



Diálogos entre Militantes 2013 **Montevideo ¿cómo te veo?**

2do. encuentro:
Economía política y ordenamiento
territorial de la ciudad.





Presentación

Esta publicación es resultado del taller Diálogos entre Militantes organizado en julio de 2013 con la intención de analizar la relación entre procesos económicos y territoriales en Montevideo. Se convocó el taller a partir de la necesidad sentida por la Casa Bertolt Brecht de debatir el carácter capitalista de la ciudad de Montevideo y qué políticas se han intentado ejecutar por los gobiernos locales frenteamplistas, como posible contratendencia a los procesos de acumulación mercantil y sus efectos sobre el orden territorial urbano. Tomando en cuenta que dentro de menos de un año, estaremos los montevideanos embarcados en un nuevo ciclo electoral y otras urgencias ganarán nuestras discusiones, se planteó entonces un intercambio conceptual y político más profundo. La publicación de las ponencias busca multiplicar el diálogo vivido.

En la convocatoria, se les preguntó a los panelistas invitados, Gustavo Melazzi (Doctor en Economía, especializado en Planificación) y Juan Pedro Urruzola (Arquitecto, Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, actual director de Planificación de Montevideo), cuál visión de ciudad se debe y se puede construir como guía que motive una mayor apropiación de los ciudadanos de su espacio colectivo, que mejore la movilidad, la vivienda, el uso de la energía, la convivencia y el habitar. En otras palabras, les y nos preguntábamos si es necesario y posible la planificación urbana de Montevideo. Y si así fuera, con qué rumbo y con qué instrumentos gobernar las dinámicas urbanas y departamentales.

Es así que tenemos en esta publicación, por un lado, una presentación muy crítica de Melazzi sobre el no gobierno de la ciudad de Montevideo por parte de las distintas administraciones frenteamplistas desde 1991, reconociendo la falta de planificación urbana como “idea de conjunto de la ciudad” que se quiere construir. Según Melazzi, Montevideo continúa siendo una ciudad capitalista gobernada únicamente por el capital privado (inmobiliario, bancario y de la industria de la construcción), que le impone al gobierno local y la sociedad montevideana en su conjunto, la dinámica de “ir detrás de la iniciativa privada solucionando algún problema, emparchando, proponiendo algún mínimo cambio”. Para cambiar este estado de cosas, propone generar un plan de ciudad, participativo y cuya ejecución requiere voluntad política para gobernar por parte de las autoridades y no tan solo administrar la ciudad.

La segunda ponencia, de Juan Pedro Urruzola, es más teórica pero no menos crítica de la propia teoría tradicional de los territorios urbanos. Contra la “ciudad genérica” capitalista, donde el valor de cambio es lo único que cuenta, propone el ordenamiento territorial y el proyecto urbano-rural. Entendido no como mero instrumento técnico orientado a apagar los incendios provocados por la lógica de la propiedad privada del suelo, sino el ordenamiento territorial como proyecto político que imagina una sociedad distintamente ordenada: democrática y sustentable para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Pone énfasis en la dimensión legal-institucional y responde de alguna forma a la crítica de Melazzi, confiando en un proceso gradual de avance del interés colectivo a partir de las definiciones de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ley 18308) actualmente vigente. Según Urruzola, estas nuevas definiciones -políticamente no neutrales- se han plasmado en la propuesta de Directrices Departamentales de la Intendencia de Montevideo a estudio de la Junta Departamental, especialmente en la identificación de territorios estratégicos, los cuales se pueden ver en algunos mapas que acompañan su presentación. Es necesario, remarca, la “voluntad política” para concretar la ley, “para transformarla en políticas concretas, en programas

y en presupuestos, en agendas y prioridades, en iniciativas e innovaciones, es decir para hacerlas realidad.” Aquí voluntad política parece remitir no solo a la voluntad de los gobernantes o legisladores, sino al conjunto de la sociedad montevideana, a la necesidad de provocar hegemonía acerca de la idea de que lo colectivo es mejor que lo individual.

El diálogo entre militantes recién se reinicia.

Equipo de formación socio política.

Casa Bertolt Brecht

Octubre 2013.





Es imprescindible una idea del conjunto y la dinámica de la ciudad, para entonces planificar.

Gustavo Melazzi

Después de 23 años de gobierno del Frente Amplio en Montevideo, del que muchos esperábamos tanto, me parece importante manejar la realidad de lo ocurrido, más allá de nuevas propuestas y proyectos.

Dos aspectos previos. En primer lugar, si bien en la Intendencia hay muchos compañeros que trabajan bien, con mucho entusiasmo, los resultados muestran que, en el conjunto, parecen marginales.

En segundo lugar, tengo preocupación por Montevideo desde hace muchos años. Además de pensar que es una ciudad muy interesante, **todavía** vivible y bonita en los barrios sobre la costa, en otras zonas deja mucho que desear. Esta ciudad, por la realidad que uno ve, muestra una tendencia al deterioro, a acumular problemas de todo punto de vista. No solamente con el transporte, sino con el ambiente, con la polución, problemas de vivienda, entre muchos otros.

Es una ciudad que tiene potencial para ofrecer una buena calidad de vida. Parto de la base de que es imprescindible pensar y ejecutar una política urbana que permita mejorar, realzar, potenciar y concretar estas posibilidades en Montevideo; planificar, pues. No deberíamos esperar a que nos embreten los problemas que muestran otras ciudades y que aquí comienzan a insinuarse (los más evidentes: transporte y tráfico).

La “espera” anula potencialidades; agrava dificultades y encarece enormemente las medidas a tomar.

En 1993, con otro compañero escribimos lo siguiente: *“transcurridos más de tres años de administración popular en Montevideo se abren interrogantes muy serias en cuanto a la no generación de una dinámica social distinta. ¿Se da un impulso a la organización ciudadana para llevar adelante propuestas concretas y en beneficio de los trabajadores? ¿Es posible comenzar a hablar de la solidificación de una trama social opuesta al auge del individualismo? ¿Dónde está la ciudad que comenzamos a construir entre todos? En qué aspecto se concreta la participación, primero vinculada a nuestro entorno inmediato de convivencia ciudadana y luego para aspectos más generales y que podemos englobar en la correcta expresión de la calidad de vida.”*¹

Pasaron 10 años; 23 años después de la primera administración frenteamplista esas preguntas se repiten. No ha habido cambios. Tener que repetir las después de tanto tiempo es grave.

Para entrar en el tema, aclaro que no voy a hablar de que faltan bombitas de luz, o que la basura se recoge más o menos, o de pozos de las calles, etc., etc. Esto no es urbanismo. Separemos lo que hace muchos años diferenciaron los brasileños: la diferencia entre administrar y gobernar una ciudad. Administrar la ciudad es: cambiar las bombitas, cuidar los pozos, barrer las calles, es decir mantener en funcionamiento **lo que ya está**, de la mejor forma posible. Para una Intendencia administrar estas cosas está, como se dice popularmente, en la tapa del libro. Y si no se hacen, al igual que en una empresa, el jefe dice “Sr. Renuncie; si Ud. no es capaz de hacer su trabajo, entonces váyase.”

Otra cosa muy diferente es tratar de gobernar la ciudad. Para esto tenemos que entender de qué se trata una ciudad y tenemos que saber que todas las ciudades tienen ciertas características centrales.

1 Gustavo Melazzi; Washington Estellano: “La izquierda en los gobiernos locales: ¿un camino hacia la transformación del Estado y la sociedad? En Trabajo y Capital Nº 4, Mvd, 1993.

En su dinámica tienen tendencias, evolucionan de determinada manera. Los problemas que se presentan son resultado de procesos históricos, sociales, económicos, urbanos, etc. Cada una de estas situaciones tiene su razón de ser y obviamente cuando uno aspira a mejorar una ciudad, no por la ciudad en sí misma sino por lo que significa una ciudad para la calidad de vida de sus habitantes, es de las cosas de las cuales hay que ocuparse. Eso es hacer urbanismo, eso es gobernar una ciudad.

Entonces, ¿qué es una ciudad? Entiendo que la ciudad es el lugar de nuestra vida cotidiana y el lugar de encuentro de los ciudadanos. Citando a un amigo peruano que dice: “Para mí la ciudad no es el CAF, es decir, cemento, arena y fierro; la ciudad es el encuentro de los ciudadanos. “ Ese es el objetivo que tenemos que defender hacia el futuro. Por supuesto esos ciudadanos con sus libertades, con su justicia social.

De esta manera, empezamos a ubicar los aspectos centrales de lo que es gobernar una ciudad, es decir, cómo crece, cómo se desarrolla, o no lo hace; por qué hay zonas que avanzan y otras quedan vacías; por qué en ciertas zonas ocurren determinados fenómenos; por qué el suelo se usa de determinada manera. Eso es lo único que nos va a permitir prever hacia el futuro y empezar a actuar sobre esos elementos, sobre esas tendencias. Sin ese enfoque de conjunto, global, de la ciudad, no podremos gobernar esa ciudad y, de planificación urbana, ni hablar.

¿Cuáles son los sujetos principales en la construcción de una ciudad? Básicamente son tres: las inmobiliarias y los fraccionadores, las empresas constructoras y los bancos. Hablemos en serio, hablemos de la ciudad como un conjunto de grupos sociales y actividades, dinámico, como un ser vivo que va cambiando y tiene su metabolismo. Estos sujetos fundamentales que menciono para el crecimiento de una ciudad, ¿en función de qué actúan? **La renta del suelo.** Ese es el tema central y Montevideo es un ejemplo más de las miles de ciudades en el mundo.

Es una ciudad capitalista, es una ciudad clasista. Normalmente hablamos de el “norte de avenida Italia” y “sur de avenida Italia”

para ubicar esquemáticamente la división de clases de Montevideo. Una ciudad clasista, donde los mejores sitios son apropiados por los sujetos con mayor capacidad adquisitiva; enormes diferencias en las distancias y los traslados; en el ambiente; las áreas verdes, todo es evidente en Montevideo. Si queremos que la ciudad cambie, si queremos que la ciudad deje de ser tan clasista, hay que gobernar estos elementos, lo que en lo urbano se concreta en el uso del suelo².

Resulta interesante constatar que los diagnósticos que se han hecho sobre Montevideo básicamente coinciden. Algunos utilizan otros términos, otras palabras. Hace 75 años, en 1937, el Arq. Cravotto dijo prácticamente lo mismo que estoy diciendo acá. Lo mismo dijo el informe de la Intendencia de Montevideo en el año 1941. Por supuesto Gómez Gavazzo hizo apreciaciones similares y hasta los estudios del ITU de la Facultad de Arquitectura, señalan este tipo de cosas. Una vez hechos los diagnósticos, sorprende la ausencia de propuestas, acciones y procesos; solamente tenemos las viejas (aunque erróneas) excepciones del Plan Regulador y del Plan Director de Montevideo. Desde aquella época no hubo más propuestas concretas sobre el conjunto urbano, la ciudad de Montevideo.

¿Qué actitudes vemos frente a la ciudad? Voy a enumerar algunas visiones que entiendo hay que rechazar.

La primera es de uno de estos arquitectos estrellas, Rem Koolhaas, que ha hecho cosas muy interesantes pero que sobre urbanismo, creo yo, mejor no tomarlo en cuenta. Dice que para la ciudad sólo hay que aceptar lo que existe, la ciudad es dada, es natural.

Pero si tomo la ciudad como lo que es, sólo lo que existe, me corto las manos en el sentido de qué voy a cambiar, cómo voy a gobernar y voy a tratar que sea una ciudad más justa. Tratar a la ciudad como algo natural es un error total, la ciudad es el resultado de una serie de decisiones sociales, no es algo que marcó Dios y hay que aceptarlo como tal.

2 Que es mucho más que "ordenamiento del territorio".

Otra visión que rechazo, y en nuestra ciudad se menciona bastante, es que las operaciones que hay que hacer en Montevideo son como operaciones de bisturí; pequeñas infiltraciones para que comience a cambiar.

Me parece insólito en una ciudad donde lo que más ha crecido en los últimos 30 años son los asentamientos: el 48% de los niños viven en situación de pobreza. Otra vez la ciudad clasista. O los problemas de tránsito que hay ahora, que son los más notorios. Entonces, ¿operaciones de bisturí? Bueno, yo vivo en Montevideo; no sé dónde viven quienes hacen estas propuestas .

También se ha tomado como eje central la memoria urbana. Extremadamente interesante.

Estaba y sigo estando de acuerdo con esto. Pero con eso no hacemos urbanismo. Es un ingrediente más y ni siquiera el central para poder abordar esa dinámica de la ciudad en el mediano y largo plazo. Lo mismo puedo decir sobre el trabajar sobre la base de los barrios. De acuerdo, pues cada barrio tiene sus características. Pero nuevamente, ¿cómo hacemos para que, a partir de cada barrio, podamos pasar al conjunto de la ciudad? Obviamente no es por simple sumatoria.

Otro elemento a considerar, que tomo de una famosa urbanista norteamericana, Jane Jacobs. Ella dice: “los arquitectos consideran el urbanismo como población y vivienda.” ¿Dónde viven? ¿Cuántos son? ¿Qué hacemos? Pero la ciudad, su dinámica, no está. Esta es la crítica de Jacobs que tomo tal cual. Ella defendía la necesidad de recuperar las ciudades norteamericanas en función de la vida cotidiana, en función de las personas.

Mucho se trabaja ahora sobre el ordenamiento territorial. Es un avance, sin duda. Pero sucede lo siguiente: el ordenamiento territorial ignora, o deja de lado casi absolutamente, todas las actividades que se hacen en el territorio. Es decir no toma en cuenta el uso del suelo, las actividades sobre las que en él se montan, ¿condicionan la ciudad o no? ¿Cómo? ¿De qué manera? ¿Qué dinámica y qué historia tiene todo eso? Cuando se hace

ordenamiento territorial casi siempre se termina normando la altura de los edificios y poca cosa más. Cuando se pasan a áreas más grandes, se califican áreas, por ejemplo se habla de las áreas potencialmente urbanizables. En definitiva hacen lo mismo que se ha hecho toda la vida. “Potencialmente urbanizable” quiere decir, que viene un empresario privado y negocia con la Intendencia, acá un edificio, acá esto, acá lo otro.

Cuando uno hace planificación, cuando uno intenta gobernar, no se trata solamente de eso sino que hay que tomar otro tipo de decisiones. Ese es el tema, tomar decisiones para el conjunto.

La última de las actitudes a rechazar frente a la ciudad, refiere a quienes nos dicen que la ciudad es muy compleja y/o que la ciudad es un caos. Inclusive se dice que la ciudad es incapaz de auto regularse y que no se puede incidir sobre ella.

La ciudad es compleja, sí. ¿Es un caos?: no. La ciudad tiene su lógica; que no nos guste es otra cosa, precisamente hay que entender la lógica de la ciudad para poder actuar sobre ella. De lo contrario siempre vamos a estar haciendo cosas aisladas, pero en la trama, en la dinámica de la ciudad en su conjunto no vamos a incidir. ¿Que la ciudad es incapaz de auto regularse? Por supuesto. ¿Quién ha pensado que se auto regule si los sujetos que construyen la ciudad son estos empresarios capitalistas? No funciona para la economía en su conjunto; tampoco para la ciudad.

Precisamente: se trata de establecer normas de acuerdo con un criterio común, definido con un objetivo político. Si no se puede incidir sobre la ciudad entonces sólo la administramos. Por el contrario, se puede y se debe incidir sobre la ciudad.

La derivación lógica de las actitudes comentadas es que desde hace 25 años --que era cuando yo esperaba otra cosa-- en Montevideo no hay planificación urbana. Lo dije al comienzo, me manejo con la realidad, que es la que vale.

Creo que si aspiramos a una ciudad con valores humanos es imprescindible pensar la ciudad entre todos y planificarla. Muchas

veces, una falsa prudencia lleva a “mejor no decidimos y que las cosas se vayan acomodando.” Es un grave error, porque olvida que siempre hay alguien que decide; podemos no verlo pero hay alguien que está decidiendo sobre Montevideo, sea un empresario, un banco, un proyecto industrial o un centro comercial.

Lo que importa es si vamos a tomar algunas decisiones importantes desde el pensar colectivo. No decidir, por tanto, implica que las tendencias actuales de Montevideo continuarán y su futuro es el que muestra la mayoría de las ciudades en el mundo con sus gravísimos problemas, injusticias, degradaciones, problemas de tránsito, problemas ambientales, etc., etc.

En los hechos no hay planificación urbana desde hace 25 años, ni siquiera hay una idea de conjunto de la ciudad. ¿Adónde va Montevideo? ¿Cómo la queremos a Montevideo? Hay que asumir las responsabilidades como gobernantes y tomar decisiones. En los discursos, declaraciones o documentos siempre se habla como si no se estuviera en el gobierno: “habría que hacer tal cosa”, “sería bueno hacer esto o lo otro”; siempre los verbos en infinitivo, “impulsar”, “lograr”. Gobernar es otra cosa, gobernar es tener una idea en común, participativa, y ejecutar. Gobernar y planificar en términos urbanos es decidir: esto se va a hacer u orientar así, con estos objetivos, en tal plazo, con tales recursos, y de esta manera. Creo que en general no se asumen esas responsabilidades y se habla como si no se estuviera en el gobierno.

Muchas veces también se dice que más allá de esta discusión, el hecho concreto es que en los últimos 20 años Montevideo cambió. Efectivamente, cambió, pero ese no es el tema principal, el tema es: qué cambió, de qué manera y por quién cambió. ¿Qué cambió?: los centros comerciales, como nuevas centralidades urbanas; los asentamientos son los que más crecen; un vaciamiento de la ciudad central. Ésos son cambios, claro que sí. ¿Eso es bueno o malo? cada uno tendrá su opinión. La segunda pregunta es quién impulsó eso. Obviamente si estamos hablando del empobrecimiento no es un tema esencialmente urbano, está el Gobierno Nacional y las responsabilidades son distintas pero siempre se pueden hacer cosas a nivel municipal. Pero la pregunta fundamental es si

los cambios fueron por impulso de una decisión consciente de la Intendencia de Montevideo o fueron capitales privados los que cambiaron Montevideo, y la Intendencia va atrás arreglando alguna calle, ensanchándola, poniendo un semáforo. ¿Quién impulsó esos cambios en Montevideo? La Intendencia no fue.

Ha hecho lo tradicional de la mayoría de las Intendencias en el mundo capitalista: ir detrás de la iniciativa privada solucionando algún problema, emparcando, proponiendo algún mínimo cambio, etc. Es el caso de los centros comerciales, o en los asentamientos, en esta irracional extensión de la mancha urbana, poniendo calles, saneamiento, electricidad, todo tipo de servicios. ¡Carísimos! Y que pagamos todos.

Si queremos gobernar la ciudad señalé como prescindible la planificación. Esto no significa que si uno tiene un plan – necesariamente con una enorme participación de la población-- haya que empezar ya mismo. No se trata de comenzar a ejecutar todo al mismo tiempo, se trata de programar cuáles son las obras iniciales, las posteriores, con los recursos, las etapas de todo esto. Pero la idea central está definida (lógicamente, admitirá variaciones). Hoy esa idea no está. Otras ciudades lo hacen. ¿Es que los uruguayos somos inferiores de condiciones? ¿Qué pasa que no lo hacemos?

¿Significa ir contra la iniciativa privada? Básicamente no, al contrario, se trata de articular intereses privados dentro de una programación a largo plazo. También significa que no siempre se respetará estrictamente la propiedad privada individual pues hay que anteponer siempre el interés social, que está por encima de la propiedad privada individual.

Quienes defienden lo actual apelan al caballito de batalla de los inexistentes recursos. Pareciera que se trata a los recursos como las cuentas del almacenero: ¿cuánto dinero tengo en el bolsillo para comprar? Cuando hablamos de los recursos, primero, hablamos de los ahorros que hay que hacer en la Intendencia, reestructuras, racionalización de gastos, todo en acuerdo con los trabajadores.

Después, muchas de las cosas que uno puede pensar para este planeamiento urbano, ¿son caras? ¿Las ciclo pistas son caras? ¿Es caro recuperar la rambla como paseo, hoy una autopista? ¿Es caro limitar el uso del suelo para empezar a reordenarlo y cambiar en algunas zonas estratégicas el origen y el destino de los traslados (y por lo tanto el transporte y el tránsito) en función de viviendas y actividades?

Al mismo tiempo, desde otro punto de vista: ¿cuánto ahorramos si la ciudad tiene límites? No tendría que seguir construyendo calles, saneamiento, redes eléctricas y otros equipamientos (todos muy caros) para áreas apenas pobladas. Dejo de tener ese gasto, simplemente por tener un plan. ¿Cuánto cuesta mejorar el ambiente? ¿Cuánto cuesta mejorar la calidad de vida? ¿Y cómo valoro esto último?

El razonamiento actual respecto a los recursos es “¿Cuánto tengo? Pienso lo que puedo hacer”. No es correcto; debe ser al revés: disponer de un plan de acción y luego buscar los recursos para él.

Hay dos elementos más por los cuales quienes argumentan que no hay recursos no deberían hablar así. No pueden hacerlo porque en la primera Intendencia del Frente Amplio se intentó un catastro nuevo para que las viviendas pagaran de acuerdo con lo que realmente valen. Por una movilización de la Cámara de Inversores Inmobiliarios se detuvo. Nunca más el tema estuvo en la agenda política. Entonces, si no se hace un esfuerzo mínimo para que aquella casa que tiene que pagar más, pague más, entonces, no se puede después decir que no hay recursos.

Además. ¿Cuántas decenas de millones de dólares nos estafaron a los montevideanos por las patentes de los autos en otros departamentos? No hubo medidas para controlar. Nadie habló de detener al auto (como sí hacen con los carritos); a los automóviles ni siquiera los paran para ver si su dueño vive efectivamente, por ejemplo, en Colonia. No se puede hablar de que no hay recursos cuando hubo una importante fuente se dejó de lado.

Lo decisivo siempre es el plan, los recursos vendrán después y no olvidemos el recurso de la participación popular. ¿Cuántas cosas se pueden hacer si se logra motivar a la gente?

Creo ineludible tener un plan urbano real, efectivo, sobre la base de cómo funciona la ciudad, sus factores fundamentales, su dinámica; que se discuta participativamente qué es lo que queremos, una idea global que debe tener. A vía de ejemplo: límites a la ciudad para que no siga expandiéndose de manera irracional y muy cara, un programa de áreas verdes, vialidad y transporte. ¿Cómo podemos mejorar el transporte cuando opera en un embudo, como expliqué en un libro de 1999?³ Básicamente, los destinos están en el centro y la Ciudad Vieja, en el pico del embudo. Imposible solucionar el tema del transporte y del tráfico si no cambia el uso del suelo, categoría central en el análisis. Se deben quitar atractores en el centro y Ciudad Vieja, muchos de ellos en la órbita estatal. Menciono rápidamente la cédula de identidad; los casamientos civiles. Hay que sacarlos de allí (3000 personas por día van a sacarse la C.I.); en la época de las computadoras, ¿por qué no cinco oficinas distribuidas por todo Montevideo?. Mientras no abordemos el embudo, pensando a largo plazo, el tránsito no tiene solución.

¿Vamos a privilegiar el automóvil como hasta ahora o el transporte colectivo y las ciclistas?. Es preciso ampliar y defender los espacios públicos, claves para los jóvenes; pero la Intendencia acostumbra entregar pedacitos al usufructo privado. Defender los derechos ciudadanos: el derecho al sol, a la privacidad, al barrio, a la calle. Concretar políticas de descentralización y desconcentración, así como la participación y decisión colectiva que hoy no existe. Reconocer y articular las distintas lógicas y sus vínculos, por ejemplo la lógica del peatón que quiere seguridad, ir despacio y cruzar en la cebrá. Pero, por otro lado los vehículos requieren cierta agilidad. Lo usual sólo es instalar un semáforo o pintar una cebrá, desconociendo las distintas lógicas.

3 Melazzi, G. *Qué tal si nos animamos? Ideas para el Montevideo del S XXI*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1999.

Si atendemos estos aspectos y tenemos una idea global de la ciudad, sólo así vamos a poder profundizar en los barrios, mejorar los servicios, defender mejor la memoria, los espacios para educación (¡los espacios escolares no se tratan como espacios urbanos, cuando deberían ser algo clave!), atender la recreación, disponer de áreas de reserva dentro de la ciudad, las terminales de transporte, la puerta al este⁴, y tantos otros aspectos que hacen a una verdadera planificación urbana. Finalizo con una frase de Einstein: *hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad o la energía atómica, la voluntad*. Es lo que falta.

4 Hace un tiempo se hizo un seminario en la Facultad de Arquitectura sobre las puertas terrestres de Montevideo: norte, oeste. Recuerdo que mandé una carta a Brecha publico diciendo, ¿y la puerta “este”? ¿por qué no está? Estoy convencido, y me disculpan la hipótesis, que es porque es complicado y no hay muchas ganas de complicarse. Entonces no hay puerta este, no se conversó sobre eso.





Juan Pedro Urruzola

En la evolución del homo sapiens (+/- 250.000 años) el 98% del tiempo es anterior al nacimiento de la ciudad. El desarrollo de ese nuevo artefacto material llamado ciudad fue el vehículo para la aparición de nuevas lógicas de ordenamiento social y territorial que cambiaron radicalmente las relaciones tradicionales entre los seres humanos y entre ellos y su entorno. Introdujo un modelo socio-territorial –la civilización urbana- cuyas innovaciones fundamentales –la división del trabajo, la propiedad privada del suelo, la producción mercantil, el propio Estado- no han dejado de ser características, en adelante y hasta hoy en día, de las sociedades humanas.

Sin embargo, en apenas 250 años, el desarrollo de la revolución industrial introdujo modificaciones sustanciales en la materialidad de los territorios planetarios y su uso. Estas modificaciones estuvieron indisolublemente atadas a incrementos radicales en la demografía mundial y a novedosos sistemas de transporte en distintas escalas. Las características materiales y culturales de los territorios se modificaron tanto como las lógicas de su funcionamiento social y económico. En 1848 Marx y Engels señalaban que “una revolución continua de producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores”. Ya entonces habría podido afirmarse, como hicieron hace 15 años Borja y Castells, que “la humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada. No porque los datos indican que la mayoría de la población del planeta vivirá en áreas urbanas a principios del siglo XXI, sino porque las áreas rurales formarán parte del sistema de

relaciones económicas, políticas, culturales y de comunicación organizado a partir de los centros urbanos”.

Puede afirmarse que la nueva sociedad nació junto a un nuevo territorio. Y que una y otro se explicaron y argumentaron recíprocamente, encontrando en el incremento del beneficio económico el combustible de su propia existencia. Y además una y otro se encontraron, nuevamente, en la ciudad.

La expansión incontrolable de las grandes ciudades fue la traducción físico-territorial más importante e inmediata de la revolución producida por el capitalismo industrial. Tras miles de años de relativa contención, la ciudad pasó a caracterizarse por un dinámico e insaciable apetito territorial. Ese intenso consumo del territorio, hoy expandido al mundo entero, puede ser visualizado como una nueva etapa en un proceso iniciado hace ya más de dos siglos. Una etapa, sin dudas, que plantea nuevas y dramáticas interrogantes.

Rem Koolhaas, un afamado arquitecto holandés, la describe de esta manera. “La Ciudad genérica es la ciudad liberada del sometimiento al centro, desentendida del chaleco de fuerza de la identidad. La Ciudad genérica rompe con el ciclo destructor de la dependencia: es tan sólo el reflejo de las necesidades del momento y de las capacidades presentes. Es la ciudad sin historia. Suficientemente grande como para acoger a todo el mundo, acomodadora, no necesita mantenimiento. Cuando se hace demasiado pequeña, le alcanza con extenderse. ¿Empieza a envejecer? se autodestruye, simplemente, y se renueva. Hace, o no, efecto en cada lugar. Es ‘superficial’ –como un estudio de Hollywood, puede rehacerse una nueva identidad cada lunes de mañana”. Esta ciudad genérica parece ser una primera conclusión del proceso iniciado hace 250 años con la revolución industrial inglesa. En mi opinión es la ciudad perfecta del capital, especie de ave Fénix que se auto-consume permanentemente y vuelve a nacer de sus cenizas para seguir alimentando sin pausas un mercado cuyo único sentido parece radicar en su eterno incremento. Las consecuencias ambientales, sociales o culturales no importan. La ciudad del capital está logrando colonizar al conjunto del territorio planetario y transformarlo en su mercado ideal; un

mercado sin historia, consumible y desechable, y definitivamente librado a su (mala) suerte.

*

¿Cómo ordenar el territorio de una sociedad cuyas relaciones sociales e individuales están basadas en la competencia, en el beneficio que se extrae de la misma y en la primacía absoluta del valor de cambio por encima de cualquier otra valorización? ¿Qué planeamiento del territorio es verosímil en un contexto social pautado por la primacía absoluta de lo económico y un sistema productivo cuyo norte exclusivo es la obtención de un beneficio siempre incremental?

Como la sociedad que lo habita, el territorio es ámbito de proyectos contradictorios e incluso opuestos. En este sentido, ordenar el territorio es también, además, ordenar la sociedad. Creo que no olvidarlo debería dotarnos del punto de vista crítico, o sea político, que nos permita sortear las trampas de una visión supuestamente técnica de un ordenamiento que en el mejor de los casos ha logrado especializarse en la extinción, generalmente tardía, de incendios (¿Río Santa Lucía?).

*

En la definición misma de su materialidad y más allá de la variedad de factores que puedan intervenir en ella, el territorio es a la vez un producto terminado y una construcción sin fin. En esta dialéctica pautada por la herencia y la novedad, por la permanencia y el cambio, una de sus características genéticas fundamentales radica en su potencialidad para ser lo que aún no es. O, dicho de otra manera, para ser transformado. Para ser, por tanto, proyecto.

Aunque no podamos conocer su futuro nada indica, sin embargo, que el territorio tenga que ser una eterna copia de sí mismo. Y menos aún que no sea mejorable. Según André Corboz, la “necesidad de una relación colectiva que se establece entre una superficie topográfica y la población establecida entre sus pliegues permite concluir que no existe territorio sin la imaginación del territorio”.

¿Pero qué proyecto puede imaginarse para una materia tan integral que no sea un mejor proyecto de sociedad? En todo caso, si lo que el territorio aún no es no parece suficiente para definirlo, ya que el territorio aún no es infinitas cosas, la realidad indica con toda claridad que el territorio aún no es algo mejor, por ejemplo más democrático y más sustentable. Hacerlo, en mi opinión, es el imperativo categórico por excelencia del ordenamiento territorial.

*

En su primer artículo la Constitución uruguaya define a la República como “la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”. El concepto de territorio, por lo tanto, resulta de la vinculación de tres ingredientes decisivos: el soporte material, sus habitantes y las relaciones que los une y los legitima en ese lugar preciso de la superficie terrestre. El territorio comprende a los habitantes. Esto quiere decir, según el diccionario, que los “abrazo, los contiene, los incluye en sí”. Las relaciones territoriales así generadas son relaciones políticas, de dominio y control territorial, y relaciones sociales, referidas al usufructo del territorio. Con ambas se define la condición humana necesaria para la existencia del habitante. Y las características concretas, históricas, de dicha existencia, es decir del hábitat.

En el primer caso, en tanto principio de ordenamiento político, la democracia establece un norte decisivo para el ordenamiento del territorio, pues este debe contemplarla como fundamento explícito de sus lógicas de organización. El sentido del proyecto territorial, en este caso, consistirá en la búsqueda de los cambios capaces de asegurar sucesivos incrementos de un dominio (en dos de las variantes semánticas que propone el diccionario, tanto como “facultad que uno tiene de usar y disponer de lo suyo” que como “conocimiento profundo de alguna materia”) que quiere ser, siempre, más democrático. Por lo tanto más participativo (involucrando al conjunto del cuerpo social) y por ello cada vez más descentralizado (generando los ámbitos pertinentes para su gestión).

En el segundo caso, el usufructo del territorio establece las condiciones finita y biológica del mismo como fundamentos imperativos de cualquier política de ordenamiento que lo concierna. Siendo recurso y proveedor de recursos él mismo, bajo la forma de la propiedad privada el territorio se convierte en una mercancía más cuyo valor de cambio es definido por el mercado y no por su eventual valor de uso. Aún con esa cualidad básica que lo diferencia de la mayoría de las mercancías (la de ser finito) el territorio ha sido traducido a un lenguaje (el dinero) que lo abstrae totalmente de su valor social. En este sentido, el mercado del territorio debe estar regulado con el objetivo de protegerlo, en primer lugar, de su propia destrucción. Particularmente en relación al suelo, tanto urbano como rural, cuya propiedad privada fomenta lógicas de uso especialmente insustentables. Afirmar el interés general y colectivo sobre el territorio, frente a su insistente privatización conceptual y material, debe ser un imperativo ético en cualquier transformación planteada.

De la relación entre ambos principios de ordenamiento resultarán políticas tendientes a la conformación de un territorio cada vez más democrático y cada vez más sustentable. En este sentido pienso que el ordenamiento territorial sólo puede comprenderse desde una perspectiva colectiva que aspire a producir siempre un territorio mejor, tanto en su calidad ambiental como en su desempeño democrático.

*

El proyecto del territorio debe considerar cinco atributos básicos. Estos están referidos a su uso, división, equipamiento, accesibilidad y gestión. Estos atributos actúan simultáneamente y de manera interdependiente (se retro-alimentan). Conforman, en este sentido, un sistema o conjunto más o menos ordenado y estructurado de normas, procedimientos y realidades que se construye históricamente, a través de las prácticas materiales e intelectuales de cada sociedad concreta. Es un sistema dinámico, que solo existe en su constante devenir. Se conforma y se transforma permanentemente, en términos biológicos, materiales e ideológicos.

Los usos del territorio deben asumir explícitamente los dos requerimientos ineludibles a los cuales da respuesta en términos de sociedad: como asiento y como recurso. Más allá de los sistemas de tenencia del suelo, este deberá considerar una estrategia de construcción social que inevitablemente se proyecta territorialmente. Definir las estructuras territoriales que darán respuesta a las necesidades de asiento de la comunidad es un asunto de sociedad y no puede estar sujeto a la buena o mala voluntad de individuos aislados o del mercado inmobiliario. Organizar al territorio como asiento de un grupo social implica ordenarlo como ámbito del ejercicio de la política; asegurar los mecanismos de su control democrático es, por lo tanto, esencial. Pero la sociedad no solo se asienta en cierta porción de la superficie terrestre. Haciéndolo también recurre a ella para proveerse y producir los bienes que le aseguran su subsistencia. El territorio es su recurso básico y primigenio. La sociedad, apropiándose como tal, debe establecer las lógicas esenciales de su usufructo, que inevitablemente será social y como tal deberá ser justo (“tal es la base de la sociedad”, aseguraba Aristóteles).

Dividir el territorio puede ser una operación meramente cuantitativa e indiferente a las potencialidades que tendría con otro tipo división. Pero una misma cantidad tiene muchas formas y cada una de ellas puede favorecer más o menos ciertas calidades o armonías, ciertos usos, ciertos desplazamientos, ciertos paisajes, ciertas relaciones. Dividir el territorio, por lo tanto, consiste en organizarlo según sus tolerancias y sus potencialidades, traduciendo las expectativas precisas de la comunidad. Dividir el territorio es hacer posible ciertas formas de uso, dejando otras de lado. Dividir el territorio, finalmente, es hacerlo apropiable, mas allá de ese recurrente e injusto testimonio social que se llama catastro y que ha sido, a menudo, promotor de revoluciones. El territorio es una estructura cuya calidad, compleja por naturaleza, dependerá de la pertinencia con que su propio proyecto logre integrar las distintas formas de uso definidas. Las formas de tenencia, más

allá de cualquier consideración ética, derivarán de las expectativas comunitarias y sus desenlaces políticos.¹

Equipar el territorio consiste en generar las estructuras y acondicionamientos materiales necesarios para el desarrollo de las distintas dinámicas sociales que se pretende promover. Por lo tanto tiene por objeto hacerlo usable en los términos establecidos por el colectivo social. Sus divisiones y ordenamientos jurisdiccionales proveen una estructura de apropiación que los equipamientos deben interpretar. Naturalmente, son dinámicos y eminentemente políticos, materializan formas de vida y compromisos sociales. El equipamiento del territorio necesita contener la inteligencia de saberse parte de un proceso de conformación y transformación permanente. El equipamiento del territorio debe confirmar la pertinencia de su división, asegurando los usos previstos y la movilidad necesaria.

Una sociedad democrática y abierta necesita un territorio apropiado y apropiable (sustentable y democrático). En ella la movilidad y la accesibilidad serán decisivas. Las redes que en consecuencia se construyen deben permitir la integración y vinculación de la ciudadanía y el territorio, de manera adecuada y en todas sus escalas. La movilidad y la accesibilidad no son desafíos meramente técnicos, cuantitativos o económicos; son aspectos esenciales en la construcción de cualquier territorio. Las infraestructuras viales, en particular, poseen una fuerte inercia estructurante. Por ello no solo necesitan pertinencia técnica. Necesitan, sobre todo, la pertinencia política que les permita formar parte de una estrategia territorial precisa, integrada y vinculada al conjunto de las estrategias sociales que construyen el territorio.

1 “Desde el punto de vista de una formación económico social superior, la propiedad privada del planeta en manos de individuos aislados parecerá tan absurda como la propiedad privada de un hombre en manos de otro hombre. Ni siquiera toda una sociedad, una nación o, es más, todas las sociedades contemporáneas reunidas, son propietarias de la tierra. Sólo son sus poseedoras, sus usufructuarias, y deben legarla mejorada, como boni patres familias (buenos padres de familia), a las generaciones venideras”. **C.Marx, citado en AA.VV** “Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable”, **Trabajo y Capital, Montevideo 2001**. Pág. 7.

Gestionar un territorio, en la medida que este sólo puede existir en su constante devenir (formación/transformación), es una tarea permanente. Responde a una perspectiva de largo aliento, de naturaleza social (un destino voluntario), que a la vez que trasciende a cada uno de sus planes y proyectos, se realiza a través de su capacidad para concretarlos. Necesita construir los respaldos necesarios que la hagan viable. Implica rumbos precisos de sociedad y por ello mismo se trata de una tarea que combina política y proyecto como dos caras de una misma moneda. Gestionar el territorio es un aspecto esencial del habitar. Por ello son sus habitantes los primeros responsables en el desarrollo de semejante tarea.

El proyecto territorial es una operación con directas consecuencias sociales y económicas. No puede no tomar partido. Uso, división, distribución, accesibilidad y gestión, cualquiera de los cinco atributos básicos que le interesan, definen condiciones esenciales en la vida de sus habitantes. El proyecto territorial no puede no contemplarlos, pues correría el riesgo de ser un proyecto socialmente regresivo y por lo tanto un mal proyecto. Contribuyendo, finalmente, a hacer del territorio algo más inhumano y con ello algo más feo. El proyecto territorial, por lo tanto, debe ser siempre verificado como una contribución a la construcción de un territorio socialmente justo, culturalmente razonable y éticamente irreprochable.

*

En 2008, a iniciativa del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), se aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Con ella se llenó un vacío manifiesto que la propia creación del MVOTMA, en 1990, hacía aun más evidente.

Los antecedentes de la Ley 18.308 a nivel nacional son muy limitados. Dejando de lado las Leyes de Indias (tal vez el más interesante por su visión integral del territorio), tenemos el Reglamento de 1877 (prácticamente inaplicable) y la Ley de Centros Poblados (herencia metropolitana).

En realidad el antecedente fundamental de la LOT es el Plan Montevideo aprobado en 1998. El POT montevideano fue el primer plan de nuestra historia nacional que propuso una visión a la vez normativa y proyectual, del conjunto del territorio de un departamento.

La ley aprobada en 2008 no es una ley marco que simplemente proponga grandes orientaciones en la materia. Por el contrario, se trata de una ley exhaustiva y sumamente precisa en sus disposiciones. Consta de 83 artículos ordenados en 8 títulos que definen, entre otros, los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, los derechos y deberes territoriales de las personas y de la propiedad inmueble, los instrumentos de la planificación en sus diversas escalas, los criterios generales que ordenan los usos de suelo y controlan su sostenibilidad y los mecanismos de participación social y de coordinación institucional.

Las novedades que presenta la nueva ley en relación al marco jurídico nacional son considerables. Algunas, en mi opinión, tienen enorme trascendencia. En primer lugar la definición del ordenamiento territorial como una función pública, que se materializa en un conjunto de acciones transversales cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. En segundo lugar la incorporación del conjunto del territorio, urbano y rural, en los procesos de planificación territorial. En tercer lugar la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general que se desprende de los objetivos perseguidos por la propia ley. Y en cuarto lugar, la introducción de un nuevo instrumento de conocimiento, pensamiento y planificación territorial a escala nacional, capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida en nuestra cultura territorial tradicional (directrices nacionales de OT).

En este sentido, la nueva ley fomenta un cambio radical en la manera de concebir el territorio: propone una visión a la vez integral y profundamente democrática de su sentido(definición), descarta las habituales concepciones urbano-centristas del mismo(ámbito), neutraliza el chaleco de fuerza que lo desnaturalizaba

(institucionalidad) y establece las escalas proyectuales imprescindibles para hacer viable su transformación (instrumento). Es evidente que los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley no son pocos. Estos refieren a los más variados ámbitos del qué hacer social, a sus recurrentes certezas y comportamientos y a una cultura que tradicionalmente a ignorado la dimensión específica del territorio como desafío colectivo determinante de la existencia social. En este sentido la nueva ley también abre múltiples interrogantes. El proyecto de Directrices Nacionales, ya elevado al parlamento, nos plantea hoy mismo un importante y novedoso desafío.

*

La importancia del plan como instrumento de las políticas públicas tiene mucho que ver con la construcción de alternativas reales de cambio en nuestro marco socio-institucional actual. La planificación del territorio como política pública, permite establecer reglas de juego precisas (y ello pone palos en las ruedas a la discrecionalidad de los gobiernos) y también permite explicitar políticas y por tanto hacerlas evaluables (y ello establece responsabilidades). Por otro lado, como instrumento técnico, el plan implica anticiparse a los diversos conflictos planteados en nuestro escenario socio-territorial y con ello reducir los márgenes de la irracionalidad característica de la mera ley del libre mercado. El plan, en este sentido, ayuda a construir una cultura alternativa, más democrática y transparente, asociada a lo colectivo y el fundamento del interés general.

Concretar las leyes, sin embargo, exige voluntad política. La ley no concreta el cambio. Lo hace posible, le da viabilidad en términos hipotéticos. ¿Acaso nuestra Constitución en su artículo 45 no afirma que “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa”? Todos sabemos que dicho derecho está lejos de ser asegurado para todos los habitantes. ¿Entonces? Insisto: concretar las leyes exige voluntad política. Para transformarla en políticas concretas, en programas y en presupuestos, en agendas y prioridades, en iniciativas e innovaciones, es decir para hacerlas realidad.

*

Desde el 2010 a la fecha en el Departamento de Planificación de la Intendencia hemos prestado particular atención al proceso de revisión del POT, que se había sido iniciado en 2005. Nos propusimos acelerar sus primeros pasos y a la vez asociarlo al nuevo marco jurídico establecido por la Ley 18.308. Así llegamos al día de hoy con una propuesta de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial que se encuentra en la Junta Departamental y está a punto de ser aprobado.

La propuesta que hemos elevado al deliberativo comunal, a la vez que se concreta en términos formales de acuerdo a las definiciones establecidas por la Ley para dicho instrumento de ordenamiento, me parece adecuado definirla como un razonamiento proyectual que propone establecer una perspectiva de largo aliento. Se trata, y quiero subrayarlo, de un pensamiento que interpreta y propone una visión del territorio que da lugar a un proyecto.

Dicho razonamiento define

- Las bases del ordenamiento territorial departamental que fundamentan y enmarcan la propuesta.
- Los objetivos a alcanzar, que derivan de las preocupaciones territoriales identificadas.

En segundo lugar explicita

Las estructuras y los sistemas que definen los distintos componentes del territorio.

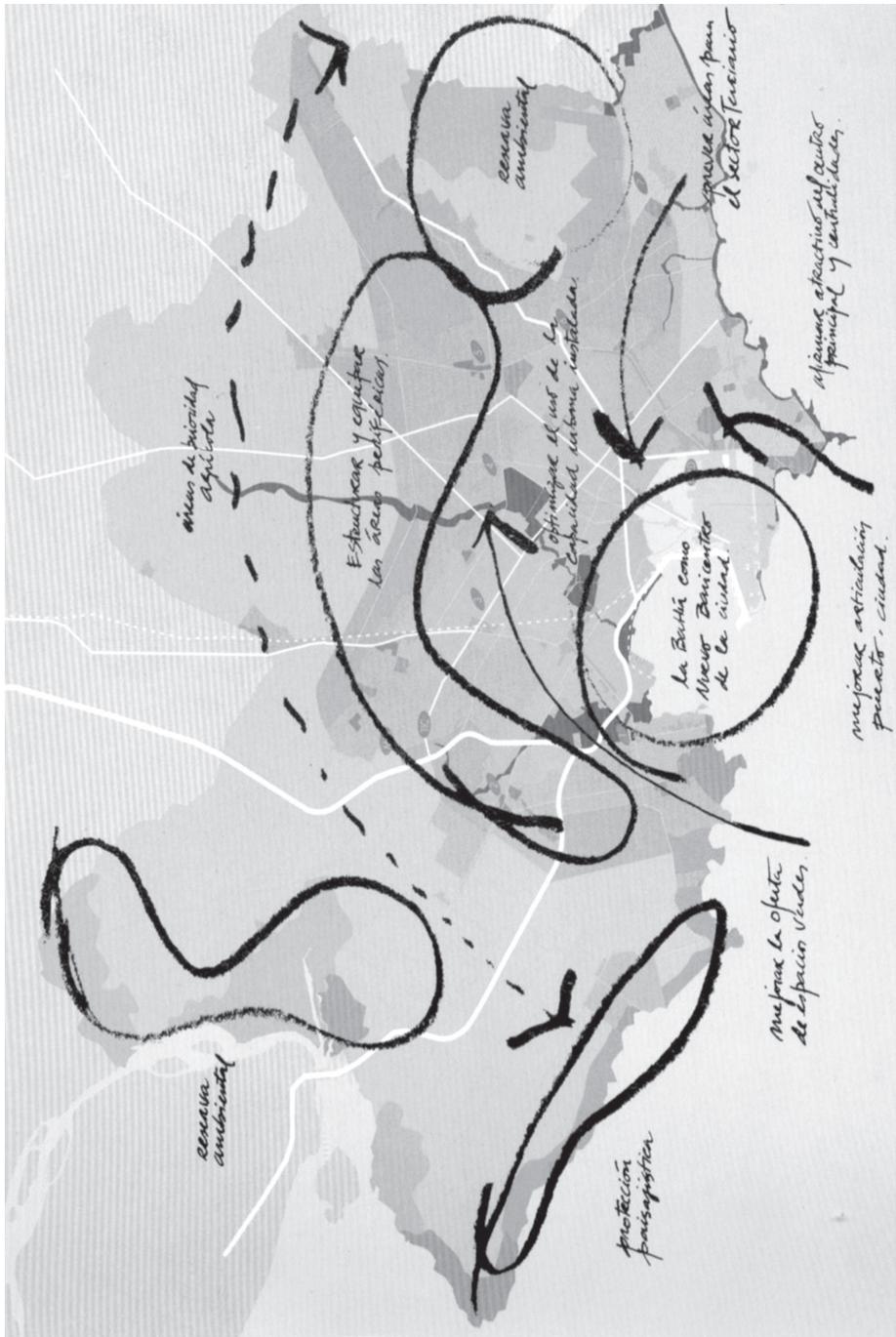
Y concluye estableciendo los tres campos básicos del proyecto propuesto

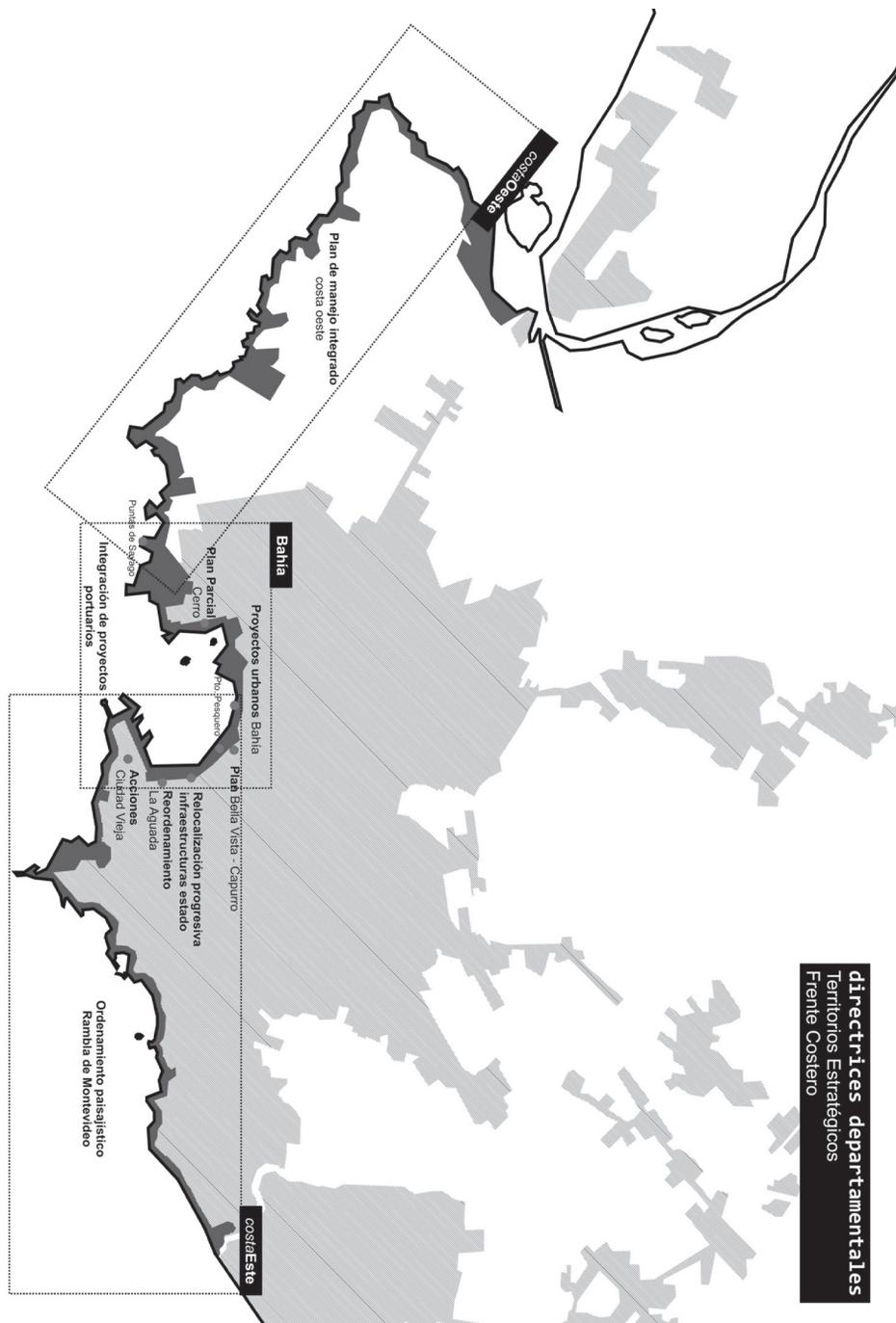
- Los lineamientos para los distintos componentes del sistema territorial
- La categorización del suelo, indicativa del ordenamiento de los usos y actividades en el territorio departamental.
- Los territorios estratégicos para lograr los objetivos propuestos.

Me interesa detenerme brevemente, para finalizar, en estos últimos. Porque los “*territorios estratégicos*” definen, en mi opinión, una idea a la vez proyectual y política de nuestros grandes desafíos territoriales concretos.

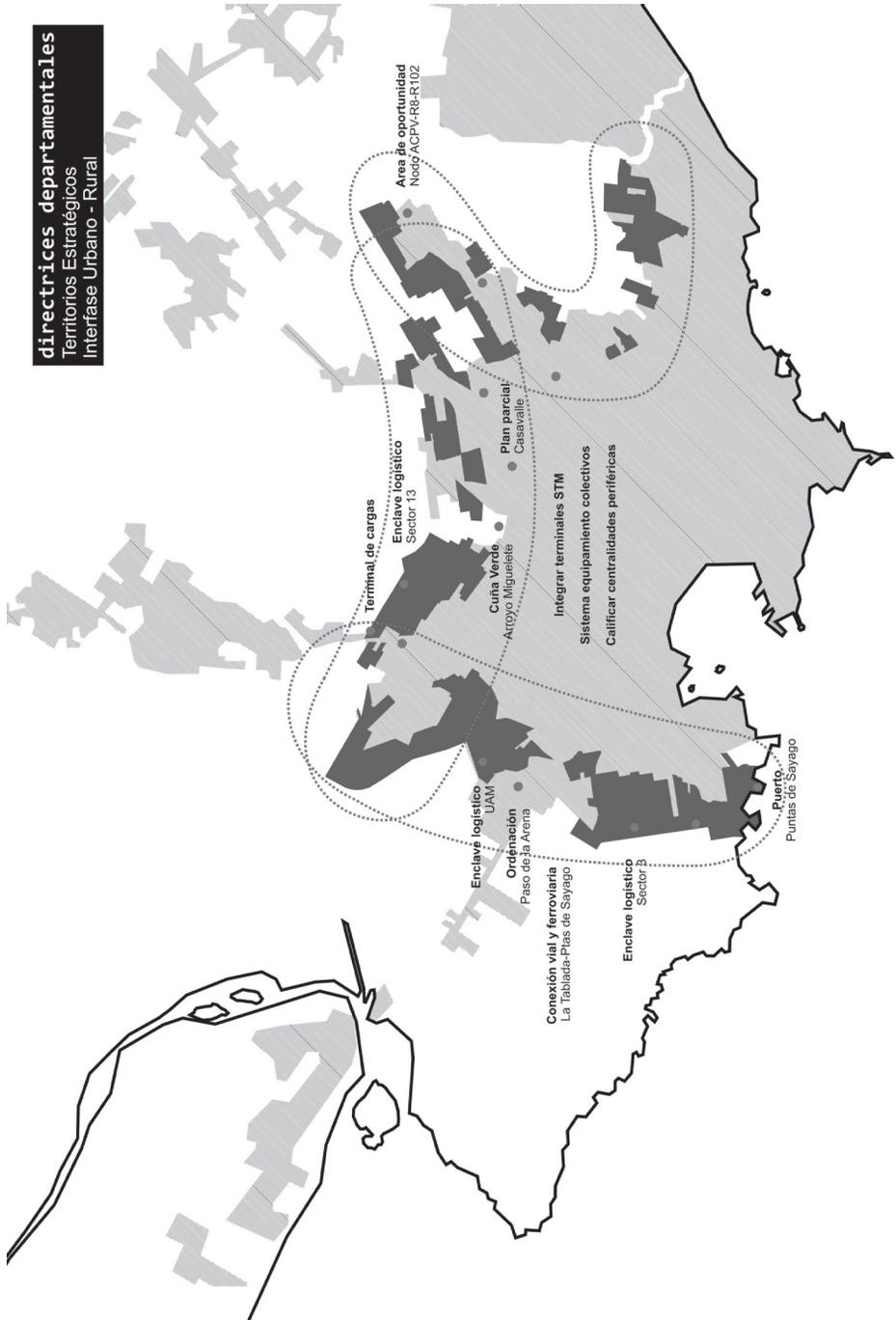
Hablamos del frente costero (en sus tres sectores: este, bahía y oeste), de la interfase urbano-rural (la periferia en todos sus sentidos), de las cuñas verdes (el Miguelete y el Pantanoso), de los ejes transversales (los grandes estructuradores del área urbana, Gral.Flores y Propios) y finalmente del centro (ámbito privilegiado de la capitalidad).

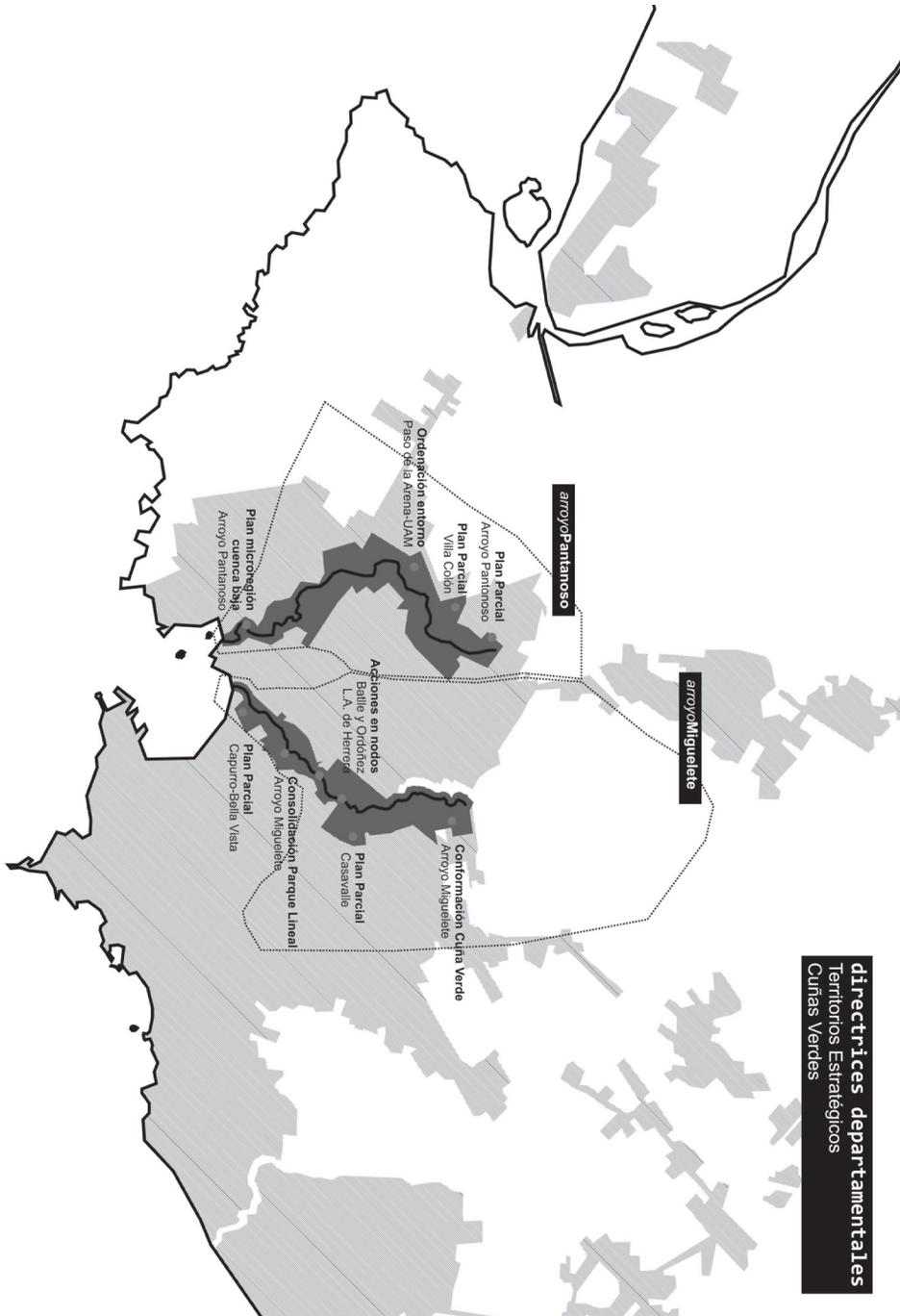
Entiendo que los *territorios estratégicos* son los ámbitos más sensibles de las problemáticas territoriales que nos desafían. Por ello su transformación, a la vez que necesaria, será decisiva para la fortuna global de las políticas de ordenamiento y de cambio planteadas. Su transformación es la vara que permitirá medir en cuanto economía y territorio pueden, o no, estar al servicio del colectivo que conformamos.





directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Interfase Urbano - Rural





directrices departamentales
Territorios Estratégicos
Ejes Transversales









TUS ANOTACIONES

