

Turismo costero e identidad local. Desafíos para el ordenamiento territorial en el caso uruguayo

Ingrid Roche *

Introducción

En la actualidad y a nivel global, los conceptos sobre turismo de sol y playa e identidad cultural local no aparecen bien relacionados, más bien son objeto de falsos antagonismos o folklorismos mercantiles. En América del Sur, y en Uruguay particularmente, es muy reciente la reflexión y el enfoque desde el ordenamiento territorial sobre sus implicancias, efectos y potencialidades.

La costa sur uruguayo por sus atractivas características identitarias, ha sido desde buena parte del sXX y sigue teniendo vocación para serlo, receptora durante el verano de turistas de dicha modalidad. Si bien no es un fenómeno masivo y los lugares de acogida, no son comparables a las “Ciudades Turísticas” en su acepción más generalizada, salvo Punta del Este; el fenómeno adquiere especial importancia, no sólo económica, -que la tiene y muy grande- sino en referencia a la escasa población total de residentes en el país. A los tres millones y medio, de los que la mitad se concentran en esta área, se agregan hasta un millón durante la temporada, ocupando un espacio de borde costero bastante reducido.

*M. c en Arq. Docencia e Investigación en Urbanismo-UNAM. Bulevar Artigas 1031- Montevideo. Uruguay. Instituto de Teoría de la Arq. y Urbanismo. ITU. Facultad de Arquitectura-UdelaR ingridroc@gmail.com

Muchos extranjeros, principalmente de la región -aunque no solamente- invierten en el sector, y empieza a ser significativa la radicación en forma estable de éstos. En virtud de ello, se ha acuñado el concepto de que la costa uruguaya tiende a constituirse en sector residencial privilegiado del Cono sur² implicando aspectos de segregación.

Breve reseña histórica del proceso de poblamiento.

La reafirmación de la Costa Sur –más de 600km desde el río Uruguay limitante con Argentina hasta Rocha, frontera con Brasil- como espacio regional privilegiado, concentrador de actividades, población y flujos, incluye la consolidación simultánea de procesos de metropolización constantes y vibrátiles. Nada ajena a la gran influencia de Buenos Aires y con fuerte identidad, respecto a otras capitales y ciudades latinoamericanas, son puntos relevantes del conjunto urbanizado-costero en proceso de reestructuración: Colonia, Montevideo metropolitana y la conurbación de Maldonado - Punta del Este - San Carlos.

El proceso por el cual Uruguay se constituyó en el país de “urbanización” más temprana de América Latina fue signado por la modalidad radial de poblamiento y extracción de producción, los antiguos caminos, luego corredores ferrocarrileros y viales, estructuraron el territorio nacional hacia el puerto exportador de Montevideo.

La población “en ciudades” ya era francamente mayoritaria en los años 60 y desde los años 90s mayor al 90%, con macrocefalia capitalina, muy bajas densidades de

² Bervejillo, F.; Lombardo, M. Ponencia en RII Toluca1999

población en áreas rurales -mayoritariamente agropecuarias y de ganadería extensiva- y creciente concentración costera.

Total poblacional muy reducido y en estancamiento, los datos de esta década sorprendieron con el hallazgo de tasas críticas de reposición demográfica (menos de dos hijos por pareja, promedio) y el estancamiento de Montevideo como receptora poblacional.

Sin embargo, la geografía cultural costera, expresada al ritmo de las estaciones y los elementos naturales y antrópicos incorporados, produce temporarias densificaciones multiplicadas del territorio edificado y del uso de los espacios, transformando paisajes, identidades y valores, con participación también de veraneantes locales.

Desde el inicio colonizador –muy tardío respecto a otras zonas de América³- primó la preferencia hacia el asentamiento costero, los poblados surgieron como fortificaciones, puertos, lugares de comercio y de establecimientos manufactureros, sobre el Río de la Plata y el Río Uruguay, acompañados después por algunos de protección fronteriza y/o sobre otros ríos menores.

La escasa población indígena, casi totalmente exterminada, mestizada o expulsada violentamente hacia algunas zonas de la campaña -o a lo que después se convirtieron en territorios de países vecinos- fue dominada por apenas unos miles de europeos y criollos que constituían sus habitantes en el siglo XIX. El comercio de

³ 1516 Llegada Primer expedición; 1680 Fundación Colonia, Cd. Portuguesa que perduró, 1726 Fundación Montevideo

esclavos africanos, origen de algunas grandes fortunas, tuvo su destino local en empleos domésticos, trabajos ciudadanos y ejército principalmente.

Durante todo el primer siglo independiente, signado por luchas civiles supranacionales, los pobladores de esta Banda Oriental del Río Uruguay, fueron muy pocos, recién en el siglo XX empiezan a llegar los grandes contingentes inmigratorios de Europa, antepasados de la mayoría de los actuales residentes.

Esta población, se afincó en parte reducida en colonias agrícolas y de producción láctea y mayoritariamente en ciudades y pueblos nuevos, dado que la producción extensiva no atraía población al campo, más bien empezó a rechazarla. La industrialización que acompañó a las guerras mundiales, los importantes servicios estatistas y de bienestar urbano promovido por los gobiernos de la época y la pobreza de las condiciones de vida para los trabajadores rurales, los empujó a las capitales departamentales y a la ciudad principal a buscar mejores perspectivas.

Pero ya en la primer época de crisis de los 60s, que desembocó en el período dictatorial en todo el Cono Sur, se inició la desindustrialización y/o reconversión neoliberal y con éstas un éxodo hacia el exterior. Esta corriente, signada hasta 1985 por sometimientos y persecuciones políticas masivas, de sectores desconformes con el proceso, se afianza y se convierte en estructural, apenas compensada últimamente por retornos, mayoritariamente de población jubilada. Produce efectos demográficos graves, dado que son los jóvenes los principalmente expulsados, y -a diferencia de otros países-

implican a familias enteras de todos los sectores sociales, por períodos largos y en altas proporciones a personas con buena calificación educativa o laboral.⁴

A inicios del siglo XXI, probablemente por estos designios de localización y origen, la cantidad de habitantes ha quedado casi estancada, en sólo tres millones y medio, estimándose en al menos otra quinta parte la que se ha radicado fuera del país. Éste fenómeno estructural está impreso en el imaginario colectivo de los jóvenes, que en un 50% según estudios recientes, albergan la idea de emigrar, aunque hay muchos que retornen.

Es por estas características de escasa población, que cuando por sus atractivos geo-identitarios y culturales, el flujo de turistas llega a aumentarla en varios centenares de miles de personas a la vez, la costa “en verano” adquiere vibraciones y semeja otro país. La principal Ciudad turística, Punta del Este y sus alrededores, pasan a ser “espacios extra-nacionales”, atrayendo trabajadores temporales. También uruguayos no residentes o que empiezan a generar flujos de retorno, componen esta población que dinamiza la economía de vacaciones y en general todos los rubros de servicios al consumo.

Desafíos actuales

Actualmente, en un período de mejora económica significativa, en relación a crisis regionales todavía recientes y a contracorriente de los fenómenos del Hemisferio Norte, aumentan las inversiones en todos los sectores y se vislumbra variación positiva

⁴ Pellegrino, A. en www.ine.gub.uy. Investigaciones de la Facultad de Cs. Ss.-UdelaR 2009

en los flujos migratorios. En términos relativos, son importantes las solicitudes de radicación en forma estable de extranjeros y “repatriados” y -aunque envejecida- empieza a aumentar la población, que estuvo casi estancada en términos absolutos.

Es por ello que afirmábamos, que esta tendencia en la costa uruguaya a constituirse en sector de residencia privilegiado del Cono sur, ya no sólo temporal o de turismo, nos desafía a encontrar las acciones regulatorias esperables de un ordenamiento territorial contemporáneo.

Probablemente el imperativo no haya surgido antes en el consenso social, por la aludida falta de presión demográfica y la escasa acción planificadora que acompañó al modelo neoliberal de las últimas décadas.

Afortunadamente también es posible afirmar, que hay actualmente bastante lugar para el debate, apertura institucional para la escucha y elaboración de consensos participativos. Se aprecia la exploración de nuevos instrumentos y espacios de coordinación fortalecidos entre técnicos, académicos y políticos, hacia mejores oportunidades respecto a proyectar el futuro, y a valorar recursos únicos como lo son los paisajes culturales costeros.

Dentro de los aspectos geo-identitarios que han sido y son relevantes del territorio uruguayo, la penillanura de pradera natural con sus suaves ondulaciones y abundantes cursos de agua, presenta singularidades diferenciadoras en los diversos tramos de su borde costero sur.

Se destacan al W, sobre el sector estuarino del Río de la Plata: algunas pequeñas bahías-puertos naturales, barrancos, playas, abundantes arroyos y ríos con humedales, conformando el borde acuático de territorios muy fértiles en producción agrícola y ganjera.

Al E. en la costa más despoblada, sobre el Océano Atlántico, un ecosistema lacustre declarado zona de reserva de biosfera internacional, con algunas “barras” dunares, extensas playas abiertas al fuerte oleaje y arena muy fina, en paisajes más agrestes.

El tramo central más poblado, entre Cd. del Plata -el brazo metropolitano W de Montevideo sobre San José- y Punta del Este al E., que comprende la capital y su extensión en Ciudad de la Costa de Canelones, Costa de Oro y Maldonado -antiguos balnearios-, zonas de residencia temporal y pequeñas ciudades turísticas, tiende a formar un continuo urbanizado.

Los patrones de urbanización en la faja costera del Río de la Plata-Océano Atlántico, presentan importantes gradaciones:

- zonas densamente edificadas, en partes integrantes del Área Metropolitana de Montevideo y de la conurbación Punta del Este-Maldonado
- extensas áreas suburbanizadas u ocupadas en muy baja intensidad en fraccionamientos de barrios jardín,
- amplios tramos en estado de baja antropización por características naturales, de productividad o del proceso de poblamiento.

Estas variadas características, que a su vez implican identidades morfológicas de interés paisajístico, formas culturales, de vida y de accesibilidad a sectores sociales diferentes, merecen puestas en valor y ordenamientos a futuro que reduzcan los riesgos de uniformización, degradación y sobreexplotación de recursos.

Al intensificarse las tendencias a su ocupación residencial-turística, las experiencias internacionales, -a ser recogidas críticamente-, nos indican que el imperativo radica en encontrar las figuras instrumentales para potenciar estas características diferenciales, del conjunto y de las partes.

Existen muy buenas condiciones hoy, para adoptar políticas que impidan la urbanización continua y la masificación, fomentando nuevas formas de turismo más respetuosas del ambiente y las identidades locales.

La valoración que históricamente le han otorgado sus habitantes estables y ocasionales, ha ido creando paisajes culturales muy particulares, pero a su vez con alto potencial de modificación a futuro, por su escasa ocupación densitaria.

Esta conceptualización está implícita y consignada en las recientes Directrices Costeras que prescribe la Ley de Ordenamiento Territorial, y en los estudios sobre Indicadores Territoriales elaborados por las Instituciones correspondientes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento y Ambiente –MVOTMA-, en instancias con participación de actores locales.

Se asume que poner en valor las identidades, implica ordenar y proyectar el crecimiento para las generaciones futuras, avistando al desarrollo genuino a largo plazo, en el sentido de equilibrar los intereses de pobladores locales, visitantes y del conjunto social.

El alejamiento geográfico respecto a los circuitos turísticos dominantes, tan presionados por la demanda de los grandes mercados del turismo masivo de alto nivel, puede ser utilizado como ventaja comparativa para incentivar otros tipos de actividades recreativo-residenciales.

Algunas imágenes de las formas de apropiación costera:

Nomadismo del indio y del gaucho a lo largo del territorio y especialmente de las costas, piratería y conquista desde el mar, invasiones y luchas por la primacía portuaria y la circulación libre o controlada por los ríos fueron constantes durante bastante más de tres siglos en la región costera rioplatense. Ni que decir que por estas riberas se introdujo el ganado, que significa hasta hoy la principal base económica del país y que ha transformado la misma constitución de los suelos superficiales y la vegetación original.

Las playas de los Departamentos de Colonia y San José, constituyeron tempranamente lugares de extracción de material para la construcción, no sólo para el país, sino aún en mayores cantidades para lo que fue la gran capital del Virreinato del Plata y hoy la “ciudad global” que es Buenos Aires metrópolis, según S. Sassen.⁵

⁵ Sassen, S.

Las decisivas e imbricadas relaciones de ésta con la actividad económica y social de la Banda Oriental, hoy República del Uruguay, incidieron en el uso, la transformación y afectación de la geomorfología costera y de sus paisajes.

De fácil deterioro por su fragilidad, el ecosistema costero fue sujeto de cierta depredación y artificialización ya en las primeras etapas de poblamiento y expansión de la urbanización costera. Pero este efecto fue socialmente desapercibido; la calidad ambiental de lo natural, fue totalmente secundarizada respecto a los valores productivos que arena, caliza y agua proveían a las manufactureras y el paradigma del progreso convirtió a estos recursos en objeto económico exclusivamente.

Esta domesticación urbanizadora de la naturaleza costera, donde el agua era fuente de riqueza y amenaza a la vez, fue la actitud lógica en los puertos, en los muelles de saladeros y otras industrias. Surgen como diques de contención, y también de paseo las Ramblas, como la de Montevideo en los años 20s con construcciones representativas de los poderes públicos o económicos.

Cuando en la segunda década del siglo XX, el turismo relacionado con los baños de playa y sol empieza a convertirse en actividad relevante en Uruguay, las costas cambian su significación en el imaginario colectivo para amplios sectores de las sociedades montevideana y bonaerense. La gran disponibilidad de recursos y los modelos europeizantes implicaron el predominio del modelo “balneario mediterráneo”, con variaciones y escasas consideraciones naturalistas del paisaje.

El proceso iniciado en Carrasco, al E. de Montevideo, continuado luego en gran parte de la costa de los Departamentos de Canelones y Maldonado y algo de Rocha, de forestación con especies exóticas de pinos y eucaliptos para afirmar las dunas naturales y permitir los fraccionamientos de temporada, es un interesante ejemplo de “aculturación o modificación simbólica del paisaje”⁶ a gran escala.

En los departamentos del Oeste rioplatense, con mayor uso del suelo en productividad agrícola-granjera, el fenómeno se redujo a algunas zonas cercanas a los pequeños poblados existentes.

Hacia el Este, donde las aguas del estuario se empiezan a mezclar con las del océano, los bosques se extendieron, y surgió la larga faja de urbanizaciones destinadas a residencia de descanso de familias con capacidad de ahorro. Éstas, que a mediados del s XX eran importantes numéricamente, incluían a las patricias y enriquecidas de Montevideo y Buenos Aires, -muy vinculadas históricamente- y también a amplios sectores medios, trabajadores y empleados de industria y servicios, característicos -casi exclusivamente en Latinoamérica- de las sociedades rioplatenses.

Los fraccionamientos más cercanos a las áreas antiguas de Montevideo, crecen densificándose con edificaciones sobre dicha faja costera de paisaje natural dunar convertido en barrios de trazado ajardinado, imaginados para actividades recreativas de fin de semana o veraneo.

⁶ Gilmet, H. 1994

La acción visionaria de rematadores, agrimensores y fraccionadores, que vendieron en cuotas, parcelas medianas de lo que fueron grandes predios rurales de escasa productividad, con mínima inversión en calles u otras infraestructuras fue un excelente negocio. Los balnearios con nombres sugerentes, alimentaron las aspiraciones de los referidos sectores altos y medios de uruguayos y argentinos.

Algunas poblaciones originariamente surgidas entorno a las estaciones de tren, se extendieron hacia y/o por la costa, y empezaron a adquirir el carácter de pequeñas ciudades turísticas, potenciadas por dichos contingentes exógenos pero constantes. Atlántida, Piriápolis, Punta del Este y La Paloma son los más antiguos e importantes ejemplos, y los pocos donde la hotelería adquirió significación numérica, así como el urbanismo paisajista y las arquitecturas residenciales “modernistas” reflejan el esplendor de los sectores más adinerados. Casinos, Ramblas costaneras y otros símbolos de la imagen de la Costa Azul mediterránea que la élite importó, reflejan esta época y su fuerte impronta en la sociedad rioplatense.

Sin embargo, salvo los mencionados, la mayor parte de los balnearios, fueron durante mucho tiempo un trazado de calles, un parcelario con viviendas subutilizadas en predios potencialmente ajardinados, difícilmente distinguibles en sus límites.

Precisamente estas características, fueron las que, en un relativamente corto lapso de tiempo, mediante la agilización de los medios de transporte y las nuevas rutas carreteras produjeron su transformación como viviendas de alquiler temporario para otras familias, compartidas por las propietarias. Más avanzada la segunda mitad del siglo, las razones económicas, sobretudo las sucesivas crisis y el decaimiento de las

expectativas de prosperidad para los sectores medios, empezaron a forzar su utilización permanente para miembros de distintas generaciones -sobretudo hijos y a veces abuelos- separados por los nuevos modelos de familia, pero sin capacidad de obtener vivienda propia.

Desde los años 80s y 90s, además de fenómenos de cambio de propietarios, se ocupan los numerosos predios vacíos a menores costos que en Montevideo y se construyen ex-profeso viviendas permanentes, para sectores medios-altos, buscando el ideal del suburbio ajardinado a imagen del norteamericano, incluyendo el uso del automóvil privado.

Los balnearios originarios se convirtieron en “barrios dormitorios”, para los integrantes que trabajan de las familias, la franja costera se ensanchó hacia el interior y al N. de las Rutas Interbalsenarias con decrecientes niveles sociales, la denominación de “Ciudad de la Costa” en Canelones, se superpone a las antiguas, ahora unificadas.

En la costa del departamento próximo a Montevideo al W, San José, con el caudaloso Río Santa Lucía como límite y tierras en producción con efecto de discontinuidad, la recientemente designada “Ciudad del Plata” presenta características similares solamente en cuanto a su carácter de extensión metropolitana. Pero con importantes carencias de calidad ambiental, la mayoría de las viviendas no surge en el proceso antedicho, sino como hábitat autoconstruido de sectores trabajadores en industrias allí asentadas y por la transgresión admitida de las reglamentaciones urbanísticas existentes. En ambos casos, estas modalidades de expansión de la ciudad capital, generadas mayoritariamente con la secuencia de: a) ejecución del parcelamiento

b) construcción edilicia y c) muy posterior dotación de infraestructura urbana⁷, fueron facilitadas e impulsadas por las administraciones de los departamentos vecinos a Montevideo. Desconociendo la legislación nacional vigente sobre Centros Poblados y de facto entregando la potestad del “ordenamiento territorial” a los agrimensores – fraccionadores, en las últimas décadas del siglo se agregan a éstos, fenómenos crecientes de irregularidad por ocupación, transacciones ilegales y asentamientos precarios, que eran, a diferencia de la mayoría de Latinoamérica, pequeños en número y proporción en el país.

La ciudad de Montevideo, cuadrícula en sus orígenes desarrollada entorno a la Bahía portuaria, limitada a fines del s XIX, por el Boulevard Artigas de dos tramos, N-S y E-W, y extendida sobre las rutas ferroviarias o carreteras de penetración al territorio y conexión con las localidades próximas, tendió un brazo costero continuo al Este con imagen suburbana balnearia. Esta característica identitaria, del frente balcón al río-mar, le confiere el perfil propio, privilegiado y es también su marca turística. Ha sido históricamente y crecientemente apropiado por sectores de mayores ingresos, en tanto que sus otras extensiones hacia el interior continental, más semejantes a las otras poblaciones de la región terminaron conurbando a las más cercanas. Los antiguos barrios menos consolidados, que con fraccionamiento similar, aunque mayoritariamente amanzanados rectangulares, disfrutaron tempranamente de infraestructura sanitaria, servicios públicos y arbolado, y cierta heterogeneidad social se empobrecieron y prolongaron hacia el NW, N y NE, ocupando incluso las cuencas bajas de los cursos de agua, con construcciones irregulares y precarias. La aparición de estas periferias nuevas, fragmentadas física y socialmente dan lugar a lo que se denomina

⁷ Martínez, E. Modalidades de Gestión del Suelo Urbano y capítulo Vértice Territorial en Libro Blanco A. Metropolitana.2007

“latinoamericanización sin crecimiento”⁸, con creciente segmentación socio-cultural por áreas territoriales, engendrando procesos nuevos para el Uruguay, denominables como de “fragmentación en baja intensidad y densidad de vivienda”.

A diferencia de la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, el proceso de inserción en el mundo económico cada vez más globalizado y el desplazamiento de los sectores no preparados para estos cambios, hacia los márgenes físicos y sociales se ha producido sobre una base más reducida. En la última gran crisis de 2002, se generaliza el concepto de “pobreza reciente” a diferencia de la estructural -no tan numerosa-, los cambios violentos y que no han podido ser controlados, tienen intensidad especialmente hacia las nuevas generaciones. Habiendo superando el 50% en aquel momento, los niños nacidos bajo línea de pobreza, y el 35% de la población, en la actual mejor situación, reflejada en las cifras recientes se ha bajado a cerca del 40% y del 20%, pero su crecimiento está dado por mayor fecundidad respecto a la muy baja de la totalidad.

Urbanización costera y ordenamiento territorial

Considerando el conjunto en sus características dinámicas recientes a abordar por el ordenamiento territorial, destacamos como objetos de atención, algunos ya señalados :

- desplazamientos poblacionales intraurbanos y expansión de las periferias en clave de sub-urbanización, relacionada con altos índices de “precarización y segregación nueva” ;

⁸ Concepto acuñado en Ponencias presentadas desde 2005 en números eventos académicos.

- pérdida poblacional y deterioro de áreas ciudadanas consolidadas, con algunos procesos de incipiente “gentrificación” y animación recreativo-turística en Colonia del Sacramento, Ciudad Vieja y Centro de Montevideo y Maldonado;
- decaimiento de pueblos y sectores urbanos desarrollados alrededor de antiguas fábricas por desindustrialización y vaciamiento de contenedores edilicios en áreas con importante cobertura de servicios;
- modificaciones del sistema de centralidades metropolitanas, recientemente asociadas a la localización de grandes superficies comerciales;
- variaciones rítmicas de población de carácter temporal o estacional que se traslada, superpone a la local y ejerce pulsaciones territoriales
- transformación de viviendas con destino originario para uso temporario y de importantes sectores de balnearios como prolongaciones suburbanas y residenciales estables;

Por estos procesos de la región urbanizada costera, actualmente la aglomeración principal -Montevideo departamental- puede caracterizarse como “postexpansiva”, por metropolización y conurbación sobre departamentos vecinos, con estancamiento poblacional.⁹

Una de las razones, es que el departamento de Montevideo, ha impuesto la protección del suelo “rural” impidiendo fraccionar, o promover modalidades residenciales como los “countries” o barrios cerrados comunes en América. La propia existencia de este suelo rural, planificado desde la década del 50 -a modo del green belt londinense- dentro de los confines del departamento, le da un carácter identitario a la

⁹ Proceso sólo similar en la región al de Buenos Aires, Capital Federal respecto al conurbano, pero con mayor relación de continuidad y a otra escala.

capital, que también es un destino turístico significativo y de todo el año, no sólo por sus playas. Pone a disposición de pobladores y visitantes, a escasos minutos del centro y casi en los intersticios de la urbanización, los paisajes de viñedos, chacras, caminos rurales entre predios con árboles frutales y plantaciones de verduras y hortalizas.

La permanencia de estos establecimientos y paisajes “poco urbanizados”, está ligada a factores de productividad, de cercanía al gran mercado consumidor y a las bajas dinámicas -de cuasi estancamiento de la población-, pero puede reconocerse que la legislación nacional normativa de las urbanizaciones ha sido bastante efectivizada por la gestión municipal montevideana, con renovado compromiso últimamente. Esta actitud más firme en cuanto a no permitir las urbanizaciones sin servicios, explica gran parte de los desbordes expansivos sobre los departamentos vecinos, que conforman la metropolización actual.

Las amenazas a esta situación privilegiada, están planteadas hoy, por las necesidades de suelo de los emprendimientos logísticos relacionados al comercio mundial, que requieren la proximidad de los accesos viales al puerto -de renovado dinamismo- y en el otro extremo, por los asentamientos irregulares de población en situación de pobreza. Tal cual se explicó, hasta 1990, éstos generados por desplazados empobrecidos eran proporcionalmente reducidos sobre suelo rural, con origen en los años 60s en tierras fiscales abandonadas.

El Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo vigente desde 1998 y ya en Revisión prevista actualmente, contiene entre sus objetivos reducir los efectos de segregación, intentando regular los usos del suelo, y ha sido precursor de las nuevas modalidades urbanísticas de legislación y figuras de planificación en el país. La

legislación promulgada antes de los años 50s con intención planificadora sobre Centros Poblados y que preveía el asesoramiento del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura,¹⁰ tuvo escasa aplicación. Con el interregno de los años 60 y 70s, signados por las crisis económicas y sociales que conllevaron a los gobiernos militares en el Cono Sur de América y las políticas liberales de los 80s, fue dejada de lado y la adopción de las nuevas tendencias urbano-arquitectónicas y en otras áreas del conocimiento respecto a la construcción del territorio se demoró y resultó tardía.

A la salida de la dictadura e inicios democráticos, llegaron o tomaron empuje con los movimientos sociales de resistencia, las reivindicaciones patrimoniales de los “sitios y centros de valor histórico”, llevando incluso al liderazgo político como personaje al profesor de Historia de la Arquitectura en la Facultad¹¹ de Arquitectura de la Universidad de la República que lo personificó. También coincidiendo con la salida democrática, fue objeto de estudio en el Instituto de Historia el Patrimonio Industrial. En los Talleres y Cátedras se desarrollan las influencias de la Tendenza Italiana redescubriendo los valores arquitectónico-urbanísticos regionales y los de morfología urbana y patrimonio social, los aportes de geógrafos franceses, de Castells, llegan tardíamente.

En el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo los repatriados desde México, Venezuela y Europa, trajeron consigo las experiencias y modalidades de acción-participativa, colaboración con las instituciones y/o las organizaciones sociales que se habían suspendido en el período dictatorial. También empieza a tomar

¹⁰ En aquella época eran la única Facultad y Universidad la pública UdelaR, en los años 80s. surgen otras privadas.

¹¹ Arq. Mariano Arana, Intendente durante dos períodos de Montevideo, fue profesor de varias generaciones de Arquitectos y representante del Grupo de Estudios Urbanos, de ejemplar actividad en la salida democrática

importancia creciente, en un Estado muy centralista la concepción del Desarrollo y la gestión local como promotora de iniciativas económicas, de ordenación y revaloración cultural.

Estas tendencias, cultivadas desde la Academia, pero con influencia social y político-institucional más el Asesoramiento directo de la Junta De Andalucía, fueron las recogidas en 1998, encargando a la Facultad de Arquitectura –UdelaR, el primer modelo de Plan que fue “patrimonialista y defensivo”, más que “de desarrollo”.

Por primera vez en 1998 aparece en la normativa la calificación de suelo urbano “común” y en “régimen patrimonial” para áreas caracterizadas bajo jurisdicción de Comisiones Especiales. La Comisión de Patrimonio Nacional, enfocada a la preservación y conservación de Bienes y Monumentos, tenía ya anteriormente su primer correlato departamental significativo en la Comisión de Ciudad Vieja, que empezó a enfocar con el concepto de “sitios de excepcionalidad histórica e identitaria del entorno” su actuación de inventariar y posteriormente regular las edificaciones. En un proceso de varios años de actividades de promoción municipal, apoyadas por alguna cooperación internacional y bien acompañadas por comerciantes y otros operadores privados, la Ciudad histórica recuperó actualmente un significativo dinamismo cultural y recreativo.

Asimismo cooperativas y edificios reciclados atrajeron alguna población, entidades internacionales, embajadas y espacios culturales en interesantes rehabilitaciones, producen un ámbito remozado a la City en funcionamiento y una a imagen atractiva para turistas, especialmente afluentes por el puerto, en particular cruceros y visitantes de Bs. As.

Desde la misma época, surgen las Comisiones de los Pocitos, Carrasco- Punta Gorda y otras con criterios similares en cuanto a preservar patrimonios culturales identificables por los montevideanos particularmente en la zona costera de la ciudad.

Asimismo, la Comisión de Montevideo Rural, integrada por universitarios especializados, técnicos municipales y productores rurales de diferente entidad y actividad, ha aportado visiones de interés incluidas en el Plan y en las Normas complementarias de suelo Rural.¹² Las denominaciones del “suelo rural protegido” –de prioridad casi exclusiva en cuanto a las actividades agropecuarias– las áreas ecológicamente significativas en los humedales del Río Santa Lucía, la Costa W. como sujeta a Plan Especial y otras innovaciones con influencia de la legislación española de los 80s.

Mucho más recientemente otras modalidades de patrimonio cultural natural modificado o cultivado, arqueológico, inmaterial u otros, han entrado en la consideración del público y las instituciones.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente MVOTMA, es relativamente nuevo, surge en 1992, siendo una de sus primeras iniciativas los estudios sobre el Área Metropolitana, sus territorios cultivados y urbanizados, también en trabajos conjuntos con la Universidad.

Si bien el “Ordenamiento Territorial” como disciplina técnica en su versión contemporánea ha tenido escasa aplicación y la Ley de Ordenamiento T. y Desarrollo

¹² Normas dictadas más recientemente, aclaratorias del Plan en relación con la nueva Ley LOT.

Sustentable tardó años hasta aprobarse en 2008, el precedente del Plan Montevideo, ha permitido cierta experimentación de relacionamiento entre el ordenamiento, las identidades culturales y las prácticas turísticas tradicionales y no tradicionales.

Ya últimamente las actividades de difusión y paseos organizados desde la División Turismo de la Intendencia- IMM, por la Administración de Ferrocarriles, la Comuna Canaria -de Canelones- y Agenda Metropolitana¹³ hacia zonas poco conocidas del área, por su identidad agrícola-productiva y sus tradiciones culturales, se han conjuntado con las promovidas por productores, emprendedores de ecoturismo y otros, como en la Ruta del Vino.

Los referentes institucionales de estas propuestas de Ordenamiento, son mayoritariamente universitarios arquitectos, agrónomos y científicos sociales y naturales que han participado de estudios académicos. Algunos profesionales que trabajaron en la Comisión de Montevideo Rural y en la definición de la normativa respectiva, están actualmente en la Dirección de Ordenamiento Territorial del MVOTMA y en la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dentro de cuyas primeras Zonas incluidas hay varias costeras.

Desde la primer conjunción político-partidaria en 2005, de tres de los cinco gobiernos departamentales costeros y el nacional, la planificación conjunta, por cuencas hidrográficas y áreas continuas en cuanto a paisaje cultural se ha incrementado, superando algunos escollos político-localistas de larga data.

¹³ Institución de coordinación entre las tres intendencias Montevideo, y las limítrofes.

La división en microregiones de Canelones y la asunción de la necesidad de sus Planes respectivos, iniciados por el “Costaplan” para el brazo metropolitano de “Ciudad de la Costa”, son inmediatamente anteriores a la promulgación de la Ley. Igualmente son contemporáneos los Talleres de Participación y Propuestas del Departamento de Maldonado y algo anterior, de 2006 la Ordenanza Costera Departamental de Rocha.

En el Plan de Ordenamiento para la Región Suroeste del país, impulsado ya en los años 90s, sobretodo exigido por las alternativas planteadas a raíz de la posible construcción del puente Colonia-Buenos Aires, -que de haberse realizado hubiera producido enormes impactos- se analizó gran parte de la Costa de Colonia. Este

Departamento y San José, mantienen vocación agropecuaria, con escasa población asentada, ciudades pequeñas y relativamente reciente desarrollo turístico intensivo -salvo el náutico y patrimonial más conocido- por parte de inversores mayoritariamente extranjeros.

Incluyendo la ciudad de Colonia y el casco proveniente de la colonización portuguesa –incorporado para su declaración como Patrimonio mundial por UNESCO-, el Plan ha tenido un proceso intrincado de modificaciones, progresando lentamente. Igualmente lenta, pero persistente ha sido su colonización costero-turística, en cuanto a residencias temporales, la hotelería antigua ha decaído en significación económica, pero últimamente se ha renovado y aumentado las plazas. Los efectos contradictorios, tal como sucede en otros centros turístico-patrimoniales –de los que los europeos son máximo ejemplo-: son la imposición de la marca o imagen turístico-cosmopolita, los servicios a esta demanda y las ganancias producidas que han desplazado totalmente a la

población antigua del Centro Histórico de Colonia del Sacramento, modificándolo en cuanto a propietarios, habitantes y usos.

Las nuevas instalaciones portuarias y el transporte de pasajeros en constante aumento unen permanentemente en puente virtual a la población de Buenos Aires con este reducto de paz. Son sin duda estos potentes valores identitarios y el patrimonio cultural de las ciudades, de los pequeños puertos y pueblos, de las antiguas “colonias” de europeos, dedicados a la producción de lácteos y dulces, en ambientes de serenidad, los que atraen y pueden atraer mayores contingentes de visitantes desde las metrópolis vecinas.

En el último tramo de la costa departamental de Canelones, al E y en la de Maldonado, persisten fraccionamientos de tipo balneario de los años 50s y 60s, con escasa ocupación edilicia y/o de población permanente. Más sorprendentemente en tramos de Rocha, departamento fronterizo con Brasil, pero a pocos kilómetros de Punta del Este hay fraccionamientos de esa data, que son balnearios fantasmas, dado que sus propietarios los han abandonado, no pagan tributos y son casi desconocidos.

En toda esta costa los servicios urbanos son escasos, la residencia permanente es minoritaria y aparecen todavía gran proporción de predios baldíos. Aunque el perfil del pequeño propietario inmobiliario, que reside en la zona y tiene alguna o algunas viviendas para renta temporaria no es extraño, la identidad particular está dada por la escasa población y la tranquilidad que favorece las actividades de descanso y contemplación del paisaje, variable naturalmente y por las diversas intervenciones culturales, a lo largo del tiempo.

En estos departamentos, donde un sistema de lagunas unidas por arroyos al océano propicia ambientes singulares muy propicios a la existencia de aves, peces y otras especies particulares, la vegetación no ha sido mayormente modificada, salvo algunos sectores de Parques. Esta zona ha sido declarada de “reserva de biosfera” pero los alcances de protección activa propuestos en las normas internacionales no han tenido mucha difusión ni aplicación, aunque si convocan a organizaciones ambientalistas pequeñas pero activas.

Apenas en las últimas décadas, antiguos pueblos de pesquería, bastante aislados en la costa, empiezan a convertirse en atractores de turismo “masivo”, -aunque a escala muy pequeña comparada con los centros propiamente urbanos o ciudades turísticas-. En estas poblaciones es curioso y forma parte del atractivo, apreciar la convivencia de pescadores tradicionales y artesanos ocupados en la construcción y el mantenimiento al límite de supervivencia durante gran parte del año, en viviendas de escaso confort; convertirse en temporada en agentes inmobiliarios y proveedores de servicios a europeos, argentinos y brasileros, en ambientes cosmopolitas.

El gran potencial alternativo en cuanto a modalidades recreativas de mayor sustentabilidad de la zona, incluyendo serranías, palmares, zonas para caminatas en la costa y el interior del territorio, radica precisamente en su escaso desarrollo urbano y edificatorio, aunque de permitirse, su virginidad puede ser objeto de grandes inversiones transformadoras.

Los centros urbano-turísticos más importantes y antiguos: Piriápolis, Punta del Este y La Paloma, se extienden, al punto de casi unirse con las localidades interiores

próximas de Pan de Azúcar, Maldonado-San Carlos y la capital de Rocha. También se prolongan hacia zonas apenas roturadas, que soportan variados requerimientos por sus excelentes aptitudes paisajísticas y como puertos entre otras.

La disparidad en las gestiones municipales entre las Intendencias costeras, agravada en el pasado por sus mayores diferencias en orientaciones políticas, no ha sido ni será anulada por la Ley de Ordenamiento, que mantiene su prevalencia. Se evidencia en que habiéndose impedido los barrios cerrados en Montevideo, se han habilitado clubes de campo y chacras turísticas en Canelones, a pocos kilómetros del límite departamental. También en Maldonado sobre costas de lagunas y playas, privatizando de hecho su acceso, contrariando la legislación nacional que ha incorporado como patrimonio público de libre circulación y uso a toda la costa fluvial y marítima en el derecho y en los hábitos culturales.

En el caso de la conurbación Maldonado- Punta del Este- San Carlos, por su alto nivel de inversiones en construcción y la consiguiente formación de barrios obreros y de subempleados atraídos desde el resto del país, la población estable es muy importante, pero en densidad de población es baja, salvo en la temporaria de veraneo. El problema sustantivo a enfocar en estas costas oceánicas, es la especulación respecto a los precios y a los cambios normativos que se puedan estar gestando por presiones reales o previsibles de inversores internacionalizados de grandes capitales. Los intereses de residentes locales, turistas constantes y proveedores de servicios coinciden en no generar transformaciones tales que terminen destruyendo los valores identitarios naturales, paisajísticos y culturales que originaron su prestigio, en equilibrios siempre inestables. La administración, trata de atender y recoger las aspiraciones, regulando los

conflictos y tratando de obtener recursos, apreciando el asesoramiento universitario aunque no siempre bien escuchado o entendido.

En Rocha la Ordenanza Costera ha intentado prevenir los peores impactos, se han incorporado sectores muy amenazados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Su aplicación en Zonas de diverso tipo y clasificación, ideada sensatamente como proceso, es lenta y ha generado polémicas y acciones judiciales, obligando a idas y venidas y la revisión y ajuste de procedimientos. Los extensos tramos de costas, cuasi completamente deshabitados, pero crecientemente visitados admiten ensayar modelos de desarrollo alternativos, para no repetir los graves errores que otras experiencias han dejado.

Amplias zonas han estado y están carentes de normativa acorde a su uso real y/o potencial a futuro, dado que es muy reciente la aprobación de la legislación sobre Medio Ambiente, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (2008) y otras similares que actualizan o complementa las antiguas del Código de Aguas y la Ley de Centros Poblados.

El conjunto de la Costa Sur será objeto de una “Directriz Nacional Costera”, pero su formulación, tal cual se prevé en la LOT, ha significado varios estudios institucionales y académicos que incluyen ya varias administraciones y no ha sido aprobada. Estas dificultades implican en los hechos que las gestiones departamentales, dispares históricamente, con amplias potestades pero muy escasos recursos, no encuentran suficiente apoyo ni consistencia en las formulaciones de las Direcciones Nacionales ministeriales, de corta experiencia y tradición. La actuación de las

Intendencias, se ha dirigido mayoritariamente a paliar los graves problemas ambientales de contaminación ya generados por urbanizaciones inapropiadas, o a mejorar sus ingresos mediante políticas tributarias o emprendimientos productivos de impactos dudosos, para resolver problemas sociales urgentes.

Las experiencias en desarrollo de la gestión coparticipada en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que apenas se empieza a implementar, por ejemplo en Cabo Polonio –sobre el que se propusieron algunas iniciativas y denominaciones desafortunadas-; y la consideración de Conjuntos Patrimoniales, o “de valor histórico o natural relevante” en Zonas isleñas, aportarán al instrumental del ordenamiento territorial y a la promoción de modalidades de turismo cultural o alternativo, en sentido amplio.

La descripción detallada de elementos paisajísticos con diversos niveles de intervención humana o social, de interés histórico-cultural o arqueológico, que den cuenta e incluyan las realizaciones de los trabajadores anónimos, los “paisajes culturales” deben estar en la base de las directrices y normativas particulares, dotándolas de contenido intencionado.¹⁴

Los desafíos contemporáneos para la planificación y el ordenamiento territorial, exigen el despliegue de un variado instrumental, nuevos enfoques culturales y prospectivos. Por lo muy reciente de la aprobación de la Legislación ambiental actualizada y la de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, su aplicación

¹⁴ Instituto de diseño, Fac.de Arq. Udelar La Frontera del Agua. IMM 2010

normativa y efectiva apenas se inicia: las posibilidades de potenciar valores e identidades están abiertas.

Los planes municipales, nuevas figuras de ordenamiento y manejo costero integrado, comienzan a adoptarse por los técnicos y autoridades, su consenso social y experimentación efectiva plantean desafíos de gran interés.