

Dos o tres cosas que sé de ella* Notas críticas acerca de la ciudad compacta

Two or three things I know about her Critical notes about the compact city

Eleonora Leicht

*Instituto de Teoría de la Arquitectura y
Urbanismo, Facultad de Arquitectura Diseño y
Urbanismo, Universidad de la República,
Montevideo, Uruguay*
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7408-4452>

DOI: <https://doi.org/10.24275/USKU3808>

* El ensayo expropia no sólo el título, también la inspiración, de una película de Jean-Luc Godard del año 1967, donde una mujer desarrolla múltiples actividades, prostitución incluida, en un París que ve transformarse vertiginosamente su paisaje urbano con muchos lugares en construcción y remodelación. El *film* no sigue el montaje considerado clásico, por lo que no existe una estructura narrativa de inicio, nudo y desenlace

Fecha de recepción: 6 de abril de 2017
Fecha de aceptación: 13 de junio de 2017
Fecha de publicación: 12 de diciembre de 2017

Resumen

Este escrito reivindica el modelo de la Ciudad Compacta para alcanzar un desarrollo urbano y territorial sostenible y analiza, a través de algunos ejemplos, hasta qué punto la ciudad de Montevideo, en sus instrumentos de ordenación y en algunas concreciones recientes, se acerca a dicho ideal. Desde la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, la planificación urbana y territorial es política pública en Uruguay. La sostenibilidad en todas sus dimensiones se transforman en ideas, fuerza y principios rectores a la hora de concebir cualquier instrumento de planificación, enfatizado con la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica y las instancias participativas garantizadas a través de varias instancias. Los casos comentados se enfocan en Montevideo, ya que por su condición de capital, por su escala y dinámica a nivel nacional permite visualizar el tema en toda su complejidad.

Parte de una introducción que subraya la relevancia del tema a nivel mundial, luego hace referencia a urbanistas que contribuyeron a generar un pensamiento crítico respecto a la extensión de la mancha urbana, como Geddes, Mac Harg, Tafuri, Rogers. Posteriormente recorre algunos de los logros alcanzados en la ciudad de Montevideo, fruto de una cultura de la planificación que ha sedimentado a lo largo de los años, y finalmente sugiere algunos temas a explorar para continuar caminando hacia la ciudad deseada.

Palabras clave: desarrollo urbano sostenible, ciudad compacta, Montevideo.

Abstract

This paper claims the model of the Compact City to achieve a sustainable urban and territorial development and analyzes through some examples to what extent the city of Montevideo, in its planning tools and in some recent concretions, approaches that ideal. Since the adoption of Law 18,308 on Territorial Planning and Sustainable Development, urban and territorial planning is public policy in Uruguay. Sustainability in all its dimensions are transformed into force ideas and guiding principles when it comes to conceiving any planning instrument, emphasized with the elaboration of the Strategic Environmental Assessment, and the participative instances guaranteed through several instances. The cases discussed focus on Montevideo, because its status as Capital, because of its scale and dynamics at the national level allows to visualize the subject in all its complexity.

The introduction highlights the relevance of the subject worldwide, then refers to urban planners who contributed to generate theory about the topic as Geddes, Mac Harg, Tafuri, Rogers. Later it goes through some of the achievements in the city of Montevideo, fruit of a culture of planning that has settled over the years. And finally suggests some topics to explore in order to achieve the desired city.

Keywords: sustainable urban development, compact city, Montevideo.



Resumo

Este artigo ratifica o modelo da cidade compacta para alcançar o desenvolvimento urbano e territorial sustentável e analisa através de alguns exemplos na cidade de Montevideú, em suas ferramentas de gestão e algumas concreções recentes, como ela chega perto desse ideal. Desde a aprovação da Lei 18.308 de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, o planejamento urbano e regional é política pública no Uruguai. Sustentabilidade em todas as suas dimensões tornam-se ideias-chave e princípios orientadores ao projetar qualquer ferramenta de planejamento, enfatizado com o desenvolvimento da Avaliação Ambiental Estratégica, e participação social garantida através de várias instâncias. Os exemplos expostos fazem foco em Montevideú, já que por sua condição de Capital, por sua escala e dinâmica permitem entrever o tema em toda a sua complexidade.

O escrito parte de uma introdução que ressalta a relevância do problema em todo o mundo, em seguida, refere-se a planejadores urbanos que contribuíram para o pensamento crítico a respeito da extensão da mancha urbana como Geddes, Mac Harg, Tafuri, Rogers. Logo, explicita algumas das realizações na cidade de Montevideú, como resultado de uma cultura de planejamento que se consolidou ao longo dos anos. E, finalmente, sugere alguns tópicos para explorar e continuar caminhando em direção a cidade desejada.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano sustentável, cidade compacta, Montevideo.

*Si de nuevo me tocara
Elegir para nacer
Elijo Montevideo
Aunque no sepa por qué.
Elijo Montevideo
Para poderla querer.
Elijo Montevideo
Para sufrir de tanguetz.
A la ciudad de Montevideo
Daniel Amaro, 1977*

Preâmbulo

Este escrito condensa apuntes sobre la *ciudad compacta*, una temática relevante del urbanismo que siempre me ha interesado y estrechamente relacionada con el paradigma de la sostenibilidad. La primera vez que escuché el término fue durante mi posgrado en Reino Unido, a mediados de los noventa, y desde ese momento el concepto siempre subyace en todo lo que pienso, digo y hago respecto a la ciudad, en este caso Montevideo, donde nací, vivo y trabajo, entorno de casi todo lo que me ocurre.



Figura 1. *La Ciudad Vieja de Montevideo*, por el pintor Gonzalo Fonseca. Principios del siglo XX.

Introducción

Más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades, y en 2014 por primera vez la población urbana superó a la rural, hecho atribuido fundamentalmente al crecimiento de las urbes en Asia. Esta realidad no sólo se constata en el crecimiento de la población urbana, sino también en el consumo de suelo urbano en detrimento de suelo rural, fuente de alimentos y energía, entre otras cosas elementales. Como se sabe, el suelo es un recurso finito que, de agotarse, pone en riesgo la vida en el planeta.

Si bien Uruguay no crece demasiado en población, sus áreas urbanas sí lo hacen de manera significativa. Incluso las áreas centrales de las ciudades pierden población, pero la mancha urbana gana en superficie. En la mayoría de los casos esta extensión es costosa e ineficiente, ya que las infraestructuras y equipamientos muchas veces llegan —si llegan— *a posteriori* de los pobladores.

Desde la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), la planificación urbana y territorial es política pública. La sostenibilidad en todas sus dimensiones se transforman en ideas, fuerza y principios rectores a la hora de la elaboración de cualquier instrumento de planificación, enfatizado con la prueba del cuatro, que implica la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica, por no hablar de las instancias participativas garantizadas a través de varias instancias, como la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública. Y sin embargo, nuestras ciudades se siguen extendiendo como mancha de aceite, consumiendo superficie donde no hay aumento de población. Algunos llaman al fenómeno ciudad dispersa, otros ciudad difusa, conceptos que tienen sus matices, pero emparentados al fin. En Uruguay siempre somos los mismos, pero la mancha urbana crece, sin una correlación con desarrollo de infraestructuras y equipamiento. Cómo mantener

la *ciudad compacta*, ésa es la cuestión, y el mayor desafío que enfrentan nuestras urbes (Leicht, 2011).

El ensayo expone en una primera sección algunos referentes conceptuales en juego en la *ciudad compacta* y el territorio, para seguir con logros y desafíos pendientes en Montevideo para alcanzar ese ideal. Los casos comentados se enfocan en Montevideo, ya que por su condición de capital, su escala y dinámica a nivel nacional permite visualizar el tema en toda su complejidad.

El consumo creciente de suelo urbano y la consiguiente pérdida de suelo rural es uno de los temas claves a abordar en el paradigma de la sostenibilidad. Al respecto, en Montevideo se constata un fenómeno de extensión de ciudad en un contexto de estancamiento demográfico, inédito en América Latina. Esta expansión se da a lo largo de los seis corredores metropolitanos y en los barrios cerrados que pertenecen al conurbano montevideano, fenómeno cuantificado rigurosamente en estudios publicados por el Instituto Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (Martínez, 2012).

UNO. La *ciudad compacta* y la cultura de las ciudades

El concepto de *ciudad compacta* es primordialmente identificado con la típica ciudad medieval: urbes densamente construidas con espacios cívicos destacados, limitadas en su extensión por murallas defensivas. Dichas localidades, algunas de las cuales se conservan casi en su estado original, son el paradigma para reconocidos arquitectos, como Richard Rogers, Aldo Rossi o Leon Krier, todos defensores de la *ciudad compacta*. La Comunidad Europea ha declarado en 1990 que este modelo es el más apropiado en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Richard Rogers, en *Ciudades para un pequeño planeta* (1997), a mi entender un manifiesto no valo-



Figura 2. Densificación en Barrio Sur. Proyecto de Detalle *La Buena Estrella*. La antigua fábrica de jabones Strauch da lugar a dos torres con 338 viviendas amparadas en la Ley de Vivienda de Interés Social. Foto de la autora, 2015.

rado lo suficiente en nuestro medio, pone en valor la cultura de las ciudades y demuestra cómo las mismas representan un valor añadido para la vida humana, a pesar de suponer también una de sus mayores amenazas. Rogers reinterpreta el modelo de ciudad densa —este último término también tristemente asociado al hacinamiento de las ciudades industriales de la Inglaterra victoriana con sus problemas de masificación, pobreza e insalubridad— e invita a profundizar en la idea de la *ciudad compacta: una ciudad densa y socialmente diversa donde las actividades sociales y económicas se solapan y donde las comunidades puedan integrarse en su vecindario*. Una ciudad sostenible es, entre otras cosas, una ciudad compacta y policéntrica, que proteja el campo de alrededor, centre e integre a las comunidades en el seno de sus barrios y optimice su proximidad, sostiene Rogers. Complementariamente, le atribuye gran importancia al espacio público como lugar de encuentro de la diversidad y su potencial como factor de inclusión social. Los centros de barrio, tan singulares en Londres, son para Rogers un factor clave para fomentar la vitalidad y la densificación de la ciudad.

No obstante, hablar de la *ciudad compacta* olvidándonos del territorio, no conduce a buen puer-

to. El abordaje territorial estaba ya presente en las ideas del geógrafo escocés Patrick Geddes. En *Cities in Evolution* (1915) reconocía la dispersión de las grandes ciudades, y acuñó el término *conurbación*. En esa dirección aconsejaba *hacer que el campo venciera a la calle y no la calle al campo* y que las ciudades debían de parar de crecer en forma de mancha de tinta para empezar a hacerlo de una manera botánica, bajo la metáfora de *hojas verdes alternando con sus rayos dorados*. Sostenía que la tarea de planificación debía empezar con un estudio de los recursos de la región natural, las respuestas humanas a estos recursos y el paisaje cultural resultante. Conceptos que se mantienen aún hoy absolutamente vigentes, a la luz de tanta bibliografía generada respecto a la sostenibilidad.

Como referente más cercano en el tiempo, el norteamericano Ian Mac Harg, entusiasta planificador regional y ecologista, hizo aún más evidente la conexión entre la dimensión ambiental y la planificación regional en su libro *Design with Nature* (1969), más específicamente en el capítulo sugestivamente titulado “Naturaleza en la Metrópolis”. Mac Harg sostiene aquí que las ciudades deben ser planificadas en relación a sus regiones naturales y sus procesos, a propósito de un encargo concreto sobre definición de espacios abiertos sin urbanizar para el área metropolitana de Philadelphia.

Por otra parte, el concepto de *ciudad región* y *ciudad territorio*, este último término acuñado por Manfredo Tafuri en sus escritos publicados en *Casabella* (1962), permiten comprender que simultáneamente desde diversos frentes se manejaban preocupaciones disciplinares similares, donde si bien la ciudad compacta es un aspecto, no funciona si se deja de mirar el todo. Se entendía relevante construir una nueva mirada sobre el territorio que incorpore tanto la realidad urbana y la rural como partes constitutivas del mismo.

DOS. Acercamientos a la ciudad compacta en Montevideo

En los últimos instrumentos de ordenación aprobados en Montevideo, así como en algunas de sus concreciones recientes, se puede visualizar claramente la voluntad de mantener la compacidad de la ciudad, reforzando la tendencia ya marcada por el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT). Se ilustra este punto recorriendo algunos ejemplos.

Las directrices departamentales y la retracción de lo urbano

Luego de la aprobación de la LOTDS los gobiernos departamentales fueron instados a elaborar sus directrices, instrumento que incluye las categorizaciones del suelo, herramienta esencial para la delimitación de las áreas rurales, suburbanas y urbanas, así como las áreas pasibles de transformación. Los departamentos que integran el área metropolitana tienen ya delineadas sus respectivas categorizaciones de suelo en el marco de sus directrices departamentales aprobadas, concebidas bajo similares principios de sostenibilidad e ideas fuerza tales como la compacidad de las localidades y la protección de los recursos naturales. Sin embargo, basta intentar el ejercicio de unir los mapeos para comprobar la disparidad de criterios a la hora de categorizar el suelo a un lado y otro de los límites departamentales. A título de ejemplo, mientras Canelones y San José localizan sus áreas logísticas e industriales a lo largo de la infraestructura vial en una lógica lineal, Montevideo lo hace por enclaves. El mayor acuerdo formal de ordenación coordinada del territorio metropolitano se ha logrado con la aprobación de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Área Metropolitana.

Las Directrices Departamentales de Montevideo aprobadas en 2014 replantean la categorización

del suelo definida en el POT de 1998, combinando un poco de ciudad deseada y ciudad real, y ateniéndose a disposiciones de la LOTDS. Montevideo, a la hora de definir sus directrices obviamente no parte de cero, sino que capitaliza la cultura de planificación heredada. No puede más que asumir algunas transformaciones que extienden la mancha urbana, producto de asentamientos irregulares y áreas dedicadas a logística y otras actividades no propias de lo rural. La retracción de lo urbano pasa fundamentalmente por reconocer las *cuñas verdes* aún rescatables de las márgenes del arroyo Miguelete y Pantanoso, tema fundamental en la agenda ambiental del departamento. Las *cuñas verdes* —proyectos territoriales de valor estratégico para las directrices— se conciben como paisajes de alta naturalidad asociada a los cursos de agua que ingresan a la ciudad y en consecuencia se les asigna la categorización de suelo rural cuando antes, muchos de esos suelos, eran rural de usos mixtos de acuerdo a las normas complementarias, es decir, admitían actividad industrial. Incluso, atendiendo a observaciones surgidas en los procesos participativos previstos en la LOTDS durante la elaboración de las Directrices, vecinos de la Costa Oeste logran que disminuya el área transformable a Suelo Urbano del Programa de Actuación Integrada localizado al Este de Pajas Blancas (antes PAU 1). En otras palabras, se recuperó una porción de suelo rural costero.

El entorno del Mercado Agrícola recibe más de 3,000 habitantes

Es una de las áreas de intervención prioritaria identificada en el Plan Parcial de Goes¹ en tanto motor y dinamizador de la zona, proyecto clave para lograr

¹ El Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes fue aprobado el 4 de setiembre de 2014, Decreto No. 35.228 de la Junta Departamental de Montevideo.

donde se encontraban los galpones pertenecientes al Servicio de Limpieza de la Intendencia —proyecto de detalle *Talleres*— se compara con el impacto densificador del proyecto *Entorno de Mercado Agrícola* ya mencionado, donde seguramente el proyecto estrella en este caso se lo lleva la Rambla Sur y la atracción por vivir cercano a la misma, a la vez que próximo al Centro y en un sector singular en su patrimonio cultural. Entre las flamantes cooperativas de cuatro o cinco niveles, con tipología de manzana de borde cerrado, anchas veredas con incipiente arbolado nos conducen desde Gonzalo Ramírez a las torres en el verde. La demolición del CH20 de INVE por riesgo de derrumbe abrió un nuevo balcón al mar para disfrute de antiguos y recientes habitantes del barrio. Un sector antes difícilmente accesible hoy se ha convertido en una nueva *passaggiata*, dónde apreciar puestas de sol en el mar y el malecón monumental de la Rambla. Y se empiezan a esbozar, entre el movimiento de las obras y las mudanzas, nuevas dinámicas en la zona: más niños, más deportistas, también más autos.



Figura 5. Rambla Sur. El mítico CH20 en demolición por riesgo de derrumbe. Hoy da lugar a un nuevo balcón al mar, espacio público de contemplación y esparcimiento. Foto de la autora, 2014.

TRES. Algunos desafíos pendientes.

Entre la realidad y la utopía

Como bien decía el Profesor Dr. José María Ezquiaga² en el VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo³ (Bogotá, 2014), América Latina es un campo de fuerzas donde pujan dos tendencias en cuanto al enfoque de los asuntos urbanos: Por un lado la escuela norteamericana, donde se tiende a satisfacer la demanda —*las cosas son como son*—, por otro la escuela europea, donde se trabaja desde la oferta, en otras palabras, desde la utopía o desde la ciudad ideal. Esta idea se hace fácilmente comprensible cuando lo aplicamos a temas concretos como suburbios y transporte.

La vida de *la ciudad* y los suburbios de un área metropolitana, superando la tradicional antítesis, pueden considerarse estrechamente relacionadas. La creencia de que los habitantes suburbanos son independientes de la ciudad central es una falacia, como lo es pensar que la misma ha quedado obsoleta. Para el autor Robert Fishmann (2005), se estaría en Estados Unidos en presencia de una “5a. Migración”,⁴ identificando bajo ese nombre una tendencia de retorno a habitar en las ciudades, sobre todo por parte de las generaciones más jóvenes, en búsqueda de la vitalidad y diversidad

2 José Ma. Ezquiaga es Doctor Arquitecto, Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad Politécnica de Madrid (1990) y Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (1981). Coordinador del Proyecto Madrid Centro, encargado por el Ayuntamiento.

3 Seminario académico anual de temas de investigación en urbanismo organizado por la Universidad Politécnica de Cataluña y una red de universidades latinoamericanas. En 2015 transitó su séptima edición, celebrándose en Facultad de Arquitectura en el marco de sus cien años.

4 Fishmann habla de la 5a. *Migración* parafraseando a Lewis Mumford, quien en las primeras décadas del siglo XX identificaba cuatro corrientes migratorias en Estados Unidos, siendo la cuarta la tendencia emergente en el momento que era la migración de la ciudad al suburbio.

las directrices departamentales en cuanto a la idea de territorio deseado, especialmente porque no se enmarca en el proyecto estratégico *Frente Costero* del mencionado instrumento, ni se trata de un uso propiamente rural, en un suelo categorizado como tal. Cambiará seguramente su destino original que es el agrícola, cooperando a la proliferación del minifundio improductivo. Algunas de sus parcelas se localizan en la faja de defensa de costas. La propuesta fue aprobada por la Dirección Nacional de Catastro, ya que cumple con las áreas mínimas admitidas —tres hectáreas— para fraccionamientos en zona rural en este departamento. Se prevén pasajes de acceso público a la costa para aminorar su carácter de enclave.

La sostenibilidad del Barrio Jardín abierto

La *ciudad compacta* no implica reivindicar una única morfología edificatoria hiperdensa. Las preferencias de los habitantes son variadas y responden a diferentes necesidades. Una de las variantes tipo-morfológicas que parece reñida a primera vista con la *ciudad compacta* es la del barrio jardín, ya que éste suele tener bajas alturas y densidades. Por los tiempos de Ebenezer Howard, la ciudad —y el barrio— jardín fue valorada como un escape a la contaminación de la ciudad industrial y como un retorno de la vida en contacto con la naturaleza, lejos de los humos de chimeneas. Posteriormente, con la emergencia del paradigma ambiental la ciudad jardín fue demonizada en ámbitos académicos, porque por más *jardín* que sea, se alega que consume grandes extensiones de suelo y además promueve la exclusión social. Ningún extremismo es positivo. El POT reconoce a Carrasco, Prado o Colón por sus cualidades patrimoniales y su aporte al verde montevideano. Sin embargo, en la norma vigente, entretejido en las *Áreas Diferenciadas* del suelo urbano, asoma muy discretamente el resabio

del barrio-jardín, los que ocupaban buena parte del Digesto Municipal vigente antes del POT. La iniciativa de proyectar los mismos tiene un antecedente en el Plan Regulador de Mauricio Cravotto, que luego es retomado en el Plan Director de 1956, haciendo un temprano reconocimiento de la diversidad urbana. La normativa se encarga de regular los aspectos formales y estéticos tanto del espacio público —veredas, arbolado— como de los espacios verdes privados. Se especifica en ocasiones las especies vegetales a utilizar, las texturas, los colores y los materiales de fachadas. Es un antecedente valioso hacia la generación de Design Codes para nuevos barrios jardín, promoviendo la cultura de habitar en la ciudad abierta y un diseño digno del paisaje urbano.

¿Cuáles fueron los criterios de su localización? ¿Cómo estaban previstos sus infraestructuras y equipamientos? ¿Son hoy identificados como algo especial en los municipios a los que pertenecen? Cabe preguntarse también ¿por qué al elaborarse el Plan Montevideo estos barrios jardín quedan simplemente a modo de resabio, sin una continuidad en el esfuerzo por incidir en su diseño por parte de la Administración?. Pocos fueron concretados, siendo los más conocidos el de Parque Rodó y el ubicado en Bulevar Batlle y Ordoñez, frente al Hospital Evangélico.

Referencias

- Fishman, Robert (2005). "The Fifth Migration". En *Journal of the American Planning Association* (p. 357), Vol. 71, Iss. 4. New York: Routledge
- Geddes P. (1915). *Cities in Evolution*. London: Williams
- Intendencia de Montevideo (1956). *Plan Director. Digesto Municipal*. Volumen IV. *Urbanismo*. Montevideo: Imprenta municipal
- Intendencia de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Montevideo: Imprenta municipal.
- Intendencia de Montevideo (2004): *Plan Especial Barrio Sur*. Montevideo: Imprenta municipal.
- Intendencia de Montevideo (2014). *Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes*. Montevideo: Mastergraf.
- Intendencia de Montevideo (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Imprenta municipal.
- Leicht, E. (2011). "Seis desafíos para una actualización del Plan Montevideo". En *Foro-Prospectiva Montevideo 2025*. Montevideo: CSIC Biblioteca Plural Udelar.
- Mac Harg, I. (1996). "Nature in the Metropolis". En Le Gates Richard T. y Stout Frederic (Eds.) (1996): *The City Reader* (pp. 132-141). London: Routledge.
- Martínez, E. (2012). *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. 1985-1996-2004*. Montevideo: CSIC Biblioteca Plural Udelar.
- Parlamento del Uruguay (2008). Ley No.18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo: Publicaciones del Poder Legislativo.
- Rogers, R. (1997). *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Tafari, M. (1962). "La ciudad territorio. Hacia una nueva dimensión". En *Casabella*, núm. 270, diciembre. Milano: Mondadori Editore.