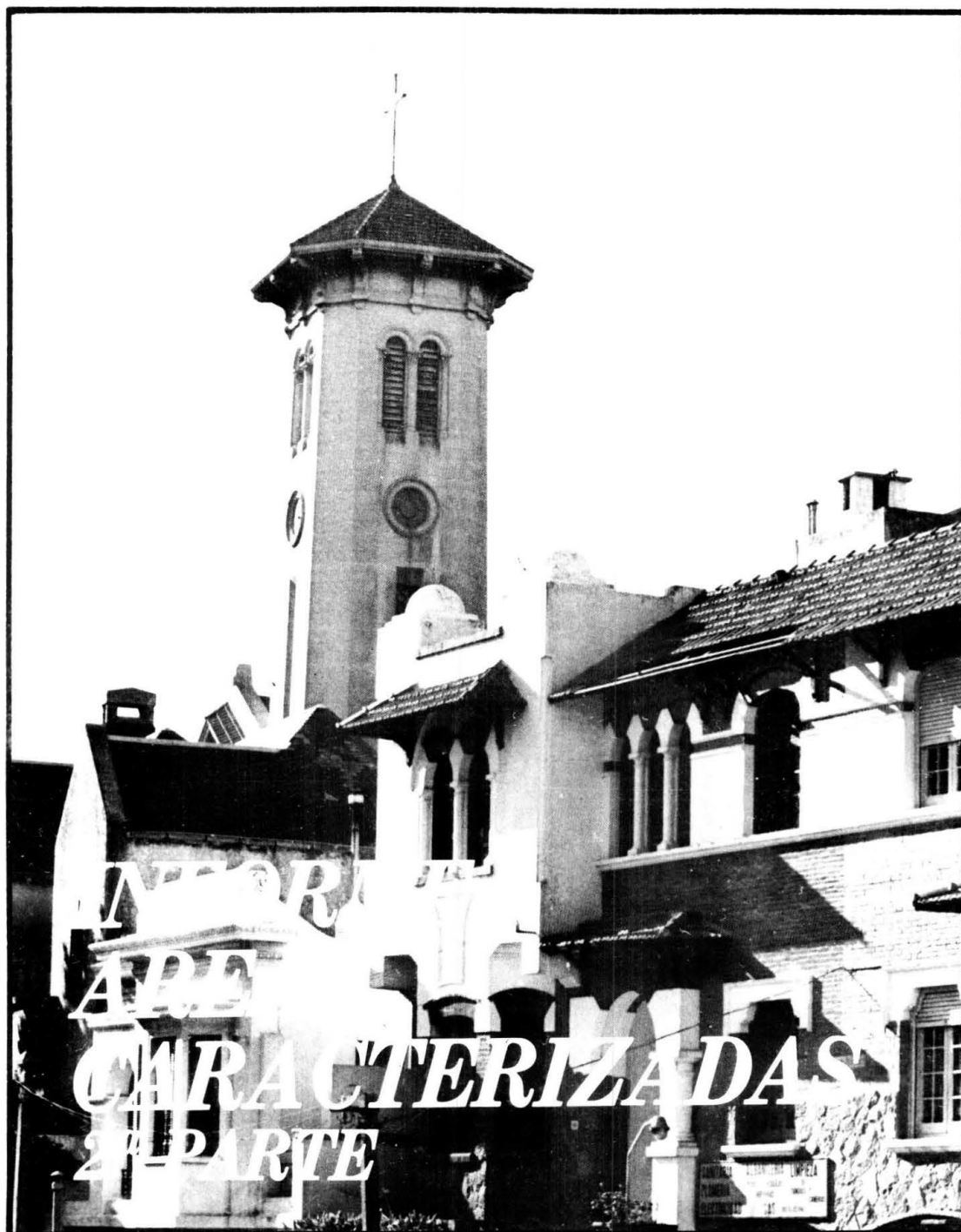




Tal como lo anunciáramos en el número anterior, transcribimos a continuación la 2ª parte del informe sobre áreas caracterizadas, elaborado en el correr de 1984, por convenio entre la S.A.U. y la I. M. de M. El equipo responsable del informe estuvo integrado en la oportunidad por los Arqtos. Nelson Inda, José Luis Livni, María del Carmen Queijo y Fernando Giordano en representación de la S.A.U. y técnicos de la oficina del Plan Regulador de la I. M. de M. En la inminencia de la realización del III Congreso Nacional de Arquitectos que analizará la Situación Urbana del Uruguay, la problemática analizada en el presente informe cobra significativo interés.

Se hace necesario en primer término, destacar la ausencia de trabajos o investigaciones que hayan indagado en la problemática de la normativa, a efectos de desentrañar sus derivaciones y el papel que han jugado en la conformación de la ciudad; sus propósitos y consecuencias en cada contexto histórico y socio-económico específico, etc. De manera confluente con otros factores el cuerpo normativo constituye un elemento de primera importancia en la conformación y desarrollo urbano. Sorprende por lo mismo la forma en que ha sido descuidado su estudio y evaluación por parte de los organismos o instituciones competentes.

El cuerpo normativo vigente ha sido generado a través del propio proceso histórico de conformación de la ciudad. Constituye hoy, una compleja acumulación de disposiciones que recoge leyes, decretos y resoluciones originadas por lo mismo en un amplio entorno temporal.

Las características anotadas obedecen a la propia modalidad o modalidades de control ensayadas desde las últimas décadas del siglo pasado en nuestro país. En efecto, tanto las corrientes liberales como las políticas intervencionistas posteriores limitaron su intervención en materia urbana a legislar sobre aquellos aspectos que el propio proceso de crecimiento y desarrollo de la ciudad, sustancialmente impulsado por la especulación privada, iban señalando como fuente de problemas.

Aunque básicamente preocupada por contener las peores consecuencias del afán de lucro y homogeneizar los derechos de los propietarios, las ordenanzas no han sido ajenas a otros propósitos, pues

Por otra parte, la voluntad de planeamiento o la intención planificadora expresada a través de los planes directores, no se ha desarrollado coordinando estrategias y objetivos con las normas relacionadas con la construcción de edificios. Estas se han desarrollado de manera independiente y en ellas no se traducen ni articulan propósitos de la planificación. Excepto una serie de decretos y resoluciones de fines de la década del 50, que dan forma jurídica a los trazados del plan vial, la ordenanza no recoge, al menos en forma directa, otros objetivos que emanen del plan director.

Es preciso hacer notar también que ese cuerpo normativo no fue, durante el proceso anotado y hasta el momento presente, objeto de revisiones y evaluaciones globales. La sustitución y derogación de normas parciales y específicas se convirtió en el único mecanismo de actualización.

En los últimos años se comenzaron a generar reglamentaciones particularizadas para algunas áreas con características y perfiles propios (Carrasco, Prado, Malvín, Punta Gorda, Ciudad Vieja, etc.) lo cual ha constituido un importante avance. Más allá de sus limitaciones y la necesidad de ciertos ajustes y complementos, su espíritu es confluyente con el de las áreas caracterizadas y quedan por lo mismo exceptuadas del presente estudio.



Aproximación crítica

A partir del reconocimiento y la visualización efectuada por el equipo a las distintas zonas y barrios de la ciudad, es posible hacer una "lectura" de la misma en términos de ordenanzas, confrontando éstas con la realidad del momento presente.

De esta confrontación, surgen en primer término algunas consideraciones críticas de carácter general referidas al cuerpo normativo como un todo actuante.

El cuerpo normativo ha sido generado —salvo las excepciones mencionadas— haciendo escasa o nula consideración sobre las preexistencias ambientales y las especificidades de distinto orden que configuran los entornos sobre los cuales la ordenanza desarrolla su acción de contralor. Ese desconocimiento ha generado básicamente, normas de carácter genérico e indiferenciado para toda la ciudad a partir de zonificaciones primarias.

a) Se desconoce en primer término la base geográfica singular de las diferentes zonas de la ciudad (topografía, cursos de agua, forestación y otros elementos naturales) y en particular aquellos valores más relevantes —bahía, cerro, costa— del patrimonio natural del departamento—. Visuales y usos no han sido muchas veces tenidos en cuenta.

La ordenanza parece trabajar en un territorio abstracto en que los límites que determinan sus campos de aplicación tienen sus parámetros de definición dentro de su propia lógica.

b) De igual modo se desconoce el contexto socio-económico específico, en particular aquellos parámetros que tienen incidencia directa en materia urbana (valores de la tierra, características del mercado inmobiliario, organización y usos preexistentes), formas de vida, etc.

Los posibles efectos inducidos por la ordenanza, de depresión o aliento de actividades de diverso orden, o los desequilibrios que puede ocasionar a la estructura urbana no son advertidos, produciéndose muchas veces efectos negativos y degradantes.

c) Se desconocen de igual manera los valores arquitectónicos y urbanos de la ciudad preexistente al momento de formulación de la ordenanza. Alineaciones, continuidades, alturas predominantes,

etc., no son debidamente valorados. Se superponen así, dos o más modelos sin solución de continuidad, produciéndose una ruptura y un desequilibrio en general negativos y degradantes del medio ambiente urbano.

La visualización efectuada permite afirmar que la aplicación de la ordenanza se ha hecho realmente efectiva —salvo excepciones— en toda el área urbana y suburbana. Esto hace suponer que los mecanismos de control han resultado eficaces, los cuales se han visto sin duda favorecidos y reforzados por el proceso de crecimiento relativamente lento y paulatino de la ciudad. Ello hace que la aceptación y el respeto por la normativa cuente con amplio consenso comunitario. Este hecho es sin duda de particular trascendencia en la medida que posibilitaría ampliar los márgenes de control, sin que la autoridad comunal se vea sometida a presiones excesivas. De todas formas es necesario mencionar sin embargo, la existencia de múltiples permisos por vía de excepción, que, de todas maneras, no invalidan la afirmación anterior.

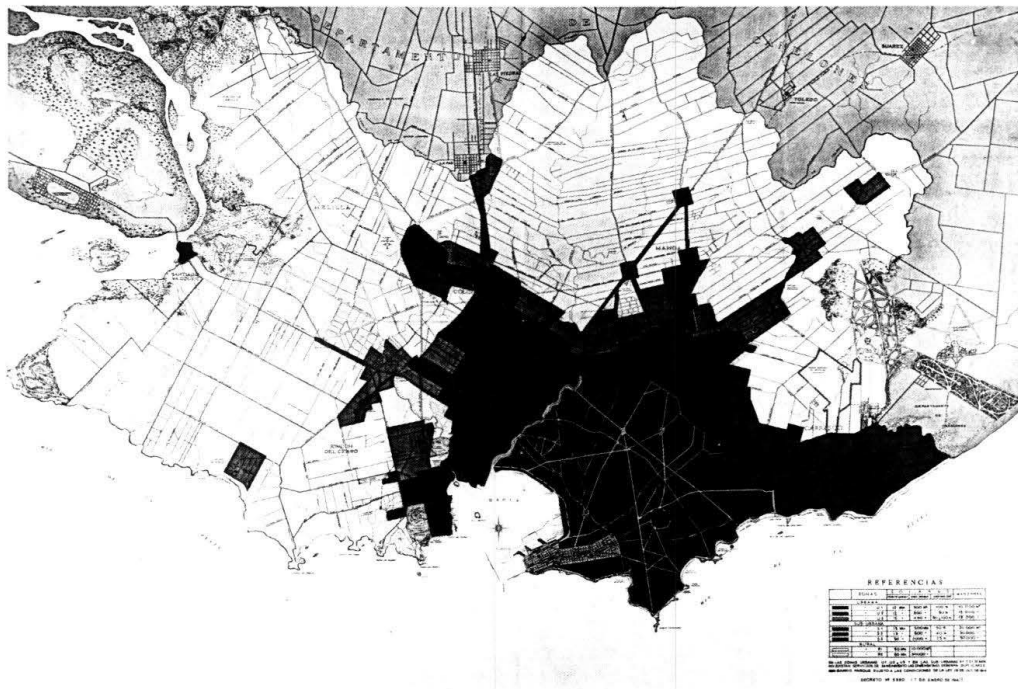
Igualmente en el interior de los predios se detectan transgresiones parciales a las normas que no afectan sustancialmente el ordenamiento perseguido.

Es notoria por otra parte la ausencia de una intencionalidad precisa y definida a nivel arquitectónico y urbano de la ordenanza.

La misma no ha superado propósitos primarios, tal como ha sido expresado, descuidándose la calificación de los espacios urbanos en base a una intención de diseño.

La insuficiencia de esa zonificación primaria y de esas normas de carácter genérico se han hecho cada vez más críticas y notorias, particularmente en virtud del impacto experimentado por la ciudad en el acelerado proceso de construcción y renovación urbana de fines de la década pasada y principios de la presente.

Si bien la búsqueda de una imagen final a nivel de estructuras urbanas que trascienden el lote individual, es el propósito de algunas reglamentaciones (alturas obligatorias, uso de materiales, pasivas, etc., y en ese sentido se puede hablar de una intencionalidad) ésta lo hace en forma limitada y atendiendo exclusivamente a su percepción desde el espacio público, descuidando en consecuencia la conformación interior de los agrupamientos.



Las discutibles condiciones de habitabilidad de los centros de manzanas con edificación en altura, por ejemplo, son el resultado aleatorio de normas pensadas únicamente en función del predio aislado. De todas maneras éstas obtuvieron, cuando pudo complementarse la imagen perseguida, ejemplos aceptables e incluso con calidades parciales (Rambla de Pocitos) aunque subsisten las limitaciones anotadas.

En otros casos, al no poderse conformar instantáneamente o en un corto período de tiempo la imagen final, sus resultados son muy cuestionables y constituyen en ciertos ejemplos, como el de la Avda. del Libertador, un factor adicional de degradación urbana.

De igual manera, las reglamentaciones de carácter genérico dan origen a una amplia variedad de situaciones. Su éxito o fracaso se torna aleatorio y queda librado a la mayor o menor solvencia técnica y profesional con que se resuelven intervenciones puntuales.

La ordenanza se ha limitado a regular básicamente los aspectos formales, dejando de lado, el control de los usos del suelo. Con excepción de las normas sobre localización industrial, que actuando con orientaciones discutibles y criterios poco precisos, la realidad ha desbordado, no se han hecho experiencias tratando de inducir usos y actividades (culturales, comerciales, deportivas, de esparcimiento, etc.), a efectos de lograr formas de relación más armónicas del habitante con su ciudad.

Ya han comenzado a ser críticas las situaciones de algunas áreas en donde la excesiva especialización funcional (comercial, financiera, industrial e incluso habitacional) comienza a ser un importante factor de degradación urbana.

Existe hoy consenso a nivel internacional que la multiplicidad de usos y actividades, con flexibles márgenes de incompatibilidad, es un valor sustancial en la calidad del medio ambiente urbano.

Recomendaciones y pautas de carácter general para el estudio y/o reformulación

El cuerpo normativo debería llegar a constituirse en un instrumento capaz de guiar y controlar la conformación urbana (confluyentemente con otros mecanismos o resortes de acción directa o indirecta que deberán estar preferentemente enmarcados por la planificación urbana a nivel global), atendiendo al desarrollo y preservación de los valores urbanos y ambientales existentes, así como alentando la creación de entornos calificados que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida urbana.

Nuestra ciudad se ha conformado básicamente, y presumiblemente lo seguirá haciendo, por una multiplicidad de intervenciones puntuales de mayor o menor escala, en un proceso continuo de transformación y cambio. Por lo mismo la ordenanza debería básicamente orientar ese proceso, procurando establecer nexos armónicos y evitando fracturas.

De estos objetivos genéricos se derivan ciertas pautas que deben orientar su estudio y la definición de sus nuevos contenidos, así como el propio proceso de reformulación en el cual se reconoce:

En lo referente a la metodología a emplear:

1. La necesidad y conveniencia de evaluar en primera instancia las normas vigentes que además de reunir una larga experiencia técnica y de actuación, las mismas constituyen el marco de referencia que explica y fundamenta aspectos de la conformación urbana actual.

2. La necesidad de llevar a cabo un proceso permanente de corrección y ajuste, evaluando las consecuencias y resultados, así como las expectativas y reacciones suscitadas en los diversos agentes de transformación.

3. La necesidad de que las ordenanzas expliciten sus objetivos y propósitos de manera de brindar elementos complementarios para su interpretación por parte de los técnicos municipales actuantes, posibilitando de esa manera respuestas de carácter técnico y no burocrático a las solicitudes, tolerancias y consultas planteadas.

Por otra parte, esa explicitación debería posibilitar también el manejo de márgenes de flexibilidad absolutamente necesarios (hoy irracionalmente rigidizados), por parte del cuerpo profesional y los técnicos municipales.

4. La necesidad de crear mecanismos de consulta previa, a la población de las zonas involucradas. El consenso y la voluntad democrática pueden respaldar y contrarrestar las presiones que puedan surgir a las restricciones a la propiedad privada y al negocio inmobiliario.

5. La necesidad de que las ordenanzas no se modifiquen o alteren con frecuencia, haciendo que las instancias de revisión se hagan con una periodicidad establecida a fin de evitar problemas de imprevisión en las transacciones inmobiliarias. Complementariamente es necesario también determinar el porcentaje de avance de obra capaz de generar derechos cuando una construcción ha sido detenida.



6. La necesidad de reestructurar y adecuar orgánicamente la normativa a partir de cada una de las unidades territoriales (áreas caracterizadas, zonas particularizadas, etc.), que se identifiquen, superando progresivamente la actual organización por áreas temáticas. En ese sentido, un primer paso operativo que permitirá englobar toda la normativa en base a ese criterio, debería partir de una primera clasificación que introduzca pautas generales para: 1) zonas ya urbanizadas; 2) áreas a desarrollar (incluyendo aquellas cuyo trazado y fraccionamiento ya está aprobado y aún no se ha materializado, de manera de posibilitar su revisión).

7. La necesidad de llevar adelante las modificaciones en forma progresiva atacando desde ya los problemas más críticos y notorios.

En lo referente a sus contenidos

1. La necesidad de que el cuerpo normativo, en tanto instrumento de guía y control del desarrollo urbano, debe articular sus propósitos con la estrategia y los objetivos generales de la planificación. El cuerpo normativo constituye un instrumento, que, manejado creativamente, puede inducir, concertadamente con las acciones directas que la Comuna puede emprender, al logro de las transformaciones deseadas, al aliento o desaliento de actividades o usos que se entiendan necesarios, etc. Por lo mismo, es necesario alertar sobre la necesidad de percibir y valorar los alcances y las consecuencias, así como los desequilibrios, que en un sistema complejo como el sistema urbano, las modificaciones de la ordenanza puedan desencadenar.

2. La necesidad de levantar las críticas señaladas en lo referente al desconocimiento de las preexistencias ambientales. En este sentido la definición y delimitación de áreas caracterizadas se constituye en la idea rectora, aunque no excluyente, que debe vertebrar la reformulación necesaria.

3. La necesidad de superar la falta de intencionalidad de la normativa, trascendiendo las limitaciones planteadas, en función de pautas y orientaciones de diseño y ejecución a nivel arquitectónico y urbano. El desafío fundamental consiste en encontrar y definir esas pautas de forma tal que posibiliten la diversidad en un marco unitario y coherente.

4. La necesidad de ampliar y complementar la legislación urbana con mecanismos que profundicen las posibilidades de guía y control.

La legislación urbana ha tenido un importante desarrollo en países con sistemas políticos y económicos comparables al nuestro. Estas experiencias pueden significar un valioso aporte en la medida que sean analizadas y críticamente adaptadas a nuestro medio.

5. La necesidad de comenzar a generar y experimentar normas sobre usos del suelo (comercial, cultural, de esparcimiento, etc.), de ser posible en el marco de las ordenanzas sobre áreas caracterizadas.

Se impone prioritariamente la reconsideración de las normas vigentes sobre ubicación de establecimientos industriales, visto la insuficiencia y las limitaciones de las mismas.

Crítica y recomendaciones para la reformulación de algunas normas vigentes

En esta aproximación crítica es posible hacer algunas consideraciones referidas a las principales áreas temáticas de la normativa, que regulan aspectos parciales en la conformación urbana.

Amanzanamiento, fraccionamiento y apertura de calles

El conjunto de normas referidas a estos temas rigen desde 1947.

Las mismas han sido un importante elemento rector de la conformación de extensas áreas de Montevideo. Básicamente, atienden a las condiciones que debe cumplir un suelo de uso predominantemente rural, para ser destinado a suelo urbano con la correspondiente incorporación de población y servicios. Además de fijar condiciones de carácter general (ubicación, relación con el resto de la trama, etc.), la ordenanza determina, dentro de una zonificación primaria: área mínima de manzana, frente y área mínima de solar, área edificable, exigencias en materia de dotación de infraestructura y servicios, etc.

El espíritu de esa formulación, al menos para el área suburbana, donde fue predominantemente aplicada, se originó en la conjunción de una ideología urbanística rectora, la "ciudad jardín" y la presunción de la continua elevación de los niveles socio-económicos de la población, que por la época se avizoraban como muy promisorios. Esto hizo que en la ordenanza se fijaran altos standards de calidad y exigencias acordes con esa realidad y esas expectativas.

Hacia la década de los años 50 estos dos aspectos marcaron las pautas de desarrollo de la ciudad. El inicio y la profundización de la crisis económica paralizó prácticamente el sistema, no llegando a materializarse las exigencias previstas, en muchos permisos concedidos. Como es de conocimiento, la válvula de escape consistió en la creación de nuevos fraccionamientos en los departamentos limítrofes, donde las exigencias eran menos restrictivas.

Este desencuentro entre idea urbanística y contexto socio-económico se refleja claramente hoy, en las distintas áreas conformadas según las normas en cuestión. En algunas, el ordenamiento perseguido llegó a su plena concreción, en la medida que se afincaron sectores de población de medianos y altos recursos, consolidando un ambiente urbano de buena calidad media (algunas áreas de Malvín, Punta Gorda, Carrasco). En la mayoría de las demás áreas (Maroñas, Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas, Manga) y salvo pequeños tramos de calles que alcanzaron cierta jerarquización, los ámbitos urbanos, por su calidad edilicia, los tratamientos de los espacios libres, la ocupación y el uso del suelo, no se materializaron de acuerdo con la imagen postulada por las normas.

La evaluación y la crítica a estas ordenanzas se podrían centrar en los siguientes puntos:

1. El tamaño de los predios (que fija por ejemplo un área mínima de 500 mc. en áreas suburbanas), previsto para la implantación de una vivienda individual y huerta complementaria, resulta excesivo para los usos actuales.

2. El sobredimensionado de los predios, sumados a la generosidad de los retiros frontales, la uniforme e indiscriminada generosidad de retiros laterales y de fondo, el ancho muchas veces desproporcionado de las vías públicas y espacios libres, generan bajas densidades de población, que resultan antieconómicas para la ciudad en su conjunto en materia de infraestructura y servicios. Este factor no solo incide en el costo de la tierra urbanizada, sino que además pauperiza la imagen del ámbito urbano debido a las dificultades de tratamiento y mantenimiento de esos espacios.

3. En muchos casos se detectan construcciones en el interior de los predios, viviendas, galpones, etc., en forma caótica y desordenada, producto de la presión ejercida por la necesidad de suelo urbanizado.

4. A pesar de que la reglamentación prevé anchos de calles menores a 17 mts. se hizo, en general, uso de esta única opción en forma mecánica y primaria.

5. Los propósitos y exigencias de la reglamentación tampoco fueron debidamente interpretados en aspectos tan importantes como la ubicación (Barrio Los Bulevares) y su entronque e interrelación con la estructura urbana preexistente.

No obstante las críticas señaladas, es necesario reconocer que parte de la conformación unitaria de la ciudad está dada por la repetición de la forma de loteo (la manzana) que esta ordenanza retoma de la ciudad preexistente.

En la perspectiva de su reformulación es necesario tener en cuenta que los loteamientos de la periferia en ciertas zonas han viabilizado la solución al problema de la vivienda a sectores de medianos y bajos recursos mediante la autoconstrucción, modalidad esta que ha tenido tradicionalmente un fuerte desarrollo en nuestro medio.

Recomendaciones

Se recomienda una revisión en profundidad de estas normas en base a las siguientes pautas y consideraciones:

1. Adecuar las exigencias en materia de infraestructura y servicios a nuestras actuales circunstancias y a los contextos sobre los cuales se actúa, fijando nuevos standards y respetando las características ambientales específicas de cada intervención.

2. Efectuar esa revisión en el marco de la orientación del plan director en lo que tiene que ver con la extensión del área urbanizada, no descartando posibles ampliaciones de la misma en la medida que por su específica localización, presenten ventajas comparativas para un más racional aprovechamiento de la infraestructura existente.

3. Se impone por otra parte la necesidad de efectuar un diagnóstico de la situación de las áreas aun no fraccionadas en la zona urbana y suburbana y definir una política sobre las mismas que haga posible la reincorporación al área rural a aquellas zonas en que la urbanización presente inconvenientes.

Sería de interés estudiar la viabilidad de mantener las penetraciones de áreas verdes de carácter rural en la ciudad, tal cual hoy se encuentran conformadas.

4. Reducir las áreas mínimas de predios en aquellas zonas potencialmente aptas para ser dotadas de saneamiento en función de su proximidad a trazados existentes.

5. No limitar el tamaño de las manzanas, quedando éstas sujetas a las características del lugar, a la relación con otras características del sitio (localización urbana, topografía, etc.), dando lugar a variantes de organización que enriquezcan la trama urbana.

6. Favorecer y exigir una clara diferenciación y jerarquización de la trama vial, dando lugar a calles de anchos menores, pasajes peatonales, etc., ya previstos en la ordenanza.

7. En cuanto al porcentaje de área mínima exigida para el espacio público, privilegiar la extensión de las áreas destinadas al uso comunitario, disminuyendo el área destinada a la red vehicular.

Retiros

La graficación en un plano de la ciudad, de las normas de retiro frontal, determina una sucesión concéntrica y progresiva desde el centro a la periferia incrementando las zonas libres de edificación.

Con el mismo criterio se determinan las normas de retiro lateral y de fondo, así como los porcentajes de áreas máximas de ocupación. Se desprende así una imagen global de la ciudad, en la que, gradualmente, la relación área libre-área edificada alcanza su mínimo valor en el centro y su máximo en los alrededores del área rural.

En dicha graficación se detectan algunas situaciones de excepción que no distorsionan de todas maneras el ordenamiento a la que se hacía referencia.

Se podría suponer que dichas normas fueron dirigidas a controlar un suelo esencialmente virgen de construcciones, es decir, a un proyecto de ciudad a construir en su totalidad. Por el contrario, estas ordenanzas en el momento de formuladas (1947) ignoraron la existencia de zonas anteriormente consolidadas (Unión, Cerrito, Paso Molino, La Teja, Cerro, etc.). Al parecer se afirmaba la idea de que el proceso de desarrollo y renovación urbana llevaría a una dinámica tal, que en un tiempo más o menos prudencial, esas áreas se adecuarían a lo indicado en las normas, supuesto que de alguna manera se encuentra implícito en buena parte del cuerpo normativo.

Obvio es decir que casi cuarenta años más tarde de la formulación y puesta en práctica de esas normas, la realidad presente no ha validado esa hipótesis y confirma la necesidad de superar esas limitaciones.

En lo que respecta a las áreas consolidadas o en vías de consolidación, que se ajustan a las normas de retiro vigentes, se pueden reiterar algunas de las consideraciones realizadas para las ordenanzas de amanzanamientos, fraccionamientos y apertura de calles.

Anchos de calle de 17 mts., más retiro de cinco, siete y hasta diez metros, configuran en general espacios urbanos desnaturalizados como tales, salvo en aquellas zonas en que dichos espacios y a costos relativamente altos, reciben un correcto mantenimiento y tratamiento.

En cuanto a los retiros laterales y de fondo estos fueron los primeros en soportar la presión por demanda de suelo. En la medida en que se han ido concediendo tolerancias para su ocupación, se ha producido una notoria deformación de la imagen urbana prevista por las normas. Como consecuencia, la gran mayoría de los interiores de manzana se han conformado sin un ordenamiento definido.

A efectos de su reformulación se recomienda:

1. Suprimir los retiros obligatorios en todas aquellas áreas consolidadas manteniendo las alineaciones originales.
2. Efectuar estudios en las áreas que presenten situaciones mixtas en cuanto a alineación. Los grados de predominancia detectados posibilitarán plantear alternativas de ocupación y destino en las zonas de retiros. Sería conveniente también estudiar la viabilidad de tratamientos arquitectónicos de estos rubros que mejoren la calidad espacial y urbana de la vía pública.

3. La revisión de las actuales ordenanzas de retiros en áreas poco consolidadas, en función de pautas orientadas a levantar las críticas señaladas.

4. Especificar según zonas, variantes de tratamiento de los retiros frontales:

- a) como espacio libre enjardinado (Carrasco, Punta Gorda).
- b) como patio de expansión de la vivienda, autorizando cercos más altos, pérgolas, etc.

5. Los retiros laterales y de fondo se fundamentan en el concepto

de continuidad espacial de los fondos y de éstos con la calle a través de los retiros laterales.

Esta intención no se ha materializado en la medida que los predios se han separado por cercos de material y se permiten construcciones en retiros con destino a locales no habitables (cocheras, parrilleros).

Parece conveniente entonces, según las zonas, reformular esta ordenanza en función de criterios orientados a determinar un porcentaje de ocupación, independientemente del carácter habitable o no habitable de los locales a construir.

En zonas en que los retiros laterales constituyan un valor desde el punto de vista urbano, sería conveniente mantenerlos o limitar la altura de construcción en los mismos.

Es conveniente tener en cuenta también la posibilidad de hacer un uso más racional del predio, que supone muchas veces desventajas comparativas cuando las construcciones encuentran respaldo en las líneas divisorias del mismo.

6. Con carácter urgente se recomienda actualizar las exigencias de ensanches al plan vial vigente, a partir de un relevamiento detallado que aconseje la pertinencia de desafectar o mantener las afectaciones de los predios de acuerdo con la situación urbana y a las alineaciones ya conformadas.

Alturas

Se podría resumir el conjunto de normas referidas al tema en dos grandes grupos: una norma de carácter genérico para toda el área urbana y suburbana y una serie de normas especiales que atienden situaciones particulares (avenidas, barrios jardines, etc.).

La primera guía con un criterio teóricamente igualitario las posibilidades de ocupación del predio, permitiendo la construcción en altura, en todos o casi todos los predios existentes y condiciona la altura máxima permitida únicamente en función al ancho de la vía pública que enfrenta. Este criterio uniforme de posible desarrollo de la edificación en altura en toda la ciudad, se condicionó atendiendo básicamente aspectos higienistas, estableciendo topes de altura y galibos acordes a dichos propósitos. Estos no aseguraron sin embargo en todos los casos, resultados positivos, visto las importantes afectaciones de asoleamiento de plazas y vías públicas.

Cabe pensar que la imagen de ciudad promovida por estas normas y por ende avizorada por sus gestores, era la de una gradual compactación de la codificación, que paulatinamente, desde las áreas de mayor concentración de actividades y de servicios (y por lo tanto de mayor demanda de suelo), se extendería a través de las vías importantes de comunicación, hasta insertarse en la totalidad del suelo urbano en las siguientes etapas.

Esta norma actuando en forma inorgánica con respecto al resto del cuerpo normativo, atiende definitivamente a la conformación de la masa edificada, únicamente en relación al espacio público. Las densidades de población resultantes, las condiciones de habitabilidad, la capacidad de soporte del área, las calidades ambientales generadas y una serie de factores encadenados a partir de la misma no son valoradas ni coordinadas de manera conjunta.



La incidencia de la edificación en altura en el medio ambiente urbano y en la concreción de su paisaje, es de particular relevancia. La aparición de medianeras sin ningún tratamiento arquitectónico, así como su frecuente uso con fines publicitarios, constituyen hoy un importante factor de degradación de la imagen urbana.(*)

El desarrollo indiscriminado de la edificación en altura ha pasado a ser en las últimas décadas y especialmente en el último "boom" de la construcción, un problema relevante en la medida de que ha sido la tipología privilegiada por promotores y agentes de producción y ha sido finalmente el modelo aceptado o incorporado por grandes capas de la población.

Esta situación gravita de manera fundamental en la estructura del valor de la tierra, generando expectativas que desalientan otras formas de ocupación del suelo en aquellas zonas en que precisamente este modelo tiende a extenderse.

Esta tendencia de localización se ha orientado predominantemente hacia las zonas costeras (Pocitos, Punta Carretas, Malvín) y aquellas que disfrutan de ventajas comparativas en materia de servicios y situación urbana (Parque Rodó, Cordón, etc.), en donde se ha concentrado el proceso de renovación urbana.

Las consecuencias de este proceso afectan a distintos niveles de la realidad urbana.

En la medida que la población montevideana no ha registrado aumentos significativos en este período, esas nuevas construcciones generaron migraciones internas en la propia ciudad, constituyendo un factor más de desequilibrio en el desarrollo de la misma y en su estructura poblacional.

La sobredensificación resultante en algunas áreas residenciales agrega causas de deterioro medio-ambiental (aumento del tránsito y presencia excesiva del automóvil, ruidos, ausencia de espacios libres, disminución de la forestación, etc.). Es de hacer notar también la pérdida de privacidad, asoleamiento, iluminación, etc., que se concreta cuando comienzan a conformarse los centros de manzana. Este aspecto, absolutamente descuidado hasta el presente, debería ser detenidamente estudiado, a efectos de generar reglamentaciones sobre su conformación y uso.

Este proceso ha sido también la causa de la descaracterización y la pérdida de valores urbanos significativos de algunos barrios. El ejemplo de Pocitos en el último "boom" es por demás elocuente.

Sin embargo, algunas de las intervenciones más traumáticas en la conformación del paisaje urbano y su calidad visual, se concretan cuando surgen, sin solución de continuidad y en medio de barrios con edificación de uno y dos niveles, las primeras construcciones de 24-30 mts., como hechos puntuales. La tendencia a localizarse sobre avenidas o vías importantes de tránsito, hace que las repercusiones en su entorno inmediato sean absorbidas más fácilmente, aunque persistan las afectaciones al paisaje urbano global.

Esta afirmación no es generalizada en la medida que se presentan situaciones en donde la topografía y el arbolado de las calles atenuan el problema. Así como los efectos de algunas situaciones se reducen, otros se acentúan, en tanto afectan perfiles urbanos significativos y de valor paisajístico relevante (edificaciones próximas al Cerrito, edificaciones en la ladera del Cerro, etc.).

Cabe hacer también algunas consideraciones respecto al conjunto de normas especiales que constituyen excepciones a la norma de carácter genérico. Parte de ellas autorizan alturas mayores para predios que enfrentan a avenidas, plazas y espacios libres. Formuladas con el mismo espíritu que la norma de carácter general, caben para ellas anotaciones similares a las ya expuestas.

Otras en cambio, con una óptica diferente, imponen condiciones más restrictivas, fijando alturas obligatorias (en cuadras o tramos de avenidas), alturas mínimas y otras exigencias (pasivas, uso de materiales, etc.), concretándose en ellas una voluntad de diseño a nivel urbano.

Las limitaciones y ocasionales aciertos de estas ordenanzas ya han sido expresadas. Cabe agregar para los ejemplos de Avda. del Libertador, calle La Paz y Rbla. Franklin D. Roosevelt (hoy en parte derogada por la ordenanza de Ciudad Vieja), que los efectos de depresión del área comentados, se han profundizado también, como consecuencia de que las intervenciones en la misma han quedado libradas a las estrategias económicas de los particulares sin que hayan mediado políticas a nivel municipal para encauzar dichas estrategias.

Por último es necesario hacer mención a la ordenanza de sobre-elevados del año 1979. Suspendida su aplicación en el presente año en curso, se solicitó a este equipo de trabajo, pautas para su reformulación.

Se transcribe en anexos el informe elevado oportunamente.

Recomendaciones

En función de las consideraciones precedentes y con los objetivos de:

- lograr una mejor inserción de la edificación en altura en la ciudad;
- evitar la excesiva densificación y en consecuencia la disminución de las condiciones de habitabilidad a nivel urbano;
- evitar que nuevas construcciones puedan afectar irreversiblemente zonas de la ciudad, en contradicción con la futura reglamentación por áreas caracterizadas, este equipo de trabajo entiende conveniente la adopción de una reglamentación de transición dentro de los lineamientos del siguiente anteproyecto:

1) OBJETO. Controlar la nueva edificación en altura hasta tanto se concreten los ordenamientos por áreas caracterizadas.

1) OBJETO

Controlar la nueva edificación en altura hasta tanto se concreten los ordenamientos por áreas caracterizadas.

2) AREA DE APLICACION GENERAL

Toda el área urbana y suburbana de Montevideo, excepto aquellas donde rigen reglamentaciones particularizadas: Barrios Jardín, Parque Batlle, Carrasco, Punta Gorda, Malvín, Buceo, Pocitos Nuevo, Ciudad Vieja, Prado, etc.

3) AREAS DE APLICACION ESPECIFICA

A los efectos de esta ordenanza, la ciudad de Montevideo queda subdividida en las siguientes zonas:

a) Area suburbana

a) Area suburbana

b) Vías principales en el área suburbana

c) Area urbana

d) Vías principales en el área urbana

e) Centro-Cordón

f) Franja Costera Sur.

4) AREA SUBURBANA

Se admitirá una altura máxima igual a la sumatoria del retiro frontal y el ancho de la calle a la que el predio es frentista. Para todos los casos ésta no sobrepasará los 15 mts.

5) VIAS PRINCIPALES EN EL AREA SUBURBANA

En los predios frentistas a las vías de tránsito de los sistemas nacional, de enlace, urbano-metropolitano, avenidas preferenciales y vías locales jerarquizadas, se admitirá una altura máxima de acuerdo con las normas actualmente vigentes, complementadas por la aplicación de la ordenanza de edificación sobre-elevada para la definición volumétrica de los edificios de más de 15 mts. de altura.

No se aplicará la definición volumétrica de acuerdo con la ordenanza de sobre-elevados en los siguientes casos:

a) Edificio a construirse en un predio comprendido entre dos ya construidos con edificios de altura mayor a 15 mts. En este caso la nueva edificación se podrá arrimar a ambas medianeras.

b) Edificio a construirse en un predio contiguo a otro ya construido con un edificio de altura mayor a 15 mts. En este caso la nueva edificación podrá arrimarse a la medianera existente, rigiéndose por la ordenanza de definición volumétrica de sobre-elevado para las restantes orientaciones.

La altura máxima quedará limitada a 15 mts. en los predios frentistas a las siguientes vías o tramos de vías:

1) las comprendidas en la zona del Cerro (área definida por el límite de la zona suburbana y el sistema nacional de accesos);

2) Avda. dr. Carlos Ma. Ramírez entre el arroyo Pantanoso y la Plaza Lafone (calle Heredia);

3) Cno. Castro entre Avda. Agraciada y Avda. Millán;

4) Avda. de las Instrucciones;

5) Continuación Avda. Dámaso A. Larrañaga entre Carreras Nacionales y José Ma. Guerra;

6) Avda. José Ma. Guerra.

6) AREA URBANA

En la zona urbana se admitirá una altura máxima igual al ancho de calle más los retiros frontales correspondientes. En todos los casos la altura no excederá los 15 mts.

7) VIAS PRINCIPALES EN EL AREA URBANA

En los predios frentistas a las vías de tránsito del sistema nacional, de enlace, urbano-metropolitano, avenidas preferenciales y vías locales jerarquizadas, se admitirá una altura máxima de acuerdo con las normas actualmente vigentes.

La altura máxima quedará limitada a 15 mts. en los predios frentistas a las vías de tránsito o tramos de ellas que la continuación se detallan:

— Bvar. Batlle y Ordóñez entre Avda. Gral. Flores y Avda. Gral. San Martín;

— Avda. Gral. San Martín entre Bvar. Batlle y Ordóñez y Chimborazo;

— Avda. Gral. Flores entre Bvar. Batlle y Ordóñez y Chimborazo;

— Chimborazo entre la Avda. Gral. San Martín y Avda. Gral. Flores;

— Arenal Grande entre Amézaga y Rivadavia;

— Avellaneda.

8) Todos los edificios que se construyan con altura igual o mayor a 8 mts., deberán tener a partir de ese nivel un 40% como mínimo de la superficie de fachada en la alineación del predio.

9) CENTRO-CORDON

En la zona delimitada por las calles Andes, Canelones, Dr. Lorenzo Carnelli, José E. Rodó, Bvar. Gral. Artigas, Dante, Dr. Martín C. Martínez y Avda. Uruguay (ambas aceras en todos los casos), se admitirá como altura máxima la resultante de las normas actualmente vigentes.

10) En la zona comprendida por las calles Ciudadela, Canelones, Dr. Lorenzo Carnelli, José E. Rodó, Bvar. Gral. Artigas, Dr. Pouey, Cap. Vidiella, Mac Eachen, Avdas. Italia, Solano López y Rivera, P. Bustamante, 26 de Marzo, Benito Blanco y Ramblas se admitirá como altura máxima la correspondiente al edificio de mayor altura con habilitación aprobada en la cuadra a que pertenece el predio. Quedan exceptuados los predios frentistas a las vías enumeradas en el art. 7º.

Los edificios con permisos de construcción otorgados con posterioridad a la aprobación de esta ordenanza no generarán los derechos que de este artículo se desprenden.

11) En la zona comprendida por las calles 21 de Setiembre, Ellauri, Avda. Brasil, Libertad, F. Muñoz, Barreiro y Rambla, la altura mínima admitida será de 8 mts.

12) En las siguientes vías o tramos de vías, se limitará la altura a 15 mts.

Parra del Riego, Tomás Giribaldi, Domingo Cullen, Astigarribia, Ellauri (entre Martí y Guayaquí), Luis Lamas (entre Masini y Guayaquí), Guayaquí (entre Ellauri y Luis Lamas), Santiago Vázquez, Atanasio Lapido (entre Ellauri y Cul de Sac al norte de la calle Santiago Vázquez).

Este listado no es taxativo y deberá ser complementado por otros tramos de interés.

13) Los edificios que se construyan en la zona urbana cuya altura exceda los 15 mts. no podrán superar a partir de los 8 mts. de altura, una profundidad mayor de 20 mts. a partir de su alineación frontal. En los predios esquina que queden comprendidos en el art. 7º se admitirá edificar con igual altura sobre la calle lateral hasta los 20 mts. de la línea de edificación, en los siguientes 20 mts. se admitirá una altura intermedia entre la altura de la vía principal y los 15 mts. Cuando el predio contiguo en la vía lateral esté edificado en altura, se podrá edificar hasta alcanzar la misma altura.

14) Todos los edificios que se construyan o reconstruyan, cuya altura supere los 15 mts. deberán tener en sus fachadas posteriores tanques de agua y sala de máquinas y medianeras vistas, un tratamiento arquitectónico coherente y armónico con el de su fachada principal. En la tramitación de los permisos de construcción se exigirán los alzados de las fachadas interiores y las medianeras vistas para asegurar el cumplimiento de esta disposición.

15) No se permitirá el uso de azoteas, volúmenes superiores (tanques de agua, salas de máquinas) y medianeras, para la instalación o incorporación de elementos de publicidad.

16) Para tratar casos especiales, consultas, tolerancias, etc., y aspectos no previstos en esta ordenanza, se constituirá una comisión integrada por tres técnicos, uno de los cuales será designado por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

Esta comisión asegurará el cumplimiento de la intención de la presente ordenanza en todos los casos que se le presenten para su interpretación.

CONJUNTOS HABITACIONALES

Con la aprobación de la Ley de Viviendas surgen una serie de programas habitacionales, en diferentes modalidades y escalas que determinan la adopción por parte del Municipio, de un cuerpo de normas que regulan las condiciones de implantación y construcción de dichos conjuntos.

La formulación de esta norma aparece como una alternativa de opción para quien programe la realización de un conjunto de



viviendas, ya que no estipula la obligatoriedad de registrarse por ella en consideración de algún parámetro en particular, salvo cuando el planteo requiera la apertura de calles y amanzamientos nuevos o modificativos de los existentes (lo que necesariamente requiere la intervención de la oficina municipal competente). También deben acogerse a esta norma los programas en que la institución financiadora del conjunto (B.H.U.) exija la viabilidad urbana de la propuesta en lo que tenga que ver con el suministro básico de infraestructura.

La intervención de esta norma, se sigue así a través de medios indirectos, no siempre claros en cuanto a los grados de control municipal de esta forma de desarrollo urbano.

Si bien se encuentra perfectamente definida el área donde es admitida su implantación (zonas urbana y suburbana que dispongan de servicio público de saneamiento), la norma expresa también que las obras o edificios que se proyecten no deberán interferir con los planes oficiales vigentes ni con los de la comisión asesora del Plan Director. Desde el momento en que no se dispone de una correcta evaluación de dichas áreas en relación a su potencialidad o capacidad de uso para ese fin, se corre el riesgo cierto de una toma de decisión basada en ponderaciones coyunturales.

Esa modalidad de desarrollo urbano ha significado un gran impacto para la ciudad en aquellos programas que por su tamaño o densidad de población actuaron

como elementos distorsionantes del tejido urbano. En general estas intervenciones se han constituido como inserciones desligadas de la trama preexistente y en no pocos casos afectan negativamente su entorno inmediato.

En su articulado, la norma plantea disposiciones que regulan el uso del suelo, disposición de los volúmenes, parámetros de asoleamiento y servicios a la vivienda (abastecimiento, educación, esparcimiento) en función de un presupuesto tipológico (el bloque) y de pautas de diseño que en el momento presente merecen una profunda revisión.

Recomendaciones para la reformulación

Los resultados predominantes cuestionables de las realizaciones efectuadas y las limitaciones anotadas de la reglamentación, implican la necesidad de reformular en su totalidad la norma actual.

1. La reformulación debería atender, en términos generales, la posibilidad de que el diseño de los agrupamientos no se vea limitado por rígidos presupuestos tipológicos y de organización, sino que inversamente aliente la variedad tipológica y morfológica, de densidades y usos. De igual manera se entiende necesario alentar la integración espacial y funcional del conjunto al tejido urbano circundante a través de los enlaces necesarios con la trama vehicular existente, la compatibilización de alturas, la prolongación de las características del espacio urbano inmediato (reforzando continuidades, alineaciones, etc.).

2. Evitar la indiferenciación espacial y de uso del suelo.

3. Disminuir los porcentajes exigidos en cuanto a áreas de uso público o inversamente aumentar los porcentajes de las áreas máximas edificables.

4. Definir standard de confort térmico y acondicionamiento natural, evitando rígidos condicionamientos de asoleamiento que constriñen las posibilidades tipológicas y de organización del conjunto.

5. Revisar los criterios de separación mínimas entre edificaciones, así como los anchos de calles vehiculares y pasajes peatonales relacionándolos con las alturas de las edificaciones y con su precisa ubicación en el conjunto.

6. Asegurar condiciones de privacidad en las viviendas.

7. Exigir, en aquellos conjuntos de tamaño superior a tres hectáreas, variaciones de densidades, alturas, tipologías y formas de agrupamiento, evitando soluciones uniformes. En caso de implantaciones en el área suburbana se aceptarán alturas mayores a las recomendadas en el presente informe. Para estos conjuntos se exigirá un trámite previo, con la propuesta a nivel de anteproyecto que merecerá la aceptación o las observaciones de carácter técnico de la oficina municipal competente.

Montevideo, setiembre de 1984.



Pautas de encuadre para la consideración del tema de edificios sobreelevados y la reformulación del Decreto N° 19.507 del 20/11/79.

Dicho equipo técnico entiende que, sin oponerse a la realización de edificaciones sobreelevadas, las mismas deben estar encuadradas en una norma que asegure su inserción armónica con las zonas en que se implantan, así como con la ciudad en su conjunto.

En ese sentido se considera inconveniente el carácter indiscriminado del D° 19.507, que permitía la construcción de edificios sobreelevados en cualquier zona del área urbana, incluso en aquellas que tenían reglamentaciones especiales, sin tomar en cuenta sus repercusiones sobre el entorno circundante (ejemplos como los de la torre en Punta Carretas y su muy sensible afectación de las visuales de la Facultad de Ingeniería, o la torre Olímpica, ubicada en una zona con limitación de altura, son demostrativas).

Discutida la problemática, este equipo considera que los edificios sobreelevados pueden, ubicados convenientemente, constituirse como hitos o como acentos en la trama urbana, para afirmar la lectura de la ciudad por parte de sus habitantes, así como efectivamente enriquecer su paisaje.

Se considera también que deben contemplarse las repercusiones del sobre-elevado en su entorno inmediato, evitando distorsiones puntuales en la trama.

En base a estas apreciaciones se entiende que el tema debe ser enfocado tanto a escala de la ciudad y su macro paisaje, así como a nivel de la calle y la conjunción del sobreelevado con las edificaciones linderas.

A — ASPECTOS URBANOS GENERALES

Se considera prioritario el análisis de la implantación urbana de los edificios sobreelevados, dada la importante repercusión que los mismos tienen en la configuración de la silueta y visuales de la ciudad en su conjunto o sectores de la misma.

Se recomiendan los siguientes criterios:

1. Localización limitada a la zona urbana.
2. Impedir la localización en zonas con reglamentaciones particularizadas, barrios Jardín, Parque Batlle, Prado, Malvin, Buceo, Pocitos Nuevo, Ciudad Vieja, etc., o de las nuevas zonas que surjan de reglamentaciones de áreas caracterizadas o particularizadas, salvo que esas normas así lo prevean expresamente.
3. Impedir que su localización afecte recursos paisajísticos destacados: Costa, Cerro, Cerrito de la Victoria, Parques, etc.
4. Impedir la localización en zonas con características ambientales y testimonios relevantes: Villa Muñoz, etc.
5. Limitar la localización a las avenidas y vías circulatorias estructuradas de la trama y en especial a sus intersecciones y proas destacadas, en la medida en que pueden constituir acentos que afirmen la estructura de la ciudad.
6. Impedir que los nuevos sobreelevados entren en competencia con otros, que ya constituyen hitos importantes: Hospital de Clínicas, Palacio Salvo, etc.

Se considera conveniente para asegurar el cumplimiento de estos criterios, una tramitación previa de implantación, con documentación que incluya fotomontajes del edificio solicitado, desde puntos de vista que ilustren su inserción en el entorno inmediato y en las visuales principales.

B — ASPECTOS URBANOS PARTICULARES

Se debe considerar, además, la inserción de los sobreelevados en su entorno inmediato, procurando una armoniosa relación con las edificaciones vecinas. Dentro de este enfoque, se recomiendan los siguientes criterios:

1. Al estar restringida su ubicación al área urbana se entiende conveniente mantener la continuidad de la calle, alentando las edificaciones a nivel de planta baja.
Se suprime así el aliciente de altura suplementaria para los casos de planta baja libre.
2. Mantener para los basamentos las alineaciones de retiros existentes en la zona de implantación.
3. Relacionar la altura del basamento con la de los edificios adyacentes más que fijar una altura tope determinada (8 mts.).
4. Exigir el tratamiento de las medianeras adyacentes a las edificaciones sobreelevadas, en forma simultánea a su construcción y como parte de su proyecto. Eventualmente, permitir la apertura de vanos en las mismas, los que generarían servidumbres a favor de los predios linderos.
5. Desalentar la utilización de la planta baja como estacionamiento a cielo abierto, previendo límites de áreas destinadas a tal fin.