

Montevideo. Involución y esperanza

Rodé, Patricio

Patricio Rodé: Investigador uruguayo. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor universitario. Asesor del Departamento de Planeamiento Urbano, Suburbano y Rural de la Intendencia Municipal de Montevideo.

La ciudad de Montevideo exhibe ciertos rasgos que la distinguen de los parámetros más previsibles a la hora de observar las ciudades latinoamericanas en su conjunto. Un regular crecimiento a lo largo del siglo - de todos modos dos veces mayor que el índice nacional -, una trama sólida de hábitos urbanos y estrategias político-culturales de convivencia con - y dentro de - la ciudad; y un mareado incentivo actual a la participación de la comunidad en el diseño de las resoluciones, quizá sean elementos que permitan enfrentar de manera optimista los problemas del decrecimiento urbano y nacional y los derivados de las políticas neoliberales de administración pública y municipal.

En la ribera norte del Río de la Plata, que es el sur del Uruguay, tres penínsulas con sus bahías han sido pobladas bastante tardíamente, dando origen a tres ciudades puerto: Colonia del Sacramento (1680), Montevideo (1726) y Maldonado (1755). La primera, fundada por los portugueses asentados en Río de Janeiro, frente a Buenos Aires, para expandir su frontera hasta la desembocadura del río Uruguay. La segunda, por el gobernador de Buenos Aires, don Bruno Mauricio de Zabala, como plaza fuerte para el control militar de toda la ribera norte, y asentamiento de la Real Armada, que asegurara los dominios borbónicos en la Banda Oriental y su control en los mares del Sur. La tercera, para el control terrestre y marítimo de la embocadura del Río de la Plata, verdadera vía de acceso fluvial al corazón del continente.

La ciudad

Casi tres siglos después, Colonia es una hermosa y dinámica pequeña ciudad de 20.000 habitantes, con un magnífico barrio histórico reconstruido, y la perspectiva cercana de intensificar exponencialmente sus relaciones con la gran vecina de la

otra orilla, si se vuelve realidad la construcción del Puente Internacional proyectado. Maldonado, con su par balneario Punta del Este, no alcanza a los 40.000 habitantes de población estable, y cuenta con una infraestructura edificada suficiente para alojar, durante los dos meses de temporada, a una población veraneante diez veces mayor, de altos ingresos, en buena medida de origen argentino.

¿Qué ha ocurrido con Montevideo? Dos siglos y medio de historia, la independencia política que la tornó sorpresivamente en capital de la República, y la conformación de un pueblo y sus avatares, se expresan significativamente en su morfología física y en sus funciones urbanas.

En 1852, al finalizar la Guerra Grande, tenía la ciudad 20.489 habitantes, y el país 131.962. Sólo ocho años después, en 1860, ambas cifras habían pasado a 49.543 y 223.238, respectivamente. Montevideo más que duplica, el país casi duplica su población. Lo que nos habla de la fuerza del caudal inmigratorio, a la vez que de la pequeñez casi infinitesimal de la capital y de la República en términos demográficos. Entre los dos censos, de 1908 y de 1963, pasa la ciudad de 291.465 a 1.159.579 habitantes, y el país de 1.042.686 a 2.595.510; la primera se multiplica por 4, el segundo sólo por 2. Alcanzan esas cifras para mostrar el crecimiento macrocefálico de Montevideo. Entre 1963 y 1985 - último censo realizado -, asistimos a una parálisis del crecimiento: Montevideo llega a 1.247.920 y el Uruguay -a 2.930.564 habitantes. Baja natalidad, emigración y envejecimiento de la población. - Los desafíos históricos, las encrucijadas que - hoy se presentan ante el pueblo uruguayo, se le plantean también a su ciudad capital.

Este artículo intenta plantear, desde la perspectiva que se explicita al comienzo, algo de ese recorrido histórico de la ciudad y su pueblo, o quizás mejor, de nuestro pueblo y su ciudad. Pero como la historia no es sólo conmemoración sino, fundamentalmente, tarea, reservaremos espacio para plantear cómo vemos la coyuntura actual de Montevideo y sus proyecciones hacia el futuro.

Una perspectiva de interpretación

Geógrafos, historiadores, sociólogos y urbanistas hablan de la ciudad. Por nuestra parte, hemos propuesto recientemente, como una óptica legítima para los estudios urbanos, junto a las otras naturalmente, aquella que focaliza su atención en las rela-

ciones jurídicas urbanas, sus marcos de referencia y sus instrumentos de realización¹.

Los actores urbanos y sus actividades anudan entre sí, y con el espacio natural y construido, una densa madeja relacional. En cuanto esas relaciones suponen comportamientos objetivos, previstos y coercibles, que generan consecuencias definidas, podemos aseverar que constituyen parte de lo que denominaríamos la práctica jurídica de la sociedad, en sentido material. Ella da lugar a su vez a una práctica correlativa, de tipo formal, significativo-discursiva; esto es, a la práctica jurídica normativa, que se expresa mediante el discurso jurídico (decisional normativo, jurisprudencial, administrativo, interpretativo o doctrinario)².

El proceso urbano consiste, desde esa perspectiva, en la apropiación y el uso del territorio, en la construcción y la gestión de la ciudad, vistos como prácticas decisionales y normativas. Los actores urbanos - individuos, familias, estratos, clases, grupos, cooperativas, movimientos vecinales, empresas, instituciones públicas - actúan y deciden acerca de cuestiones urbanas tales como la localización de sus actividades y de sus recursos, el uso del suelo, la circulación y el transporte, la construcción infraestructural y edilicia, el financiamiento, la prestación de servicios y su utilización, la propuesta, la regulación y el control de su actividad físico-espacial.

Esas conductas y decisiones de los agentes urbanos, hunden sus raíces y producen sus efectos en los procesos productivos, culturales y políticos, de modos ya ampliamente explorados y discutidos por las correspondientes ciencias de lo social. Ponen en juego sus condicionamientos y sus grados de libertad, de manera científicamente analizable pero también imprevisible en cada caso y nunca mecánica.

El Estado y el mercado, como polos de la dinámica y la regulación social, son o generan verdaderos aludes de conductas y decisiones que normalizan comportamientos; en nuestro caso, aquellos que se caracterizan por su incidencia en la ciudad. El poder público y los particulares, al actuar y desenvolver sus prácticas y al formular sus decisiones mediante la ley y el contrato - para decirlo esquemáticamente -, generan esa trama de las relaciones jurídicas urbanas. La cultura, entendida como conjunto de códigos y patrones de significación y prescripción, regula también a su modo la ciudad y la impregna con sus signos de identidad.

¹Patricio Rodé: «Construir la ciudad: algunas reflexiones sobre marcos jurídicos y gestión urbana», Doc. SAU, Montevideo, 1990.

²Carlos Cárcova: «Teorías jurídicas alternativas». Documentos ILSA No. 5, Bogotá, 1990, p. 8/20.

Nadie duda de que el proceso urbano es un proceso de cooperación y de conflicto social, en su expresión física. Tenerlo en cuenta es relevante para el análisis, y para expresar y formular propuestas. Ello exige, también, una toma de posición en el proceso histórico, un asumir un compromiso que, a la vez que define políticamente, incide también en el diagnóstico y en la gestión. Política urbana y derecho urbano son pues, en nuestra opinión, vías legítimas y útiles para el conocimiento de la ciudad. Son también andariveles necesarios a la hora de formular propuestas ejecutables.

Frecuentemente ocurre, digámoslo de paso, que las propuestas urbanas están muy definidas en sus aspectos físicos o en su factibilidad económica, pero dejan librados al azar o a la improvisación, y colocan fuera del campo proyectual, el diagnóstico, la simulación de alternativas y la formulación propositiva clara de los contenidos y mecanismos de decisión y regulación que esas mismas propuestas requieren necesariamente para llegar al mundo de los hechos reales. La consecuencia ampliamente observada es que entonces la propuesta queda en el papel, resulta desvirtuada o tropieza con resistencias imprevistas, que al parecer sorprenden a los planificadores urbanos o a los gestores de ciudad. En cambio, otros relevantes actores urbanos, vitalmente interesados en la realización y el éxito tangible de sus prácticas, saben muy bien tomar en cuenta los aspectos político-jurídicos a la hora de formular sus programas de acción: por ejemplo, algunos grupos y movimientos sociales urbanos, y algunos actores del mercado inmobiliario. Intentaremos hablar de Montevideo desde esa perspectiva brevemente enunciada.

Señas históricas de identidad

De la «plaza» indiana a la capital de la República. Montevideo es el nombre del cerro, de la bahía y de la ciudad. Una fortaleza colonial, con sus muros, miradores y troneras, corona al cerro, una pequeña elevación en la llanura circundante. La bahía, excelente puerto natural, construido y reformado hasta su configuración actual exactamente en el último cambio de siglo, operó siempre y opera todavía, aunque en menor medida que en el pasado, como lugar de encuentro e intercambio entre el territorio interior y el resto del mundo.

La ciudad fue inicialmente la «plaza» o recinto amurallado en la península sur de la bahía, mirando a la vez hacia ella y hacia el Río de la Plata, que a esta altura es el mar abierto. A mediados del siglo pasado, demolidas las murallas como gesto de

independencia, se expandió la mancha urbana hacia el Este y hacia el Norte («Nueva» y «novísima» ciudad).³

Crecimiento nacional y expansión. Luego, la expansión de la ciudad continuó, por fraccionamientos sucesivos, a modo de anillos concéntricos; y, al mejorar los medios de comunicación, sectorialmente siguiendo las vías de acceso a la ciudad. Se generaron o incorporaron a la ciudad en ese proceso de crecimiento núcleos con su particular fisonomía, que hoy constituyen áreas caracterizadas de la capital.⁴

En los años de prosperidad, entre la Primera Guerra Mundial y los fines de la década de los 50, la ciudad burguesa se extendió en superficie sobre la costa hacia el Este, construyó ramblas, avenidas y barrios residenciales. También creció por demolición de construcciones antiguas y apareció la edificación en altura.⁵

La comercialización de suelo urbano se vio facilitada, luego del impacto de la crisis de 1929, por un nuevo régimen de enajenación de inmuebles a plazos, (1931), que con ciertos requisitos permitió inscribir en un registro especial la promesa de compraventa, con el efecto de crear un derecho real en el adquirente, de diferir por tanto la necesidad de la escritura hasta el fin de los pagos, y de hacer posible la edificación. Los negocios inmobiliarios se dinamizaron una vez más.

Pobreza e ilegalidad urbana en el Montevideo de la abundancia. Hacia fines de los años 40, surgen dos nuevos elementos característicos. Aparecen los llamados «cangretilles», y, fuera del territorio del Departamento de Montevideo, los núcleos satélites que conforman su área metropolitana actual.

En cuanto a los primeros, el estancamiento de la producción agropecuaria por una parte, y la industrialización sustitutiva de importaciones por la otra, generaron el fenómeno del éxodo rural, y la política urbana no logró encauzar esa demanda. La consecuencia fue la aparición de asentamientos precarios, que la amarga ironía popular bautizó con el nombre del fraccionamiento más suntuario de la época, en los bosques de pinos de Punta del Este: Cantegril.

Por otra parte, luego de la Ley de Centros Poblados de 1946, y de la Ordenanza de amanzanamientos y fraccionamientos de Montevideo que le siguió, la regulación

³Alfredo R. Castellanos: Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo 1829-1914. Ed. Junta Dptal. de Mvdeo., Montevideo, 1971.

⁴V. Luis Vicario: «El crecimiento urbano de Montevideo», EBO, 1970.

⁵Ricardo Alvarez Lenzi, Mariano Arana y Livia Bocchiardo, El Montevideo de la expansión: 1868-1915, Ed. EBO, Montevideo, 1986.

urbanística restringió firmemente la expansión de la ciudad hacia la periferia, generando una barrera de defensa de la zona rural del departamento.

En los departamentos limítrofes, no se dictó una normativa urbanística departamental comparable, y la aplicación directa de la Ley fue tamizada por la flexibilidad de los gobernantes locales y su dificultad de controlar la situación tan lejos de las correspondientes capitales departamentales. Surgieron así núcleos poblados de frontera, ligados funcionalmente a la capital, aunque situados fuera de los límites de su jurisdicción. Ellos integran hoy el área metropolitana, que no cuenta todavía con una adecuada institucionalización.

Dentro del Departamento de Montevideo, y durante la vigencia de las mencionadas normas, a las que se sumó en 1956 el Plan Director, la ciudad empieza a extenderse en la «irregularidad». Muy pronto la necesidad de suelo habitacional desborda la regulación urbana, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

La oferta estuvo representada por numerosos loteos clandestinos en tierras privadas no urbanizables o urbanizadas de manera irregular, al amparo de etiquetas como la «propiedad horizontal» o los «condominios», cuando no en la venta de «derechos» de afincamiento, en suelo privado o aun fiscal, a cargo de loteadores o intermediarios que aseguraban una cierta permisividad estatal a cambio de remuneraciones en dinero, en vínculos o en clientelismo político.

La demanda se manifestó en silenciosas invasiones de terrenos, individuales o colectivas, a veces realizadas también bajo la protección de agentes inmobiliarios informales. Y las consiguientes apropiaciones de terrenos y las construcciones del caso, sin referencia alguna a los estándares fijados por la normativa vigente.

En estos casos, la gestión pública de la ciudad no logró asumir un dinamismo preventivo. Luego de legislar y de controlar administrativamente los fraccionamientos y la edificación, con las limitaciones expresadas, la gestión pública orientó simplemente su acción a facilitar la construcción de viviendas económicas y a construir viviendas a través del instituto nacional competente y de la municipalidad.

La flexibilización de esas reglas y los mecanismos legales y administrativos innovadores, llegaron ex-post en la fase una y otra vez repetida de la regularización de hechos consumados. Más de una ley especial confirmó atribuciones y dotó de instrumentos al municipio para regularizar situaciones urbanas ilegales. Su efectiva aplicación fue dificultosa y lenta, por la diversidad de criterios políticos, la escasez de

recursos asignados y las dificultades de la tarea, así como por las inevitables lentitudes burocráticas.

Arrendamientos urbanos y crédito para vivienda. Durante el período de posguerra, la legislación de arrendamientos urbanos instrumentó una política de estabilización para los inquilinos en sus viviendas arrendadas, que tuvo un fuerte impacto en la radicación de población, especialmente trabajadora y de las capas medias, en la ciudad construida. Las sucesivas leyes de arrendamientos urbanos intervenían con normas de orden público en las relaciones contractuales vigentes, estableciendo para los buenos pagadores mecanismos de reajuste del precio del arriendo y de prolongación de los plazos, salvo casos excepcionales que se dejaban a la libre contratación o en los que se autorizaban desalojos y lanzamientos.

Esta política bajó la renta de los inmuebles para alquiler, y consiguientemente su valor venal, y contribuyó a canalizar hacia la construcción de nuevos edificios bajo el régimen de la propiedad horizontal los capitales inmobiliarios que dejaron de invertirse en edificios de renta. También contribuyó a canalizar ahorros inmobiliarios hacia otros sectores de inversión.

Se produjo así una significativa traslación de valor inmobiliario, de los propietarios a los arrendatarios, es decir, de la acumulación al consumo, con un alto efecto de estabilidad habitacional y urbana. Típica política intervencionista y redistributiva del Uruguay entre los 40 y 60.

En este mismo período, actuaron facilitando la construcción de viviendas por los particulares interesados, dos grandes mecanismos públicos: el Banco Hipotecario del Uruguay, y varios otros entes públicos a través de leyes especiales. Si bien esta política facilitó el dinamismo urbano y constructivo, careció de selectividad en cuanto a sus beneficiarios, y fue agotándose a medida que las tasas de inflación fueron trasladando sus beneficios a los deudores a expensas de los fondos de préstamo y de su reutilización por otros prestatarios.

Estancamiento y conflictividad. En la década de los 60, con el aparato productivo estancado y una creciente inflación, tiene lugar en el país un gran esfuerzo de análisis y diagnóstico, junto con la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico y Social, en la orientación de la CEPAL y en el contexto político de la Alianza para el Progreso. La inflación corroe los salarios y los ingresos fijos, que van empezando a caer en términos reales. Crece la conflictividad social.

La parálisis de la construcción, especialmente de la que estaba destinada a las capas de ingresos medios y bajos, resulta en un creciente déficit de vivienda. El agotamiento de los fondos de préstamo para construir, la retracción de los capitales privados de la construcción de viviendas para esos estratos, y la disminución de los presupuestos públicos disponibles para inversión en infraestructura urbana, generan un grave problema urbano y habitacional.

Luego de los diagnósticos y las propuestas, y mediante acuerdos entre muy diversas fuerzas sociales, se adopta e implementa hacia fines de los 60 una nueva política de construcción de viviendas de interés social que se decide y regula mediante una importante pieza legislativa : la llamada Ley de Viviendas. Su correlato urbanístico, llamado Ley de Pueblos y Ciudades, preparado por el mismo equipo, no pasó de proyecto, y dejó un vacío político y legislativo que está aún por llenarse.

La Ley de Viviendas, de 1968, dejó una impronta indeleble en la ciudad de Montevideo y también en las otras ciudades del país. No sólo en lo físico, con un importante proceso de construcción de viviendas de interés social, sino también en lo organizativo y en lo institucional.

Aportó, entre otras, innovaciones como la implementación práctica, en ese sector, de la idea de Plan - el Plan Nacional de Vivienda -; el funcionamiento del sistema público de producción de viviendas, ligado entre sí por convenios operativos de construcción; la aparición de un sector cooperativo, tanto de ahorro previo como de ayuda mutua; la institucionalización de los fondos sociales con aportes bipartitos de patronos y trabajadores, actuando como sujeto de crédito; la creación del Fondo Nacional de Vivienda con un mecanismo de préstamos reajustables, y la incorporación de formas novedosas de tenencia de viviendas en el caso de las cooperativas la adjudicación a título de uso y goce -.

La posibilidad de construir presionó fuertemente como demanda de suelo, y los conjuntos cooperativos, así como más tarde los conjuntos edificados por el sistema público o por concesión a constructores privados, se ubicaron en la periferia de la ciudad, incluso fuera de las redes de saneamiento clásicas. No se acompasó la gestión urbana con el proceso constructivo.

La dictadura militar y el neoliberalismo. En la década de los 70, luego de esa explosión generada por la Ley de Vivienda, llegó la dictadura militar y la irrupción del neoliberalismo. Se congelaron los préstamos a las cooperativas, se absorbió el Fondo en el patrimonio del Banco Hipotecario, y pasó a manejarse con criterio banca-

rio-financiero; se financiaron grandes conjuntos a cargo de algunas empresas privadas. Se tendió a privatizar el espacio público (concesiones a particulares, instalación del primer shopping center) y a reducir los servicios municipales⁶.

El advenimiento del neoliberalismo urbano introdujo también el concepto de «libre contratación» en el mercado de arrendamientos, con su legislación correspondiente. Ese cambio fundamental, unido a la vertical caída del salario real de la población trabajadora y pasiva, empujó hacia el vaciamiento de los barrios populares de la ciudad construida y la fuga de la población hacia la periferia con un proceso paralelo de tugurización del centro urbano y de los barrios más antiguos.

La polarización de ingresos fue acompañada de una segregación social y espacial de la ciudad, y ambos procesos marcan el fin de la época de la prosperidad y de la anteriormente característica homogeneidad urbana y social en el Uruguay. Se realizaron grandes obras viales de acceso a la ciudad, y la construcción de grandes conjuntos en su zona noreste, con insuficiente infraestructura. La especulación inmobiliaria unida a una política de demolición sistemática de edificios antiguos, llevada a cabo desde la Intendencia Municipal de la dictadura, aceleró el desplazamiento hacia la periferia de la población de bajos ingresos ubicada anteriormente en el centro y en el casco histórico de la Ciudad Vieja. Simultáneamente, se perdieron edificios testimoniales y esas áreas de la ciudad quedaron horadadas por los baldíos.

Las pérdidas de tiempo en los traslados, el aumento del costo del transporte urbano, el deterioro de la infraestructura y el equipamiento de la ciudad, y la decadencia de sus áreas caracterizadas, marcaron este período. También esa situación generó el surgimiento y la consolidación de movimientos y agrupamientos de reivindicación y gestión de los barrios populares y de los conjuntos cooperativos - especialmente los de ayuda mutua - y una fuerte corriente de opinión montevideana por la recuperación de la memoria histórica de la ciudad, especialmente de su casco histórico, y por la democratización y descentralización de las opciones urbanas, en busca de nuevas formas de participación popular.⁷

Democracia, justicia y participación en la ciudad. Con la reinstitucionalización democrática, en 1985, se canalizaron de nuevo las demandas urbanas por el sistema político⁸.

⁶Danilo Veiga: «Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo» en *Las ciudades en conflicto*, Ed. CIESU/EBO, 1989. Mario Lombardi, «La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida» en *Ibid.* Mario Lombardi y Carlos Altegor: *El cambio en las ciudades* Ed. CIESU/EBO, Montevideo, 1987.

⁷Grupo de Estudios Urbanos: «Una ciudad sin memoria» Ed. EBO, 1983.

⁸Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales: «Propuestas a la ciudad de Montevideo - 1986».

La expresión de opiniones, las reuniones y manifestaciones, que fueron ganando espacio al avanzar esa década, en la lucha por los derechos humanos y las libertades cívicas, despejaron el clima de la ciudad, aunque no se tradujeron en cambios relevantes en la política y la legislación urbana. Los niveles de vida y el «lugar en la ciudad» de la gente de Montevideo, no se alteraron en lo fundamental.

Ese paso, es decir, la decisión de conquistar a la vez de una «ciudadanía democrática» y una «ciudadanía urbana», es decir, de profundización en la democracia participativa como instrumento para lograr, más allá de un lugar en el sistema político, también un lugar en la ciudad, lo dio el Cuerpo Electoral de Montevideo en las elecciones generales de 1989, al optar por un gobierno departamental de izquierda, eligiendo a los candidatos del Frente Amplio.

Interpretaciones y propuestas

Montevideo y el Uruguay: destinos entrelazados. Desde la creación del Estado y la transformación de Montevideo en su capital, la relación entre la ciudad y el país ha sido siempre a la vez estrecha y difícil. La inserción internacional de la economía uruguaya y sus ventajas comparativas, determinaron la inextricable vinculación entre una estructura productiva agropecuaria volcada a la exportación y la ciudad-puerto que recibía y canalizaba esa producción. A la vez, Montevideo aseguraba el cumplimiento de los cometidos estatales esenciales y mediaba las influencias culturales e ideológicas generadas en otras latitudes.

La capital creció y se expandió, en sus primeros tiempos, mediante la acumulación y la intermediación sobre los productos del interior. Sus barrios y sus edificios recibieron, para solaz de sus habitantes, los excedentes de la producción del latifundio, y las ganancias del comercio de importación y exportación.

Los edificios de renta, habitados por inmigrantes, y los fraccionamientos de tierras cuando la expansión de la ciudad, generaron fuertes ganancias y abrieron la puerta al atesoramiento y a la especulación inmobiliaria urbana, mientras los capitales ingleses aseguraban suministros básicos como el agua potable y el gas.

Luego, Montevideo fue el asiento de un importante proceso industrial de sustitución de importaciones, amparado por las barreras aduaneras y cambiarias manejadas por un Estado interventor, que tempranamente creó empresas públicas y expandió sus cometidos para asumir múltiples servicios públicos, centralizando las decisiones en la capital.

La versión uruguaya del Estado benefactor, generando empleo en la industria por su intervencionismo económico y en los servicios por su expansión burocrática, y gestionando el bienestar por sus políticas sociales ampliamente desarrolladas, incidió en una fisonomía de Montevideo como ciudad de servicios, de capas medias, de buenos niveles de ingresos y de estabilidad singular, con altos niveles de cultura, de dinámica y homogeneidad social.

Crisis y estancamiento. La fractura del modelo de desarrollo nacional y su agotamiento, llevaron a un estancamiento productivo y demográfico, y a una conflictividad distributiva y redistributiva que de inmediato repercutieron en la ciudad, tanto por la retracción del consumo y de la capacidad contributiva, como por la disminución de los presupuestos públicos de relevancia urbana, tanto de inversión como de funcionamiento.

La crisis económica, y luego política, fue también una crisis de la ciudad. Sus edificios públicos, sus avenidas, sus paseos, sus servicios municipales básicos, se vieron resentidos, así como su vida y su movimiento cultural y social. La emigración de población joven, de origen montevideano en importante proporción, resintió profundamente su ambiente urbano.

La ciudad de la centralización y la abundancia hoy debe proyectarse en una perspectiva de escasez. Un país macrocefálico por su sistema productivo y por su sistema político centralizado, hoy se enfrenta al desafío de la descentralización. Un país y una ciudad recortados de su entorno regional y centrados en los países del Atlántico norte, apuntan a reconvertirse en un contexto de integración. La democracia política reconquistada empuja hacia su profundización por la participación popular. La memoria de mejores tiempos en lo económico, junto al continuado proceso de empobrecimiento y polarización del ingreso, llevan a enfrentar el problema de la generación y distribución de la riqueza, desde bases nuevas.

Una ciudad latinoamericana atípica, en involución. Dicho lo que antecede, quedan claros algunos rasgos de Montevideo, que basta señalar casi telegráficamente.

Ciudad latinoamericana, antes que nada, no sólo por su ubicación geográfica, como un día algunos pensaron, sino por su conformación profunda, reencontrada luego de la crisis que aventó viejos prejuicios aislacionistas y europeizantes. Pero además, ciudad atípica. Por su infraestructura urbana, heredada de la generación de la abundancia, y todavía utilizable por muchos años, si se atiende adecuadamente a su mantenimiento y rehabilitación. Por su tiempo, es una ciudad de ritmos

lentos, con demandas serias pero calmadas, con un crecimiento demográfico ínfimo. Por su experiencia histórica y sus rasgos culturales, que saben de igualitarismo y de solidaridad, e hicieron la experiencia de la opresión contrastando con sus hábitos democráticos muy arraigados.

Inocultablemente, también una ciudad en involución. Así la caracteriza un reciente trabajo del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura: «Montevideo, entonces, estaría experimentando desde hace largos años, un proceso de involución urbana generalizada, en un contexto de graves dificultades». Y agrega, como principales síntomas de ella: a) entre 1963 y 1985 creció sólo un 8.8%; b) expulsó población hacia la periferia, hacia el exterior por la emigración, y hacia bolsos de pobreza como los tugurios y los cantegriles; c) se ve afectada por fenómenos crecientes de segregación social, confirmados por datos de ingresos y de tenencia; d) crecen las situaciones de conflicto urbano: desalojos, invasiones de fincas y predios, inseguridad en la tenencia de vivienda.⁹

Perspectivas para el país y la ciudad. La transición democrática permitió reconquistar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y de la institucionalidad constitucional. Pero no logró revertir los procesos de empobrecimiento, polarización de los ingresos, segregación espacial; la deuda externa y la deuda social continúan pesando; la economía carece de dinamismo; el aparato del Estado, creado para responder a otras situaciones coyunturales y extremadamente pesado y burocratizado, se sostiene con creciente dificultad.

Hace dos décadas, el prestigio logrado en los tiempos de la abundancia pesaba como argumento conservador para el mantenimiento de las estructuras productivas, redistributivas y burocráticas. Hoy, en cambio, la nueva derecha neoliberal reclama cambios urgentes en el país.

La dinamización de la economía y su modernización, junto con la readecuación del Estado a sus funciones de presente y futuro, exigen importantes cambios en el país. Ellos, sin duda, tendrán su expresión físico-urbanística en la ciudad capital. La cuestión es cuál será el contenido y los mecanismos o vías mediante los cuales se llevarán a cabo esos cambios, los intereses que primarán, las orientaciones básicas que reflejarán.

⁹Instituto de Teorías de la Arquitectura y Urbanismo: «Montevideo: una aproximación a su conocimiento», Ed. ITU/Facultad de Arquitectura. 1990.

Una propuesta de transformación solidaria, democrática y justiciera, formulada desde los intereses de las grandes mayorías y con una orientación participativa y liberadora, se expresa en el nivel de las grandes cuestiones nacionales, a la vez que también incide en la política urbana.

La escala urbana permite operar particularmente en los ámbitos locales de interacción entre la sociedad civil y el municipio; involucra así a las organizaciones populares de reivindicación y gestión de la infraestructura y los servicios que hacen a los niveles y la calidad de la vida cotidiana, en torno de los cuales la participación democrática puede adquirir una calidad netamente pluralista. Ofrece, por tanto, un campo de acción reformuladora y propositiva, y un ámbito de detección de problemas e iniciativas de gran importancia para cualquier proyecto popular de transformación. Es decir, un ámbito de profundización de la democracia.

En la actual coyuntura, la coalición de la izquierda uruguaya ha sido llamada, por primera vez en su historia, a asumir la responsabilidad de la gestión municipal en Montevideo. Coincide ese desafío y ese aprendizaje, con el momento de la gran reformulación de paradigmas y propuestas, que nos es común con toda la izquierda latinoamericana. Coincide también con la ofensiva neoliberal y con los primeros pasos de un proceso de integración regional lleno de dificultades pero también generador de nuevas posibilidades.

Procesar esa inédita situación en el marco de un sistema político-constitucional que ve exigidas sus posibilidades de pluralismo y de resolución democrática de los conflictos más allá del tradicional bipartidismo uruguayo, y hacerlo de modo de lograr una síntesis nueva entre el país y su capital: esa es la tarea que tenemos por delante.

Montevideo, la capital de la esperanza

La caída del ingreso deteriora el hábitat: eso se verifica a nivel doméstico y también a nivel urbano. Pero las causalidades no son mecánicas ni lineales: la adecuación del hábitat es un rubro importante en las estrategias de supervivencia. Y más aún: la lucha por el techo, la lucha por un lugar en la ciudad, motiva, convoca y organiza, es decir, genera dinamismos y pone en movimiento actores que son inicialmente urbanos, pero que en su proyección más amplia son simplemente actores históricos. Esa es la experiencia, por ejemplo, de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, y de los agrupamientos barriales de reivindicación y gestión que surgieron a principios de la década de los 80, y contribuyeron al proceso de democratización.

Este enfoque supone que la trama urbana, física y social, no solamente refleja la estructura económica sino que al ser reapropiada por las mayorías de la población, puede constituirse en motivo y punto de partida, no único ni exclusivo, pero sí real y tangible, de protagonismo popular y de transformación social.

Una adecuada política urbana se correlaciona pues, dinámicamente, con la política general. El Estado y el municipio, diversos por su naturaleza y por su escala, no son estancos ni paralelos entre sí. El orden jurídico nacional y el municipal se interpenetran, aunque cada uno mantenga la autonomía en su propia esfera. Las políticas públicas, pasadas y presentes, no solamente deben apreciarse en el gabinete de diseño o en el despacho del decisor, sino en sus instrumentos y procedimientos de implementación, y también, en las demandas y utilizaciones que de ellas hacen sus destinatarios y el resto de la sociedad.

La transformación del Estado y del municipio, la dinamización y diversificación productiva de la economía, la distribución justiciera de las cargas y beneficios de la vida en sociedad, en este fin de siglo tan exigente de creatividad, resultarán del procesamiento que la dinámica social sea capaz de hacer de las sustantivas cuestiones planteadas y replanteadas sin cesar en la práctica social y en la vida cotidiana. Desde las grandes cuestiones de inserción en el mundo contemporáneo y de organización básica de convivencia y de la supervivencia, hasta las cuestiones locales y aun domésticas.

En ese contexto, las propuestas de trabajo municipal por las que optó democráticamente el pueblo montevideano, y la experiencia de gestión comunal que así se puso en marcha, desde dentro de su ámbito de autonomía y de competencia, tienen indudablemente una repercusión más amplia. Inciden en la ciudad capital, pero inevitablemente repercuten más allá de ella. Por eso ha podido decirse con justeza que hoy Montevideo, esa ciudad en decadencia e involución, se ha convertido en la capital de la esperanza.¹⁰

«Convoco sin distinción a todos los montevideanos que siempre han demostrado poseer un corazón solidario y una firme voluntad de alcanzar la justicia, a sumarse a esta inmensa gesta democrática», decía el actual intendente Tabaré Vázquez en su proclama.

Algunos contenidos del trabajo en marcha pueden señalarse brevemente, entre varios otros posibles, por su repercusión urbana y su semilla de esperanza.

¹⁰Salvador Schelotto, «Montevideo, capital de la esperanza». Ed. CUI. 1989.

· La descentralización: apertura a la participación y reforma estructural del municipio. Dieciocho distritos o zonas fueron dotadas de su correspondiente Centro Comunal Zonal. Ventana abierta a las demandas, desconcentración de tareas locales, ámbito de discusión vecinal sobre el gasto público municipal localizado, relación recíproca entre administración y agrupamientos vecinales, y, en perspectiva, espacio de gestión local y de participación política plural, en busca de una administración eficiente y cristalina.

· La reforma tributaria. Una ciudad que fue bastante homogénea y luego se segregó y polarizó, requiere que su sistema tributario se adecúe a su actual heterogeneidad. No sólo reconociendo las fuertes diferencias de capacidad contributiva para el mantenimiento y el mejoramiento de la «casa común», sino aplicando elementales principios de justicia distributiva y redistributiva y contribuyendo a instrumentar aspectos de la política urbana.

· Un manejo dinámico de la cartera municipal de tierra urbanizada para la construcción de vivienda popular, buscando hacer realidad para muchos el derecho constitucional a una vivienda decorosa y el derecho a un lugar en la ciudad, a la vez que orientando el crecimiento de ésta. En materia de vivienda se cuenta con el apoyo del Plan Nacional de Vivienda, de resorte estatal.

· La prestación coordinada de servicios a la comunidad, y la realización de planes y obras de infraestructura imprescindibles, en algunos casos también con apoyo del Estado como en el caso del saneamiento, consolidando áreas de la ciudad ya construida y buscando revitalizarla y rehabilitarla en beneficio de la población de menores ingresos.

· La búsqueda de una planificación urbana integrada, ejecutiva y con participación de los interesados, a la vez que dotada de instrumentos dinámicos de gestión.

Las dificultades y los obstáculos son muchos y de gran magnitud. Pero la tarea vale la pena: contribuir a que Montevideo - y con ella el Uruguay todo - se proyecten al futuro, transformándose y conquistando para su pueblo una convivencia más humana.

Referencias

*Rodé, Patricio, CONSTRUIR LA CIUDAD: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE MARCOS JURIDICOS Y GESTION URBANA. - Montevideo. 1990; Veiga, Danilo -- Teorías jurídicas alternativas.

- *Cárcova, Carlos, DOCUMENTOS ILSA. 5. p8-20 - Bogotá. 1990; Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo.
- *Castellanos, Alfredo R., HISTORIA DEL DESARROLLO EDILICIO Y URBANISTICO DE MONTEVIDEO 1829-1914. - Montevideo, Junta Dptal. de Mvdeo. 1971; La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida.
- *Vicario, Luis, EL CRECIMIENTO URBANO DE MONTEVIDEO. - EBO. 1970;
- *Alvarez-Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano; Bocchiardo, Livia, EL MONTEVIDEO DE LA EXPANSION: 1868-1915. - Montevideo, EBO. 1986;
- *Veiga, Danilo, LAS CIUDADES EN CONFLICTO. - Ed. CIESU/EBO. 1989;
- *Lombardi, Mario, LAS CIUDADES EN CONFLICTO. - Ed. CIESU/EBO. 1989;
- *Lombardi, Mario; Altezor, Carlos, EL CAMBIO EN LAS CIUDADES. - Montevideo, Ed. CIESU/EBO. 1987;
- *Grupo de Estudios Urbanos, UNA CIUDAD SIN MEMORIA. - Ed. EBO. 1983;
- *Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales, PROPUESTAS A LA CIUDAD DE MONTEVIDEO. - 1986;
- *Instituto de Teorías de la Arquitectura y Urbanismo, MONTEVIDEO: UNA APROXIMACION A SU CONOCIMIENTO. - Ed. ITU/Facultad de Arquitectura. 1990;
- *Schelotto, Salvador, MONTEVIDEO, CAPITAL DE LA ESPERANZA. - Ed. CUI. 1989