahía de Montevideo, a la luz del debate sobre el Plan Montevideo. En el citado ré-

9 El Seminario Montevideo se ha constituido en un evento periódico de encuentro entre los ámbitos académico y político-administrativo en el marco de la presencia activa de profesores del exterior y decenas de estudiantes y jóvenes egresados uruguayos y de la región del sur del Mercosur. Se aspira mediante sus propuestas posicionar a Montevideo en el debate disciplinar, mediante la práctica y la reflexión acerca del proyecto urbano, del urbanismo temático. En 1999, en los mismos términos que el año anterior, se realizó el II Seminario Montevideo con el tema "Conectividad y Paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete". Recientemente, en el mes de marzo de 2000, el III Seminario Montevideo aborda "Las nuevas formas del tiempo libre. Paisajes de la ciudad metropolitana". Véanse: Autores varios: Primer Seminario Montevideo. Bordes urbanos, revista *Elarqa*, N° 28, Montevideo, 1998. Oxandabarat, Rosalba: Una bahía y siete miradas, artículo en el Semanario *Brecha*, Montevideo, 20.03.98. Roux, Luis: Recuerdos del futuro de la bahía, artículo en el Diario *El Observador*, Montevideo, 15.03.98.

gimen de taller, se congregó en total a un centenar de profesionales y estudiantes. En la dirección de los Talleres de Proyecto participaron los siguientes docentes invitados: Miguel Baudizzone (Argentina), Humberto Eliash (Chile), Paulo Mendes da Rocha (Brasil), Iñaki Abalos y Juan Herreros (España), Carlos Villanueva-Brandt (Inglaterra) y Hiroshi Hara (Japón). Cada taller trabajó con metodología propia, en algunos casos se elaboró un solo proyecto y, en otros, se presentaron varios proyectos.

Las entregas finales de los siete talleres fueron expuestas y debatidas por un jurado informal, compuesto por la italiana Roberta Amirante, el japonés Tetsuo Furuichi, el norteamericano James Polsheck y los uruguayos Andrés Rídao, Cheung-Koon Yim, Nelson Inda y Hugo Gilmet.

Entre las propuestas se puede recoger una rica oferta de ideas que brinda elementos para la práctica proyectual y una reflexión sobre la ciudad que se centró en tres áreas de estudio: los tejidos residenciales adyacentes –aunque fueron tratados en términos de una abstracta isotropía, sin considerar el carácter diverso de las situaciones sociourbanas-, los equipamientos de escala metropolitana y la accesibilidad-conectividad, considerando el área como un gran intercambiador de flujos.

En el taller del arquitecto japonés Hiroshi Hara se siguió una metodología de aproximaciones sucesivas, con síntesis diarias por parte del director del taller, y las propuestas se acumulaban y revisaban en una maqueta. Sin la aspiración de alcanzar una propuesta global se valoró el proceso y el aporte de ideas. A su vez, la propuesta fue trabajada a partir del tema de la madera. Por un lado, introduce plataformas flotantes móviles (*floating platforms*) para contenedores y rollos de madera de exportación, como una forma de aliviar el área de depósitos del puerto así como otras actividades deportivas y recreativas y, por otro lado, un suelo artificial sobreelevado mediante una estructura de madera (*wooden deck*) de distintas alturas según la topografía, con un promedio de cinco metros de alto, en un continuo o ‘arco vital’, a lo largo de casi toda la costa de la bahía como un gran mirador equipado para lugares de esparcimiento junto a un cinturón de verde natural. Este dispositivo permite llegar al borde costero y evitar conflictos con el viario y las áreas de actividades portuarias.

Con un punto de partida muy diferente, en el taller conducido por el profesor chileno Humberto Eliash, se presentó una única propuesta totalizadora con la aspiración de crear un nuevo mito, una ilusión, –¿de la modernidad?– con un gran gesto urbano, donde todas las decisiones se resumen en este acto formal. Dicho proyecto ordena el territorio costero, asignándole un papel prota-

gónico a la circulación vehicular, según una ruta perimetral con la forma de una gran elipse. En el tramo desde el Cerro al puerto, la ruta se convierte en un puente, con pasaje giratorio para las embarcaciones. El puente de 2,5 kilómetros de longitud es para tránsito pesado y no se tiene que bordear la bahía para llegar al puerto. A su vez, a lo largo de toda la costa de la bahía se ganan tierras urbanizables al río para diferentes usos que completan la antedicha forma elíptica y los barrios adyacentes logran proyección pública a la bahía. En la memoria se expresa como “una ilusión capaz de asumir la referencia existencial colectiva dándole unidad a la bahía, definiendo un adentro ‘plaza’ de aguas calmas, con alto contenido simbólico, y un afuera fragmentario con dinámicas a velocidades múltiples”. Otro aspecto de la propuesta se refiere a la isla de la Libertad, ubicada en el centro de la bahía, donde se prevé un centro turístico que estaría comunicado con el Cerro por medio de un teleférico desde la cima, con una estación intermedia en la costa.

Ambos talleres expresaron, claramente diferenciadas, dos aproximaciones extremas al tema. Se pueden interpretar como una síntesis de los caminos seguidos por el resto de los talleres, con excepción del taller del venezolano Carlos Villanueva-Brandt, de la Asociación de Arquitectura de Londres, que no llegó a un nivel de diseño y cuya propuesta resultante mantuvo un carácter abstracto. Sin embargo, alcanzó a mostrar con gran claridad el significado de algunos elementos del conjunto. Por ejemplo, el papel del arroyo Pantanoso cuando oficia de vínculo con el espacio natural y rural.

En conclusión, el I Seminario Montevideo mostró la capacidad de la Bahía de Montevideo para transformarse en el nuevo eje articulador del desarrollo urbano de la ciudad, como macroespacio de oportunidad estratégica.

Así también, en forma implícita, se dio respaldo académico y técnico al lugar privilegiado que ocupa el Área de Promoción Bahía de Montevideo en el Plan de Ordenamiento Territorial. Un gran programa urbano, un proyecto de proyectos, con impactos en la escala local así como en los ámbitos urbano, metropolitano y, aún, regional. Para alcanzar dicho objetivo, varios talleres coincidieron en la propuesta de un organismo de desarrollo y gestión interinstitucional, de coordinación de acciones públicas y privadas.

## Bibliografía

AAVV.

- 1997 La ciudad en el siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo.

Bohigas, Oriol

- 1997 El fin del urbanismo. Una nueva ley del suelo en España, *Arquitectura Viva*, N° 53, Madrid.

Castells, Manuel

- 1998 *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura, Vol. 1, Sociedad Red*, Madrid: Alianza Editorial.

Consortio SOGREA-H-SEURECA-GKW-CSI / Intendencia Municipal de Montevideo

- 1992 Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. Informe de Estudios Básicos, Montevideo.

Dourojeanni, Axel

- 1997 *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.

Fernández Tabales, Alfonso

- 1999 *Neoliberalismo y territorio. Posibilidades de una Nueva Política Regional en América Latina*, Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

Hall, Peter

- 1996 *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*, Ediciones del Serbal, Barcelona, (Primera edición en inglés: 1988)

Kuhn, Thomas S.

- 1989 *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Barcelona: Ediciones Paidós (Primera edición en inglés: 1987)

Sprechmann, Thomas y Capandeguy, Diego

- 1998 Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal, *Revista Domino N° 2*, Montevideo.