

**LA CIUDAD DESNUDA.  
ESTUDIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN ÁREAS URBANAS INFORMALES EN MONTEVIDEO ENTRE 1989 Y 2013.  
INVESTIGACIÓN. CIUDAD TERRITORIO Y PAISAJE**

**Arq. Gonzalo Bustillo**

Cátedra de Arquitectura y Teoría, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de  
Arquitectura, Montevideo, Uruguay, Bulevar Artigas 1031, [www.farq.edu.uy](http://www.farq.edu.uy), 598  
24001106 [gdbustillo@gmail.com](mailto:gdbustillo@gmail.com). Gonzalo Bustillo.

**RESUMEN.**

El trabajo propone desde un enfoque de análisis de políticas públicas, el estudio de las políticas de ordenamiento territorial desarrolladas en áreas urbanas informales (PPOT-AUI) en Montevideo entre 1989 y 2013. Para ello en primer lugar construye un panorama de las políticas aplicadas entre 1950 y 1989, para luego desarrollar el análisis del periodo en estudio.

A grandes rasgos el trabajo caracteriza tres generaciones de PPOT-AUI en Montevideo: erradicación, radicación y reequilibrio. Al día de hoy los instrumentos de dichas políticas se utilizan de manera simultánea buscando la reversión de los procesos de desigualdad territorial diagnosticados por las políticas de planificación a partir del año 1989.

Uno de las principales conclusiones que muestra el trabajo, refiere a un proceso de planificación urbana que desde el punto de vista diagnóstico y propositivo resultó innovador a principios de la década de 1990, colocando ideas novedosas como el “reequilibrio” de la ciudad, pero que en el transcurso de los últimos veinticinco años no ha logrado un correlato de esos lineamientos con acciones transformativas de escala acordes a los fines planteados. Finalmente el trabajo explora algunas hipótesis y propuestas para intentar transformar la falta de capacidad constatada para construir equidad territorial en la ciudad.

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AREAS INFORMALES, POLITICAS PÚBLICAS.**

**INTRODUCCIÓN.**

El arquitecto y crítico argentino Adrián Gorelik ha señalado que el “mapa psicogeográfico” donde el artista francés Guy Debord reunía a finales de la década de los cincuenta, los fragmentos de París que escapaban a la homogeneización modernizadora, podría tomarse hoy como “el estado natural de una ciudad estallada, como la forma misma en que en nuestros días procede la modernización. Hoy la modernización no homogeniza más, hoy la modernización fractura, hoy la modernización fragmenta, hoy la modernización estalla la ciudad” (Gorelik, 2007). El presente estudio de caso referido a la ciudad de Montevideo coloca este “nuevo estado de la ciudad” como uno de los principales desafíos político-técnico-científicos para las próximas décadas.

**TRES GENERACIONES DE POLITICAS PÚBLICAS EN AREAS INFORMALES.**

En Montevideo, las políticas públicas en materia de informalidad urbana tienen un espesor histórico aproximado a sesenta años y pueden sintetizarse en tres generaciones.

La primera generación de políticas surge en la década de 1950, y estuvo orientada a la “erradicación” de áreas informales mediante operaciones de realojo. En esa línea se propusieron instrumentos del tipo: “Unidades de Habitación”, que suponían una trasposición al ámbito local de los términos canonizados por Le Corbusier como “instrumental del Urbanismo para uso de la sociedad maquinista” en el año 1943. A pesar de lo ambicioso de los proyectos originales, las operaciones llevadas adelante como la “Unidad de Habitación Casavalle”, se centraron básicamente en los desarrollo de vivienda y fracasaron en la ejecución del “arsenal” de equipamientos públicos y colectivos dirigidos a construir ciudad.

La segunda generación de políticas, con antecedentes en la ley N° 14006 del año 1971 pero formalmente iniciada a partir del Plan Aquiles Lanza de 1985, ya no buscará operar por “reubicación” de lo informal sino que apuntará a su “radicación” mediante procesos de “regularización” y mejoramiento de condiciones habitacionales e infraestructurales en los “asentamientos”. Considerando que la primera cumbre mundial Hábitat I de Vancouver, 1976 suele ubicarse en la bibliografía como el gran catalizador internacional de las políticas de “radicación” de asentamientos informales, el posicionamiento de la Ley 14006 en Uruguay del año 1971, destinada a la regularización de ocupaciones informales en la zona oeste de la ciudad, representa sin dudas un abordaje de “vanguardia” en el contexto internacional.

## **EL IDEAL DE REEQUILIBRIO URBANO.**

A partir del año 1989, se abrirá en Montevideo una tercera generación de políticas dirigidas a “reequilibrar” las relaciones entre soporte urbano y población frente al nuevo mapa de densidades que la ciudad comenzaba a presentar. Dicho reequilibrio se entendía como la dotación de equipamiento, servicios e infraestructuras a las zonas de periferia. Ese concepto, encuentra su primer antecedente en el documento Bases Programáticas para el Gobierno Departamental del Frente Amplio de 1989 (FA, 1989).

Allí se comenzó a desarrollar la conceptualización de que los procesos de expansión y crecimiento de áreas urbanas informales, eran efectos de una dinámica de segregación socio espacial y fragmentación urbana. Frente a ello se propuso un proyecto político que apuntó a una idea de “justicia” mediante “la instrumentación de políticas planificadas que atiendan las necesidades más acuciantes de la población” y de “equidad” en tanto “igualdad de los ciudadanos frente a los servicios”.

En el año 1994 el “Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo”, (IMM, 1994.a) vuelve a colocar el concepto de “reequilibrio de la ciudad segregada” planteado en FA, 1989.

En el mismo año, se presenta el documento “Montevideo Visión de Ciudad” (IMM, 1994.b) que retoma fuertemente la línea FA 1989, ubicando al equipamiento urbano como indicador de desequilibrio socio urbano y proponiendo la construcción de un reequilibrio a través del equipamiento de “zonas deprimidas” como “acciones que aspiran el logro de una nueva armonía”.

Estos lineamientos de “reequilibrio” surgidos de FA 1989 y desarrollados en IMM, 1994b, reingresarán al discurso político en la plataforma electoral del Frente Amplio del año 1994. Para el segundo período de gobierno departamental se propondrá como objetivo “privilegiar la dotación de equipamientos en el área periférica” y “Ampliar y mejorar la cobertura de infraestructuras y servicios” (FA, 1994)

El siguiente “hito” planificador de Montevideo, el Avance del Plan de Ordenamiento Territorial de 1997, reafirmó el objetivo de “reequilibrio socio urbano” (IMM, 1997) mediante el lineamiento de “estructuración y equipamiento de las periferias”.

Un año después, en 1998 se publica el documento final del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Allí la noción de “reequilibrio urbano” adquiere estatuto de “modelo” alternativo al de segregación socio espacial. A nivel de diagnóstico se continúa, reafirma y profundiza la línea interpretativa planteada desde FA 1989, conceptualizando a los asentamientos irregulares como: “Una de las manifestaciones más extremas” del proceso de segregación espacial y colocando a la periferia poblada y carente de equipamientos como contrapartida de una ciudad con infraestructura subutilizada. . Nuevamente el POT 1998 señala como lineamiento para enfrentar dichos procesos la: “estructuración, consolidación y calificación de las áreas de periferia y de borde”.

Los programas para el tercer y cuarto periodo de gobierno departamental frenteamplista volverán a reafirmar la necesidad de equilibrar la ciudad (FA 1999, FA 2004) como objetivo central y el énfasis en la mejora de los barrios periféricos.

En el año 2004 la plataforma electoral del Frente Amplio retoma el objetivo de calificar áreas de periferia y propondrá incluso una: “reordenación de las inversiones con un fuerte impulso de las obras de infraestructura vial y espacio público” para la “calificación de áreas intermedias y de periferia y dignificación de los sectores socialmente segregados.

El siguiente “hito” planificador de Montevideo, el Avance de Revisión del POT de 2010, nuevamente colocar el concepto de segregación socio espacial como uno de los principales factores condicionantes de Montevideo y destaca como temática prioritaria la subutilización de capacidades instaladas en áreas centrales y aumento de la pauperización de las periferias. En ese contexto se volverá a reafirmar la idea de “reequilibrio socio-urbano”.

Veinte años después que las Bases Programáticas para Gobierno Departamental del Frente Amplio de 1989 colocaran la propuesta de “introducir atributos de centralidad a las periferias”, priorizando los sectores más desfavorecidos, “equipar zonas deprimidas” y doce años después que el Plan de Ordenamiento Territorial indicara la: “estructuración, consolidación y calificación de las áreas de periferia y de borde”, el Avance de Revisión del POT señalará como prioridad específica “la incorporación de urbanidad en la periferia”.

En el año 2012 se hicieron públicas las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial para Montevideo. En ese documento y en línea con el conjunto del proceso planificador nuevamente se observa como objetivo: “la superación de las diferencias en los distintos ámbitos territoriales”: “la construcción de espacio público en áreas precarizadas”, “priorizar la relocalización de asentamientos en áreas de riesgo ambiental”, “un sistema de transporte que supere los desequilibrios y la segregación”, “Implementar políticas urbano-habitacionales de densificación de áreas intermedias con mixtura social”. (IMM, 2012)

Si observamos el más reciente hito de la política planificadora, el “Proyecto Montevideo 2030”, nuevamente se coloca al desequilibrio socio urbano como carácter estructural del Montevideo reciente, ( FA 1989, IMM1994b, IMM 1997, IMM 1998, IMM 2010 y IMM 2012); y se reafirma la desigual dotación, distribución y calificación de espacios públicos como rasgos de la organización actual de la ciudad y en su “equilibrio” el “medio e instrumento” para generar las condiciones favorables a la convivencia y la inclusión social (FA 1989, IMM 1994b, IMM 1997, IMM 1998, IMM 2010 y IMM 2012)

Así en los últimos veinticinco años el proceso planificador de Montevideo ha planteado el objetivo de reequilibrar la ciudad, pero al día de hoy diversas zonas de la corona periférica permanecen sin equipamientos educativos, deportivos, infraestructuras de movilidad, espacios públicos de calidad, para revertir las condiciones de inequidad espacial.

## **DE LOS DICHOS A LOS HECHOS.**

La reciente experiencia de la llamada “Plaza Casavalle”, equipamiento público de porte construido en una zona periférica de la ciudad con alta presencia de áreas informales, aporta elementos de interés para reflexionar sobre la interrogante planteada. Según indica la página web del gobierno departamental, dicha obra fue financiada de manera extrapresupuestal por el FEGUR:

“Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), un recurso extrapresupuestal que no depende del aporte de los contribuyentes, sino de un arancel especial que se cobra en las construcciones que superan las alturas estipuladas por la Intendencia de Montevideo, especialmente en zonas costeras.”

Así, una obra que representa en gran parte los ideales históricos del gobierno frenteamplista - desde que las BPGD de 1989 lanzaran la idea de introducir atributos de centralidad en la periferia mediante equipamiento público de calidad - fue financiada por un recurso extrapresupuestal. Reconociendo la creatividad de dicha estrategia, el análisis del proceso planificador de Montevideo de los últimos veinticinco años sugiere que dichas intervenciones deberían estar formando parte de la agenda presupuestada de acondicionamiento urbano y no implementándose mediante recursos extrapresupuestales.

Interesa referir también al reciente emprendimiento urbano conocido como “Antel Arena”. Dicho proyecto, hoy en etapa de obra, fue financiado por la Empresa de Telecomunicaciones del Estado Uruguayo con una inversión estimada en cincuenta millones de dólares. El proyecto supone la construcción de un equipamiento deportivo y cultural de gran porte en el área intermedia de la ciudad. Sin discutir el valor potencial de dicha intervención, la envergadura de los fondos allí utilizados por un gobierno que en 2011 declaró de interés general la “emergencia socio-habitacional”, resulta una evidente oportunidad perdida para haber comenzado a afrontar decididamente la “deuda” urbana que Montevideo acumula desde hace sesenta años, y que el estudio de las políticas de la ciudad desnuda.

Considerando la reconocida dificultad de revertir la desigual dotación de espacios públicos reflejada en los últimos tres hitos de planificación de Montevideo y el carácter extrapresupuestal del proyecto Plaza Casavalle y la significativa inversión destinada al equipamiento Antel Arena, interesa abrir las siguientes interrogantes:

¿Qué factores del proceso de desarrollo de la política pública de reequilibrio urbano ha impedido que dicho lineamiento se lleve adelante de manera acorde a la escala de los desafíos planteados? ¿Qué ideas podrían permitir un cambio hacia la construcción de un nuevo equilibrio urbano en Montevideo?

## **TRES IDEAS PARA UN NUEVO EQUILIBRIO URBANO MONTEVIDEO 2030.**

**1. Plantear el Nuevo Equilibrio Urbano como política de Estado que articule instituciones de gobierno nacional y departamental para lograr una efectiva**

## **transformación de los escenarios de desigualdad territorial que vienen siendo diagnosticados desde hace dos décadas.**

El ideal de reequilibrio de la ciudad lanzado en 1989 como respuesta a la deuda urbana acumulada desde la década de 1950, se presenta como una meta territorial que trasciende las competencias del gobierno departamental e involucra definiciones políticas del gobierno nacional. La respuesta a los procesos de segregación socio espacial, requiere acciones articuladas de equipamiento público e infraestructura urbana, propias de la naturaleza jurídica del gobierno departamental, con acciones de equipamiento colectivo y vivienda, que involucran decisiones institucionales de diversos Ministerios: Deporte, Salud Pública, Educación y Cultura, Desarrollo Social, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La principal experiencia latinoamericana de construcción de nuevo equilibrio urbano (Medellín, Antioquia, Colombia), muestra una fuerte articulación entre políticas de gobierno nacional y municipal, a la vez que deposita en este último la responsabilidad del desarrollo de los procesos de urbanización.

### **2. Priorizar la inversión económica del gobierno dirigida a los sectores de ciudad con índices más bajos de desarrollo humano.**

En el periodo analizado se observa una incapacidad por parte del gobierno departamental para priorizar recursos económicos dirigidos a la urbanización de los sectores de ciudad con menores índices de desarrollo humano. Nuevamente, la experiencia paradigmática de referencia, muestra dentro de su diseño institucional (Gobierno de Colombia, 1994) la priorización de inversiones en gasto social en zonas de necesidades básicas insatisfechas y menores niveles de desarrollo humano, base de su “urbanismo social”.

### **3. Utilizar parte del superávit de las empresas públicas uruguayas para contribuir a las metas de nuevo equilibrio urbano.**

La ambiciosa meta de construcción de equidad territorial en Montevideo, requiere montos de inversión que evidentemente han trascendido las capacidades y competencias del gobierno departamental. Siguiendo el modelo Medellín, el superávit de las empresas públicas uruguayas, debería utilizarse en parte para la implementación de políticas de nuevo equilibrio urbano en la ciudad.

Si como ha señalado Adrian Gorelik la fragmentación y fractura de la ciudad es “la forma misma en que en nuestros días procede la modernización” los modos de transformación de dicha realidad sin duda configuran uno de los mayores desafíos técnico- políticos para el Montevideo de las próximas décadas.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Calvo, J. J. et alt (2013), *Atlas demográfico y de la desigualdad en Uruguay* Ed. Trilce, Montevideo, 2013.

Capandeguy, D (2002); “*De las reglas morales a las pragmáticas*”. Marzo 2002. Inédito.

Cecilio, M et alt. (2003) *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Publicaciones FARQ, Enero, 2003.

Colombia, Gobierno de Colombia. (1994) Ley 152. Plan de desarrollo.

Couriel, J; Menendez, J; (2013) *Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Ed. Imprimex, Montevideo 2013.

Giudice, I. (2008) *Las políticas municipales de vivienda en Montevideo entre los años 1985 y 1995*. Tesis final de grado Trabajo Social. Montevideo, Inédito, 2008.

Gorelik, A. (2007) Conferencia dictada en la Facultad clase inaugural Curso de Historia Contemporánea, de Arquitectura de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Le Corbuiser, (1946) *Como concebir el urbanismo*. Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1984 (ed. Or. 1946)

Montevideo. Frente Amplio (1989) *Bases Programáticas para el Gobierno Departamental*, 1989.

Montevideo. Frente Amplio (1994) *Plan de Gobierno y Plataforma Electoral Frente Amplio 1995-2000*. Talleres Diario La República, Montevideo.

Montevideo. Frente Amplio (1999) *Grandes lineamientos programáticos del Plan de Gobierno y Plataforma Electoral 2000- 2005* (1999) en "Gestión de la urbanización en ciudades turísticas Diagnostico y Taller Local" Unidad Central de Planificación, Intendencia de Montevideo.

Montevideo. Frente Amplio (2004) *Plan de Gobierno Frente Amplio 2005 2010*.

Montevideo. Frente Amplio (2009) *Plan de gobierno Frente Amplio 2010 2015*.

Montevideo. Intendencia de Montevideo. (1994a) *Plan estratégico para el desarrollo*, Montevideo, Imp. Nordan, 1994.

Montevideo. Intendencia de Montevideo. (1994b) *Montevideo Visión de Ciudad*, Montevideo.

Montevideo. Intendencia de Montevideo. (1997) *Avance de Plan de Ordenamiento Territorial*, Montevideo, 1997.

Montevideo. Intendencia de Montevideo.(1998) *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*.

Montevideo. Intendencia de Montevideo (2010) *Avance de Revisión del POT 2005- 2010*.

Montevideo. Intendencia de Montevideo (2012) *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial*. Montevideo.

Montevideo. Intendencia de Montevideo (2013) *Proyecto Montevideo 2030*, Montevideo 2013. ><http://mvd2030.montevideo.gub.uy/content/proyecto-montevideo-2030><

Interconsult (2004) "Evaluación de Resultados del Programa de Mejoramiento de Barrios" Montevideo, 2004.

Pallares, F. (1986) "Las políticas públicas: el sistema político en acción". Trabajo presentado como Tema al Concurso para Profesor Titular en octubre de 1986. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988

Uruguay. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2010) “Plan Nacional de Relocalizaciones”. Reglamento Operativo. Montevideo.

Uruguay. Presidencia de la República. (2013) Memoria Anual 2013. Plan Juntos:>  
<http://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2013.pdf><