

CIUDAD VIEJA: ¿UNA EXPERIENCIA REPETIBLE DE GESTION URBANA?

"De entre las competencias, servicios y actuaciones de los poderes locales hay uno que, por su carácter global, intersectorial y en cierta manera de compendio, antecede de una u otra forma a los demás: el urbanismo, la política urbana" ...

Marçal Tarragó *

INTRODUCCION

La planificación y el tratamiento de los espacios públicos -como el de todo otro aspecto sectorial del urbanismo- debe encuadrarse en políticas urbanas definidas, que lo relacionen con los objetivos socio-económicos, de transporte, de otros usos del suelo, etc., que se definan para el desarrollo de la ciudad.

De tan obvio, este concepto puede parecer un lugar común. El hecho es que en la práctica cotidiana no siempre se procede con esos criterios. Parecía entonces de interés compartir algunas reflexiones críticas sobre la gestión urbanística de Montevideo tal cual se practica, y comentar la experiencia que en ese campo se viene desarrollando para la Ciudad Vieja, antes de pasar a describir algunos de los programas concretos que para sus espacios públicos se impulsan.

LA GESTION URBANISTICA DE MONTEVIDEO

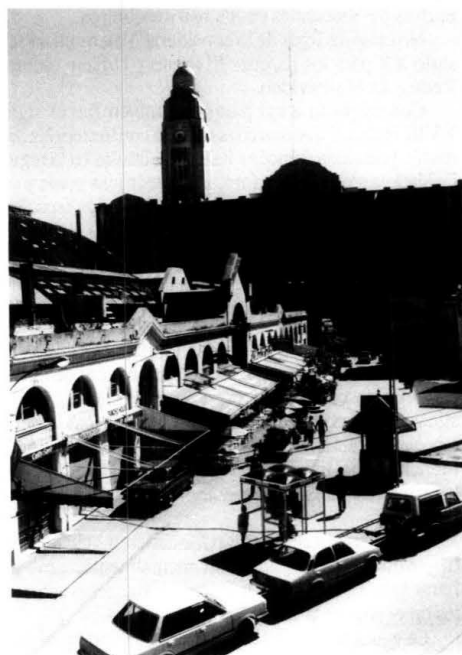
La gestión urbanística de Montevideo dista mucho de ser una actividad orgánica. Pese a los esfuerzos que en tal sentido se intentan desde distintos ámbitos, el ciudadano no percibe que una política urbana clara oriente y encuadre el desarrollo del departamento.

Aunque los ejemplos de situaciones de este tipo podrían multiplicarse, baste mencionar algunos: la implantación de conjuntos habitacionales en zonas periféricas carentes de servicios; los conflictos generados por el trazado de los nuevos accesos a Montevideo; la equivocada ubicación del Estadio de Alternativa en el Parque Rivera o la actual construcción de una torre metálica para emisiones de TV sobre 18 de Julio.

Este problema tiene diversos orígenes. En primer lugar, la real ausencia de una política implícita en el cuerpo normativo vigente, surgido en el transcurso del

tiempo en respuesta a problemas sectoriales, y con un marcado espíritu higienista. Por su origen y carácter, esta política implícita no conforma un cuerpo orgánico, por lo que no es un instrumento apto que defina pautas claras para resolver la multiplicidad de situaciones que la dinámica del desarrollo de la ciudad presenta permanentemente.

Esto podría parecer contradictorio con el hecho que Montevideo ha conocido muchos intentos de planificación, que resultaron en Planes Reguladores, Planes Directores y ordenanzas de variada índole. Producto de esfuerzos técnicos en algunos casos de gm



Mercado del Puerto

(*) La ciudad y el urbanismo. En "Manual de gestión urbana democrática". IEAL, Madrid 1987, pp. 269 y siguientes.

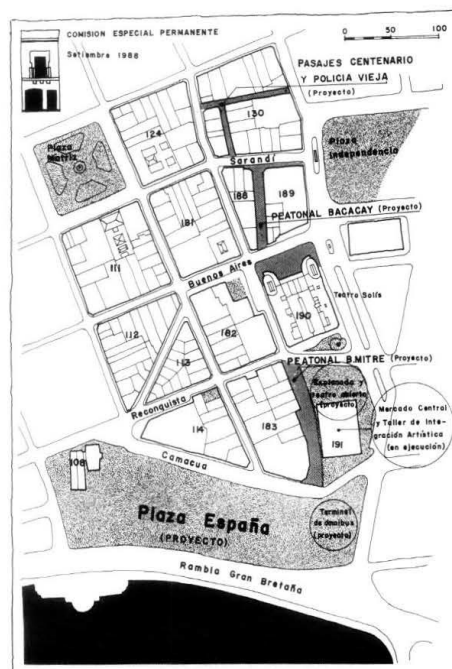
envergadura, han llegado a proponer, como el Plan Director del 56/59 una política urbana coherente, basada en las premisas ideológicas de los CIAM, y aun instrumentos para la gestión de la misma.

La puesta en práctica de dichos Planes, sin embargo, ha sido frustrante, y no ha alcanzado los objetivos principales por ellos perseguidos. Los desajustes entre planes y realidad, la falta de recursos de todo tipo, las modificaciones del entorno político y otros factores han conspirado contra la efectiva implementación de lo planificado.

Por otra parte, la normativa vigente no define claramente las atribuciones de los diversos agentes urbanos. Si bien las intendencias ejercen el contralor sobre las acciones del sector privado, organismos del Estado que ejecutan programas con importantísimas repercusiones en el desarrollo de la ciudad (ministerios, entes, Banco Hipotecario, etc.), tienden a tomar sus decisiones en base a consideraciones sectoriales, sin encuadrarlas necesariamente en una política urbana explícita y aceptada. Es cierto que actualmente hay un cierto grado de coordinación entre las intendencias y otros organismos públicos, pero esta bienvenida armonización de políticas podría revertirse en el futuro. Al manejar sus propios recursos, estos organismos son dueños de sus decisiones; poco podría hacer desde el punto de vista normativo la intendencia que estimara negativa para su desarrollo urbano la decisión de uno de ellos.

Pero sucede que estas instituciones consulten a las intendencias en busca de orientaciones urbanas para encuadrar sus programas, sin obtener respuestas eficaces en plazos razonables. Esto es consecuencia de que en las propias intendencias, en particular en la de Montevideo, no se considera aún al urbanismo, a la formulación de políticas urbanas claras, explícitas y socialmente compartidas, como una de las actividades centrales de la Administración, orientadora y armonizadora de su gestión. El urbanismo es una actividad sectorial, un servicio más, suerte de hermano pobre de otros que ejecutan obras y acciones directas sobre la ciudad y cuentan con los correspondientes rubros presupuestales para hacerlo.

Tal vez esto derive del hecho de que no hay una conciencia clara de que el urbanismo es una función que ocupa siempre una situación ambigua dentro de la administración, pues incluye a la vez componentes técnicos y políticos. Ambos componentes son igualmente importantes, siendo su correcta dosificación la clave de su eficiencia. Falta de la orientación y encuadre que brindaría el urbanismo concebido en esos términos, una dinámica perversa tiende a llevar a cada departamento o servicio responsable de algún aspecto de la gestión de la ciudad a priorizar sus intereses sectoriales, que se convierten en fines en sí mismos perdiendo el marco de referencia de una política urbana explícita. En la práctica, cada organismo público o servicio municipal establece sus prioridades y programas de inversión en base a consideraciones que le son



Sistema de espacios públicos propuesto para el sector este

propias, tendiendo a tomar las propuestas provenientes desde "fuera" del servicio como indeseadas interferencias.

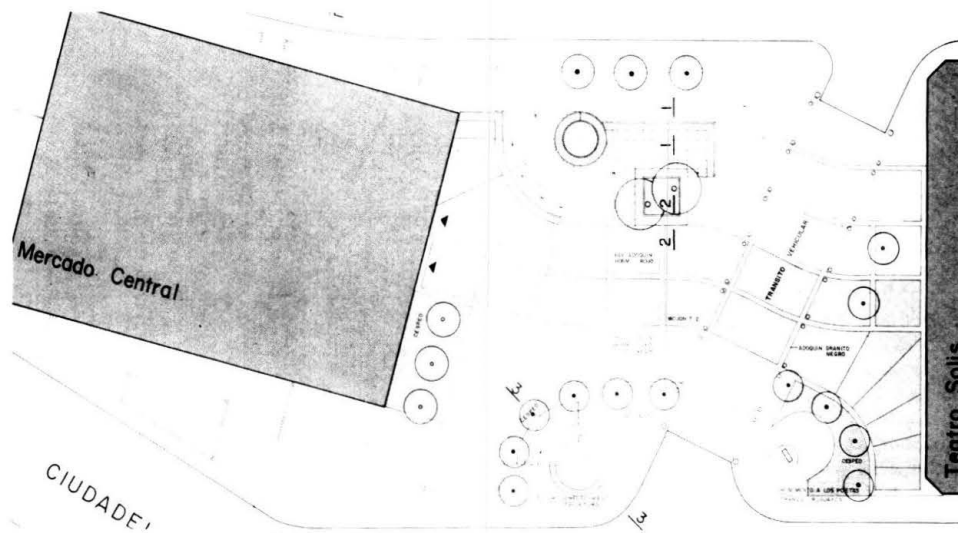
Para asegurar una gestión urbana más coherente, donde cada acción potencie sus resultados en su interrelación con otras; es imprescindible una revalorización y jerarquización del rol de la función planeamiento en el sentido que menciona Marçal Tarragó en la frase que sirve de acápote a esta nota.

LA EXPERIENCIA DE GESTION URBANA EN CIUDAD VIEJA

En el contexto descrito, es de interés transmitir la experiencia de gestión urbana integrada que se viene intentando en Ciudad Vieja, donde desde hace seis años se implementa una política urbana coherente, de base territorial y no sectorial, buscándose -no siempre con éxito- una mayor coordinación entre los distintos actores urbanos.

No hay duda que el elemento básico que sustenta el esfuerzo es el alto grado de consenso social que suscita la política de recuperación del Casco Histórico de Montevideo, que se manifiesta desde los más diversos ámbitos políticos, institucionales y ciudadanos, y que ha permitido mantener el esfuerzo a lo largo del tiempo y los cambios de administraciones.

La orientación general de la tarea compete a la Comisión Especial Permanente, organismo creado por



Plaza Golda Meir. Reconquista entre B. Mitre y Ciudadela.

Decreto Departamental en el año 1982 con el cometido de promover y coordinar todas las intervenciones sobre la Ciudad Vieja para alcanzar su puesta en valor. La CEP es uno de los escasos ámbitos institucionalizados donde ciudadanos de Montevideo encuentran un canal de participación e incidencia efectiva en la gestión de su ciudad. Se integra con miembros honorarios, unos designados directamente por el intendente y otros delegados por instituciones públicas y privadas interesadas en la problemática de la salvaguarda de áreas históricas. Un grupo técnico de trabajo, con funcionarios municipales y del BHU, apoya su tarea e implementa las políticas trazadas.

El modelo urbanístico que sustenta las políticas

La implementación coherente de políticas urbanas debe referirse a modelos teóricos. Usualmente, esto toma la forma de un Plan Director, que defina de manera más o menos precisa las diversas opciones que orientarán el desarrollo urbano. En el caso de la Ciudad Vieja, no ha sido el de elaborar un Plan Director convencional el camino adoptado, sino que un modelo urbano implícito encuadra las decisiones.

Este modelo se basa en una serie de premisas consideradas como válidas, sea por su justificación histórica, urbanística o social. La tarea de preservar el patrimonio edilicio de la Ciudad Vieja se encara desde una división urbana global, donde los contenidos y los continentes son igualmente importantes, y se asigna a la revalorización de usos y funciones similar interés que a la de espacios o edificios.

En ese marco se asigna prioridad fundamental a la recuperación socio-económica del área, como cimien-

to de la recuperación física y de la preservación de los valores testimoniales. Causa o consecuencia del deterioro a que llegó la Ciudad Vieja, el hecho es que, desde principios de siglo ésta viene perdiendo continuamente su población asentada en un proceso que se ha agudizado en los últimos veinte años. Entre el Censo de 1908 y el de 1985 se constata una disminución del 40% en el número de habitantes. Para encaminar a la Ciudad Vieja a un período de transición y recuperación, la columna vertebral del modelo consiste en favorecer el afincamiento de población permanente, con una paralela mejora en la calidad general de vida. Esto ha dado lugar a un programa de creación de viviendas nuevas y recicladas que el Banco Hipotecario del Uruguay viene implementando en coordinación con la CEP. Esta acción se complementa con programas dirigidos a grupos sociales específicos -infancia, juventud, tercera edad, población marginada- donde la CEP interviene activamente apoyando la acción de otras instituciones. Se busca con ello mantener en la Ciudad Vieja a sus actuales pobladores, evitando que la recuperación resulte en la expulsión de ciertas capas sociales y su sustitución por otras.

Otro de los criterios básicos del modelo es el de preservar y desarrollar el carácter poli-funcional de la Ciudad Vieja. Asiento tradicionalmente de todo tipo de actividades culturales, comerciales, artesanales, una excesiva especialización en funciones administrativas y financieras ha venido alterando ese carácter. A través de diversos tipos de acciones concretas e incentivos generales se aspira a revertir esta tendencia.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida, se vienen realizando ajustes en el funcionamiento urbano, en lo referente a la circulación vehicular y peatonal, al transporte colectivo; a la provisión de infra-

estructuras sociales, culturales y deportivas y al tratamiento de los espacios públicos.

En cuanto a los aspectos físicos y espaciales, se parte de la idea de que la Ciudad Vieja es un tejido urbano asentado, que no requiere de grandes cambios estructurales, sino adecuaciones, ajustes puntuales y de la puesta en valor de su riqueza urbana y testimonial. Como excepciones cabe mencionar aquellos sectores donde los intentos de implementar ordenamientos edilicios basados en concepciones diferentes del valor de los centros históricos han resultado en la destrucción del tejido, y aun de la trama urbana original (Diagonal Fabini, alrededores del BROU, Rambla Portuaria, etc.). Estos puntos requerirán ajustes de mayor envergadura, partiendo de la nueva realidad creada. Para algunos de ellos ya se están elaborando propuestas. Pero, en términos generales, el modelo prevé la recuperación y puesta en valor del patrimonio testimonial, y la paulatina reconstrucción de vacíos

urbanos y baldíos existentes en el tejido, privilegiando usos y funciones que coadyuven a la revitalización buscada y una inserción armoniosa y respetuosa de los contextos.

Pautas metodológicas que orientan la gestión

En base a ese modelo, la CEP pone el acento de su tarea en la gestión cotidiana. La misma parte de una premisa básica: el reconocimiento de que la Ciudad Vieja no está predestinada a continuar su decadencia. Los procesos negativos que la afectan son, en buena medida, reversibles, si se encara con energía la realización de un programa integral de recuperación que ataque frontalmente los diversos aspectos del problema.

La metodología de esa gestión se apoya en algunos criterios e instrumentos que vienen demostrando su



Plaza Matriz

validez en la práctica. En primer lugar, se considera que la recuperación de la Ciudad Vieja será necesariamente fruto de una acción combinada del sector público y el privado, entendido éste en un sentido amplio que incluya a los agentes económicos y a todo tipo de instituciones no gubernamentales, comisiones de vecinos y grupos ciudadanos de intereses varios.

El sector público deberá orientar sus esfuerzos a desarrollar un marco adecuado para la recuperación socio-económica y física del área y, a través de acciones piloto, ser el agente catalizador y el detonante de las intervenciones del sector privado. La clave de sus intervenciones es la coordinación de esfuerzos y la armonización de políticas entre distintos organismos con responsabilidades sectoriales específicas. Sobre esta base, y a partir de gestiones de la CEP, varias instituciones públicas han declarado como prioritaria la recuperación de nuestro Casco Histórico (Intendencia Municipal, Banco Hipotecario del Uruguay, Ministerio de Turismo); otras han tomado o comprometido medidas específicas (Gobierno Central, BROU, OSE, Consejo del Niño, BPS), el todo resultando en acciones concretas y en un marco institucional coherente para la recuperación, que establece apoyos crediticios especiales, exoneraciones fiscales y normas diversas que favorecen la tarea.

Las acciones que se encaran se basan en criterios pragmáticos y de factibilidad, aspirándose a que todas ellas tengan posibilidades concretas de financiación y realización a corto plazo, por oposición a proyectos urbanos irrealistas cuya implementación se frustra de antemano al no adecuarse a nuestras necesidades y posibilidades económicas.

Dentro de este criterio de pragmatismo, se intenta lograr una cierta concentración geográfica de las acciones, para potenciar el efecto demostración y la interacción entre diversos proyectos puntuales. Esto se viene logrando en los alrededores del Mercado del Puerto, en la Plaza Zabala, en el sistema de espacios públicos del sector Oeste de la Península, y en ciertos tramos de calle (Piedras, 25 de Mayo, etc.).

Finalmente cabe mencionar, como elemento sustancial de la gestión, el permanente esfuerzo de divulgación que de sus propósitos o realizaciones lleva adelante la CEP por distintos medios. Esta tarea tiene por finalidad profundizar el consenso social sobre la política urbana que se sigue, e ir logrando un cambio de la imagen que la población tiene de la Ciudad Vieja como área deteriorada y problemática.

EL ESPACIO PUBLICO EN LA CIUDAD VIEJA

En ese marco general de referencia, el tratamiento de los espacios públicos se enfoca con una concepción amplia y dinámica, definiendo como tales las plazas y áreas costeras, pero también la vía pública y los espacios "residuales" resultantes de ordenamientos urbanísticos anteriores, y poniendo el acento en su

incorporación funcional al sistema urbano en su conjunto. El tratamiento adecuado de todos y cada uno de estos espacios, potenciando su vocación natural tendiendo a un mayor uso y goce de la ciudad por la gente, creando ámbitos que faciliten el intercambio y la expresión democrática de los ciudadanos y contribuyan a la mejora de la calidad de vida es parte central de las preocupaciones de la CEP.

La calle y su paisaje urbano

Sin duda la calle es el espacio público básico, articulador de la vida urbana. Desde el punto de vista de su gestión, sobre ella actúan, cada uno con sus competencias específicas, una multiplicidad de servicios municipales y públicos. Así, unos organizan y controlan la circulación, otros pavimentan las calzadas mientras un tercero controla la pavimentación de las aceras a cargo de los particulares; unos ejecutan instalaciones técnicas, aéreas o subterráneas, otros aprueban los permisos de construcción de los edificios que frente a ellas se construirán, otros la instalación de carteles, o del mobiliario urbano, desarrollan y mantienen áreas verdes y arbolado y así sucesivamente. Todos inciden, en una u otra medida, en el funcionamiento de la calle y en el paisaje urbano resultante. Con el enfoque globalizador mencionado, la CEP está intentando articular todos estos tipos de acciones, a fin de alcanzar una revalorización funcional y paisajística de las vías públicas en la Ciudad Vieja. Tarea compleja y dificultosa, pero tarea fundamental para alcanzar una ciudad más armoniosa.

En los aspectos funcionales, se constata que las calles de la Ciudad Vieja están sometidas a una sobreutilización vehicular, congestionadas, en desmedro del peatón. El modelo prevé la paulatina redistribución de los flujos vehiculares, la priorización de la circulación peatonal y del transporte colectivo, por el que acceden un 90% de los casi 170.000 usuarios que diariamente visitan la Ciudad Vieja. Con estos criterios, la CEP ha intervenido activamente en los estudios que para el reordenamiento del transporte colectivo de Montevideo viene llevando adelante el Departamento de Tránsito de la IMM, con asesoramiento técnico de la OEA; y en los estudios que para los accesos al Puerto, reestructura de la Rambla Portuaria e interconexión de ésta con la Rambla Sur desarrolla el Ministerio de Obras Públicas junto con la ANP y la Intendencia.

En lo referente al paisaje de la calle, constantemente se vienen tomando medidas y disposiciones para su progresivo ordenamiento y mejoramiento. La correcta integración al mismo de edificios nuevos o reciclados es sin duda uno de los aspectos básicos de esta tarea. Partiendo del criterio de que la expresión exterior de un edificio es, en alguna medida, patrimonio de toda la comunidad, la CEP persigue, a través de un diálogo permanente con arquitectos y propietarios interesados, la armoniosa

integración volumétrica y arquitectónica a su entorno de las construcciones que se realizan. También se ha elaborado una norma específica que regula la instalación de carteles, toldos y marquesinas, elementos claves en la conformación visual del espacio, y se ha propuesto otra norma tendente a armonizar y regularizar los materiales de pavimento de las aceras. Mucho queda por hacer en lo referente al mobiliario urbano, pero también se trabaja sobre el punto. Se ha hecho un diseño tipo para quioscos, el primero de los cuales ya se ha instalado frente al Mercado del Puerto. En coordinación con el Departamento de Obras de la Intendencia, se ha iniciado la recuperación de columnas antiguas de alumbrado para ser instaladas en espacios públicos de la Ciudad Vieja. En el futuro, se encararán medidas para el ordenamiento del tendido de cables aéreos y otras instalaciones que afectan al paisaje de la calle.

El sistema de espacios públicos del sector Este

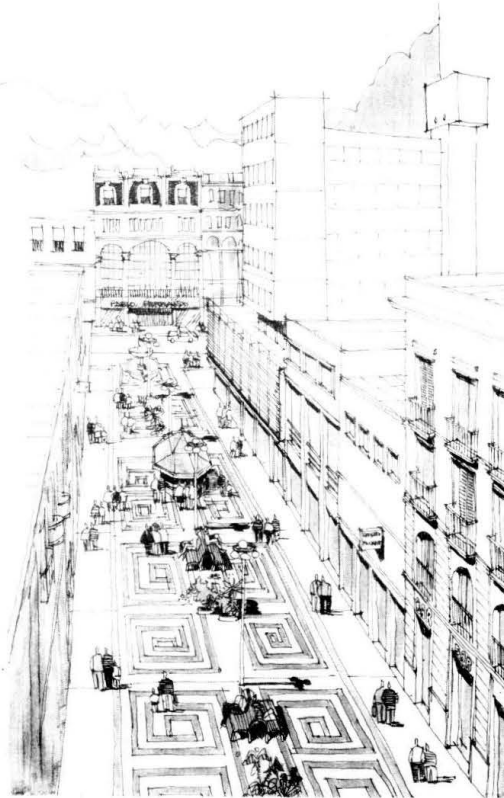
Para el sector Este de la Ciudad Vieja, se vienen impulsando una serie de proyectos que conformarán un sistema orgánico de espacios y vías públicas,

articulando un conjunto de puntos de interés cívico, cultural, comercial o de uso.

Partiendo de la Plaza Independencia, se plantea la puesta en valor de los pasajes peatonales Centenario y Policía vieja, de singular atractivo urbano y espacial. Este programa se implementará en una acción conjunta con el Ministerio de Turismo, en el marco de la reciente Resolución del Poder Ejecutivo que declara a la Ciudad Vieja como zona prioritaria para el desarrollo turístico.

La calle Bacacay será convertida en vía peatonal, en un programa elaborado con participación de los vecinos y comerciantes y que potenciará su actual interés espacial y comercial. Conjuntamente se prevén cambios y ajustes en la circulación vehicular y peatonal de la calle Sarandí.

Entre la fachada posterior del Teatro Solís y el edificio del Mercado Central existe un amplio vacío urbano, resultante de la demolición del antiguo Mercado. Se ha elaborado un anteproyecto preliminar para el tratamiento integral de ese punto, uno de los principales accesos vehiculares a la Ciudad Vieja y un espacio de valores espaciales a destacar. Denominado Plaza Golda Meir, representantes de la Colectividad Israelita del Uruguay han manifestado a la CEP su



Calle Bacacay. Proyecto

voluntad de participar en su puesta en valor.

Aprovechando un espacio residual ubicado en la esquina de Juan C. Gómez y Reconquista, donde se hallaron restos de las fortificaciones de Montevideo, se ha desarrollado una pequeña plazoleta, y definido propuestas para mejorar el entorno que la rodea.

El propio edificio del Mercado Central está siendo reciclado, con activa intervención de la CEP en la gestión del programa, mejorando su funcionamiento como mercado y creando un polo de desarrollo cultural y artístico que coadyuvará a la dinamización de la zona. Vinculado a este reciclaje, se ha planteado convertir en vía peatonal el tramo de Bartolomé Mitre entre Reconquista y Camacú.

El sistema culmina en la futura Plaza España 1992, para la cual se llamó a un concurso de ideas el año pasado, auspiciado por la Embajada de España en el cuadro de las celebraciones del Quinto Centenario del Descubrimiento. Una comisión ejecutora creada por la IMM, con delegados de la Embajada de España, la CEP y el Servicio de Paseos Públicos tiene por cometido ejecutar la idea ganadora presentada por el arquitecto Fernando Fabiano.

Alrededores del Mercado del Puerto

El Mercado del Puerto es sin duda uno de los lugares característicos de Montevideo. Allí se vienen concentrando acciones tendientes a la puesta en valor global del edificio y su entorno. Tiempo atrás se concretó la primera vía peatonal de Montevideo, el tramo de Pérez Castellano entre Piedras y la Rambla 25 de Agosto. Además de la permanente preocupación por el edificio en sí, Monumento Histórico Nacional, se han realizado ya dos concursos, uno para un edificio de viviendas y otro para un edificio con destinos comerciales y culturales, cuya próxima ejecución contribuirá no sólo a completar vacíos en el tejido urbano sino que aportarán a la recuperación social del área y complementarán su uso. El reciclaje en trámite de otras fincas deterioradas del entorno, el reordenamiento previsto del transporte colectivo y la circulación, la reestructura en estudio de la Rambla, son otros tantos programas que irán complementando la puesta en valor espacial y funcional del entorno.

Plaza de Deportes N° 1 y su entorno

A principios de 1988, mediante gestiones de la CEP, la Intendencia recuperó el amplio predio donde funcionara la Plaza de Deportes N° 1, ubicada en Lindolfo Cuestas y Cerrito, que había sido cedida en usufructo a una institución deportiva de la zona, y que fue reubicada en otro lugar. En colaboración con comisiones vecinales, con la Comisión Nacional de Educación Física, servicios municipales y otras instituciones públicas, la CEP está coordinando un programa tendiente a su rehabilitación como Plaza de Deportes, sentida necesidad de la población. Una

pequeña construcción existente en el predio ha sido cedida en usufructo al Consejo del Niño, que desarrollará allí parte de su programa "Atención al Niño en la Calle".

Este esfuerzo se relaciona con otros que se intentan para la recuperación de ese ámbito deteriorado física y socialmente, y que incluye el futuro reciclaje y reuso del edificio donde funcionara la Facultad de Humanidades, y la puesta en valor de la "Placita Triangular" situada al extremo de la calle Cerrito, temas en los que la CEP viene trabajando desde hace años sin haber podido lograr aún soluciones concretas.

Plaza Zabala

Para esta magnífica plaza y su entorno ya se han obtenido una serie de resultados concretos que apuntan a mejorar su uso, a recuperar algunos de los edificios que la rodean y a completar los "huecos" en el tejido urbano que la conforma. Así, desde hace más de un año se ha puesto en funcionamiento todos los sábados una feria de anticuarios; se han obtenido donaciones de empresas privadas para mejorar su alumbrado e iluminar los edificios destacados; se están procesando los reciclajes del edificio de "Montevideo Waterworks", Monumento Histórico Nacional en estado de abandono, y de un magnífico edificio de viviendas hoy muy deteriorado. Otras acciones ya encaminadas irán complementando éstas.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, se intenta que cada una de las acciones que se emprenden en el campo de los espacios públicos se relacione, directa o indirectamente, con otras de la más variada índole, de manera que sus efectos se potencien mutuamente y el todo se encuadre en la política urbana que se ha adoptado.

Es cierto que la Ciudad Vieja es un ámbito territorial definido y abarcable. Esto permite un conocimiento detallado del mismo, una gestión muy próxima de la gente, sus problemas y de la realidad local, un seguimiento y contralor más cercano de lo que sucede, y la reacción rápida frente a problema u oportunidades de desarrollo que se presentan.

La interrogante que quisiera dejar planteada es si una experiencia como la que se viene desarrollando no sería uno de los caminos pragmáticos y adaptados a nuestra realidad para ir alcanzando una gestión más orgánica de la ciudad. La descentralización de cierto nivel de decisiones, la participación de ciudadanos, el enfoque integrado de la problemática urbana, y una normativa adecuada y flexible son algunos instrumentos que, a mi juicio, están probando su eficacia para lograr ese objetivo.

Arq. Juan A. Crispo Capurro
Agosto 1988