

# Las Unidades Vecinales del Plan Director de Montevideo

## The Neighbourhood Unit in the Master Plan of Montevideo

Martín Cajade<sup>1</sup>

### Resumen

El Plan Director de Montevideo (1956) se consagró como uno de los documentos operativos más significativos del siglo XX en términos de planificación para Uruguay. Con el objetivo fundamental de ordenar el crecimiento de la mancha urbana en la incipiente metrópoli, cuadros académicos, técnicos y políticos locales desarrollaron un programa que utilizó dos herramientas de la cultura urbano-arquitectónica internacional: la Unidad de Habitación y la Unidad Vecinal. Este trabajo se propone repasar las conexiones, repercusiones y el devenir de las cinco Unidades Vecinales que puso en marcha el Plan Director y su aporte a la cultura planificadora e imaginario colectivo de Montevideo.

**Palabras claves:** Unidad Vecinal, Unidad de Habitación, Planeamiento, Montevideo

### Abstract

Montevideo's Master Plan (1956) is among the most significant planning documents in Uruguay during the XXth century. Its main goal was to deliver the guidelines to orient and conduct the urban tissue that was rapidly growing in the outskirts of the young metropolis. In order to accomplish that goal, technicians and politicians decided to use two urban and architectural tools available in the disciplinary discourses of the time: The Neighborhood Unit scheme and modern Housing Units. This essay reviews the connections, repercussions, and destiny of the 5 Neighborhood Units of 1956's Master Plan for Montevideo and its contributions to the local planning culture and collective imagery of the city.

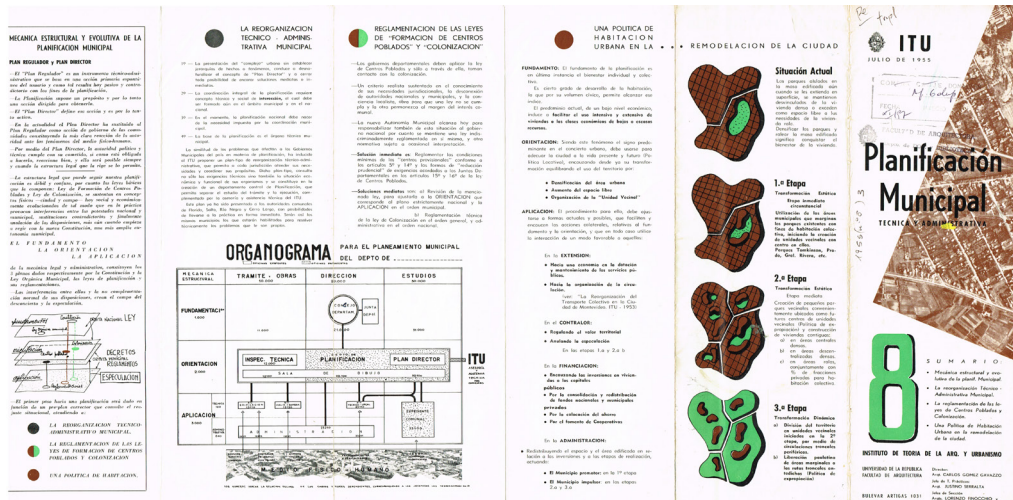
**Keywords:** Neighborhood Unit, Housing Unit, Planning, Montevideo.

---

<sup>1</sup> DePAU FADU-Udelar. mcajade@fadu.edu.uy

# Introducción

## Gráfico 1. Boletín 8. Una Política de Habitación Urbana en la Remodelación de la Ciudad.



Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

En el boletín número 8 del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU)<sup>1</sup> de 1955, se observa un gráfico curioso: unas áreas marrones ocupan paulatinamente los espacios verdes de la ciudad sustituyendo poco a poco la grilla uniforme de Montevideo. Bajo el título «Una Política De Habitación Urbana En La Remodelación De La Ciudad»,<sup>2</sup> se plantea la sustitución de la trama urbana de matriz indiana<sup>3</sup> por una moderna e higienista compuesta por bloques de vivienda colectiva emplazados en grandes áreas verdes. El Plan Director de 1956 documenta una serie de proyectos que proponen soluciones a problemas característicos de la época fusionando estas dos técnicas urbano-arquitectónicas: la Unidad de Vecinal y las Unidades de Habitación.

Cuestiones como el crecimiento descentralizado de la mancha urbana, la densificación con incorporación de área libre, la resolución del problema de la vivienda insalubre, las nuevas formas y organizaciones en los modos de habitar, la incorporación de equipamientos colectivos y el problema del tráfico y la movilidad vecinal, son abordadas en las 5 Unidades (Buceo, Casavalle, Cerro, Reducto y Alto Malvín) con variadas soluciones según los contextos y situaciones. La crisis económica que em-

1 El ITU —Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura— es una institución académica central en el periodo de gestación del Plan Director y su etapa de implementación posterior. En las décadas previas su nombre era simplemente Instituto de Urbanismo y actualmente, su nombre es IETU —Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos— figurando con esa denominación en la descripción de fuentes asociadas a su acervo y centro de documentación.

2 Es el último punto del Boletín cuyo tema es la «Planificación Municipal. Técnica y Administrativa». No hay firma o autoría de los gráficos, pero la dirección del ITU ya está a cargo del Arquitecto Carlos Gómez Gavazzo desde el 53.

3 La ciudad propuesta por la colonia mediante la Ley de Indias (Altezo y Barrachini, 1971) suponía la creación de una trama vial en forma de damero que conformaba manzanas de 100x100 metros aproximadamente a eje de calle. El gobierno municipal plantaría la demolición de las edificaciones hacia una sustitución final del trazado urbano,

pezó a golpear a Uruguay durante el Plan Director y se agudizó hacia fines de la década del cincuenta desmanteló prematuramente este laboratorio de soluciones urbano-habitacionales. Sin embargo, es probable que siga siendo hoy la última respuesta técnica coherente e integral (teoría y práctica) al crecimiento planificado de la ciudad desde el poder político público.

## Antecedentes

Las teorías urbanas y sus historias pueden tener una trazabilidad difusa y difícil de abarcar. La Unidad Vecinal como concepto, idea o teoría —en el más ambicioso de los casos— es la historia entrelazada de una serie de búsquedas —tanto conceptuales como proyectuales— que hilvanan caminos y construyen relatos múltiples. Sin embargo, el objeto de estudio es concreto: un instrumento de desarrollo urbano con un auge indiscutible en las décadas de mitad de siglo XX que buscaba la creación de un nuevo imaginario urbano.

Un punto de partida ineludible tiene que ver con la crisis de la ciudad industrial que se mostraba en pleno siglo XIX como un problema complejo y acuciante. Estas condiciones seguramente sean el detonante de la saga de socialistas utópicos que pregonan cambios o rediseños de modelos sociales. Henri de Saint-Simon, Proudhon, Owen, Thoreau, Marx y Engels son, entre muchísimos otros, exponentes de esta oleada de pensadores de modelos alternativos de vida o preurbanistas (Choay, 1983), que teorizaron sobre la vida en comunidad, la familia, las relaciones de producción y sociabilización y los entornos materiales que las posibilitan.

Estos ensayos utópicos que buscaban desconectarse de la ciudad existente planteando organizaciones decididamente anti-urbanas, empezaron a abrirse camino hacia propuestas concretas y realizables. Con el libro «To-morrow: a Peaceful Path to Real Reform»<sup>4</sup> publicado a fines del siglo XIX, Ebenezer Howard parece haber logrado definir y personificar los anhelos contemporáneos de esta ciudad alternativa. Su propuesta para la construcción de ciudades jardín como la intersección entre las bondades de las lógicas de aglomeración urbana y los réditos higienistas del campo, se convirtieron en un imaginario urbano tan potente que atraviesa casi todas las expansiones suburbanas posteriores. La maquinaria de Howard no era simplemente una propaganda para provocar imaginarios alternativos, sino que buscaba en términos lefevbreaños una nueva forma de producción espacial: apertura de suelo y concreción de servicios y equipamientos con bases económicas como parte fundamental; un modelo territorial que trabaja con las lógicas del valor del suelo y el potencial emancipador (en clave propietarista) de los desarrollos inmobiliarios.

Los diseñadores y constructores de Letchworth, la primera Ciudad Jardín, Unwin y Parker, empujaron el aparato técnico y legal para lograr el desarrollo de las ideas de Howard. Sin embargo, el problema toma rápidamente otra escala: las ambiciosas pretensiones refundacionales del modelo Ciudad Jardín —como enclave autónomo y autosuficiente— deja paso a un fragmento urbano que trata de mantener los valores de su antecesor, domesticando la escala y proponiéndose como adición a la estructura urbana existente, relegando parte de su fantasía autonómica: el suburbio jardín. En Hampstead (1906) Unwin comienza un prolífero camino de construcción de fragmentos suburbanos con trazados sinuosos, áreas verdes y viviendas de baja densidad como exilio necesario de las zonas tradicionales de urbe tanto en Europa como en América (Jardín América y Jardín Europa en San

4 Este texto de Ebenezer Howard (1898) propone un modelo alternativo a la ciudad industrial inglesa, sintetizado en su célebre diagrama de los 3 imanes, donde toma los beneficios del campo y la ciudad para lograr un nuevo tipo de urbanidad.

Pablo). En su libro-panfleto «Nothing Gained by Overcrowding!» (Unwin, 1912) se realizan cuadros, cuentas y dibujos para probar científicamente que la vivienda tradicional en hilera no obtiene beneficios frente a los trazados orgánicos de la Ciudad Jardín.

Y en este contexto, en la segunda década del siglo XX y continuando el giro sociológico que empieza a formar parte de la disciplina urbanística, aparece en escena Clarence Perry (1929) y su modelo de Unidad Vecinal que expone para la «American Public Health Association» (APHA). Probablemente Perry solo haya aglomerado una serie de ideas latentes o lugares comunes de aquel momento para trazarlas y fusionarlas conceptualmente como un instrumento territorial: una receta de planificación que tenía por objetivo cuidar y proteger la unidad familiar y su vínculo con la comunidad, para generar un enclave ordenado donde ese nuevo actor urbano —el automóvil— dejara de ser una amenaza en el espacio público. Todo esto a su vez estaba apuntalado por una serie de instituciones como la APHA, entre otras, que cimentan sus decisiones en recomendaciones técnicas —aunque muchas veces morales— derivadas de la experiencia y de la acumulación de sentires colectivos.

Radburn en New Jersey es una de las primeras piezas urbanas (diseñadas por Clarence Stein y Henry Wright) con los principios de Perry: segregación vehicular, escuela como centro y unidad demográfica junto con equipamientos cívicos, comercios en las arterias exteriores, distancias máximas entre residencia y equipamientos, etc. Está claro en los textos que orbitan la definición y teorización de la Unidad Vecinal que el automóvil es a la vez el avance tecnológico que la posibilita, como el origen de la reacción defensiva en términos de diseño y trazado urbano.

Y es en este afán maquinico asociado al automóvil, que el Movimiento Moderno abrazó la idea de la Unidad Vecinal no sin antes aportarle características propias. Las búsquedas para abordar la masividad y las nuevas tipologías y lenguajes arquitectónicos encontraron en los axiomas de la Unidad Vecinal de Perry, un marco donde reordenar las cuestiones vinculadas con la densidad, el carácter del espacio abierto y público, las tipologías edilicias y las nociones sistémicas en la conformación de las ciudades. Por ejemplo, las áreas verdes de la Unidad Vecinal original, en su mayoría dispuestas en lotes privados, se reordenan como parte de un paisaje colectivo —y público— aumentando drásticamente su escala. Pasa del chalet suburbano con plazas y centros cívicos, a una maquinaria residencial de bloques y placas que libera aún más suelo a usos colectivos radicalizando definitivamente el modelo. La escuela y el centro cívico —en el baricentro del área proyectada— se potencia y carga de usos propios de la ciudad. En el texto «Should Our Cities Survive?»<sup>6</sup> de Sert (1943), la Unidad Vecinal aparece como parte indiscutible del instrumental moderno a la hora de planificar el crecimiento de las ciudades (Mumford, 2002). Años después es el mismo Sert quien entrega un informe a la Organización de Naciones Unidas en 1952 que tiene por objetivo principal estudiar, cuestionar y plantear mejoras al concepto de Unidad Vecinal, interpellando entre otros preceptos el de la Escuela primaria como baricentro geométrico del proyecto y proponiendo los clubes o centros barriales para ocupar su lugar.

La infiltración de estas recomendaciones de los actores fundamentales del Movimiento Moderno, así como se visualiza en el documento elaborado por Sert para la ONU empieza a multiplicarse y amplificarse a través de instituciones, eventos y textos. En América Latina en particular, y

5 Una traducción posible sería «No se gana sobrepoblando» lo cual parecería ser un contrasentido en términos de rendimiento de suelo y especulación inmobiliaria. Sin embargo, su libro busca precisamente justificar mediante cálculos y distribuciones de lotes los beneficios de un acercamiento diferente al problema.

6 Harvard modifica finalmente hacia 1943 el título para la publicación de Sert por *Can our cities survive?: An ABC of urban problems, their analysis and solutions.*

a modo de ejemplo, en los «Seminarios Regionales de Asuntos Sociales» de la Unión Panamericana,<sup>7</sup> la Unidad Vecinal está presente en las discusiones y es presentada como «una célula de la ciudad dotada de todos los servicios que en forma más inmediata requiere la familia» y como un «Concepto derivado del urbanismo moderno, proviene de la necesidad de descentralizar la población mediante congregaciones orgánicas» asumiendo definitivamente su rol fundamental en la construcción de la expansión urbana. Es en este momento —la década del cincuenta— que los experimentos proyectuales canónicos de Unidad Vecinal moderna en Lima (Unidad Vecinal N°3), Santiago de Chile (Unidad Vecinal Portales) y Caracas (Unidad Vecinal Urdaneta), entre otros, empiezan a gestarse. Estos terminarían siendo quizás los últimos exponentes del urbanismo moderno, que luego de las críticas del Team X<sup>8</sup>, pasarán a recuperar otros valores que disolverán las recetas proporcionadas por el «Comité para la Resolución de los Problemas de la Arquitectura Contemporánea» (CIRPAC) y sus «Congresos internacionales de Arquitectura Moderna» (CIAM), para que las ideas de barrio y vecindad tengan nuevas reformulaciones y connotaciones.

## La Unidad Vecinal como modelo

La noción clásica de Unidad Vecinal se describe como una fórmula con 6 principios o un conjunto de reglas de juego con las cuales sería posible diseñar trazados urbanos para la era del automóvil, sin perder los valores y anhelos propios de lo comunitario y vecinal. Estos axiomas se reelaboran y depuran conceptualmente desde su primera presentación en la APHA hasta la publicación del libro de Perry «Housing for the Machine Age» en 1939, donde los experimentos prácticos y aportes multistitucionales blindan el concepto, que en ese momento ya forma parte del acervo técnico e ideológico de los profesionales de la planificación.

### Tamaño

La unidad demográfica que sustenta la Unidad Vecinal es la escuela primaria y por lo tanto define su tamaño aproximado en términos poblacionales. Entre 5000 y 6000 personas se fija el rango en la época según los datos sociológicos que calculan (en base a una familia tipo) la capacidad de carga del barrio. Cada vez que se detallan conceptos, se realizan advertencias sobre los contextos particulares ya que, por ejemplo, las composiciones familiares pueden no ser las mismas en un punto u otro del territorio, pero siempre se asumen homogéneos en el área de proyecto. El tamaño también menciona la distancia óptima que debería caminar un niño para llegar a su escuela lo que define, por otro lado, los límites máximos del radio hipotético de la Unidad Vecinal en 400 metros.

Pero más allá de la circunstancia cuantitativa, el hecho de ponerle un tope al crecimiento urbano para ordenarlo y construirlo de forma orgánica y planificada es también parte central del anhelo de la Ciudad Jardín de Howard: planteando topes a lo deseable y definiendo que la forma de crecimiento es obligatoriamente la creación de otra unidad, lo cual repercute en la precisa definición de sus límites y alcances.

7 Seminarios Regionales de Asuntos Sociales. Vivienda y urbanismo. Informe final. Unión panamericana. 1952. Archivo Gómez Gavazzo IETU, FADU, Udelar.

8 El Team X fue un grupo de jóvenes arquitectos integrado por Alison y Peter Smithson, Jaap Bakema, Aldo Van Eyck, Georges Candilis, Alexis Josic, Shadrach Woods, entre otros, que enfrentaron directamente la doctrina del movimiento moderno a partir del CIAM IX que tuvo lugar en Aix-en-Provence, Francia. Esto derivó en el establecimiento de un nuevo encuadre disciplinar tanto en términos teóricos como técnicos que se postuló en el siguiente congreso —de ahí el nombre del grupo— y precipitó la disolución final de los CIAM en Otterloo en 1959.

## Límites

Ubica las principales avenidas, carreteras y cualquier otro tipo de tráfico masivo y de alta velocidad en el perímetro del tejido barrial utilizándolo para limitar la unidad. Si bien esto responde principalmente a la necesidad de evitar accidentes automovilísticos, es un punto que tiene otros ángulos de análisis. El hecho de limitar el tejido es probablemente herencia de una tradición propia de la Ciudad Jardín que busca aislar, circunscribir y diferenciar los emprendimientos urbanos. Las teorías locacionales (Von Thunen, Christaller, Losch, Hoover, etc.) que vinculan cuantitativamente y en red los centros urbanos para su distribución, si bien están muchas veces enfocados en los circuitos logísticos y comerciales, pueden ser también una traza teórica y conceptual de esta forma de ordenar el territorio. Se menciona con cierto énfasis también un tema identitario y simbólico en el reconocimiento de la unidad barrial como un todo, donde los límites precisos y significativos colaboran con esta perspectiva.

## Espacios abiertos

Se propone la disposición de parques y pequeños espacios abiertos recreativos de acuerdo con los requerimientos específicos de la unidad que se esté diseñando. Parte del razonamiento aplicado tiene que ver con la optimización del ancho uniforme de calle que tienen los sistemas en grilla. Esto logra, según los cálculos de Perry basados en casos concretos, un ahorro que permite adjudicar un 10% del área a los pequeños espacios recreativos distribuidos en toda la unidad, mientras que otro porcentaje similar sería para espacios abiertos de uso institucional (centros de barrio, canchas, escuela, etc.). En un Unidad Vecinal de 160 acres (65 hectáreas aproximadamente), 13 hectáreas serían área libre.

## Equipamientos y servicios

Las instituciones y servicios que tengan como límite de actuación el área de la Unidad Vecinal como es el caso de la escuela, estarán ubicadas en un punto central. Aquí no solo es importante la ubicación de las instituciones, sino el listado de estas y sus relaciones, ya que la construcción de comunidad es el objetivo fundamental del emprendimiento. Surgen instituciones religiosas, lugares de congregación vecinal, auditorios, bibliotecas, y lugares para la camaradería, convenientemente alejados de los centros educativos. También se menciona una plaza central con elementos urbanos de carácter cívico: banderas, bustos, monumentos, etc. Estas disposiciones pueden leerse desde una cierta voluntad normalizadora que repercute en formas de control barrial o, por el contrario, como búsquedas materiales para una mejor convivencia, expresión y cohesión barrial.

## Comercios locales

Los locales comerciales deberían estar situados en el borde del vecindario de preferencia en las intersecciones de las calles principales, pudiendo vincularse programáticamente con áreas comerciales de otras unidades, formando otra red nodal que aprovecha también las ventajas de ubicarse adyacente a las vías rápidas por temas logísticos. Por otro lado, Perry recomienda basándose en cuestiones empíricas, que la distancia máxima caminable hasta los comercios de necesidades diarias no sea más que 800m. Otra vez, los modelos y teorías de locacionales y modelos de espacialización de las actividades económicas, permiten pensar estas estructuras comerciales y cuantificarlas a otras escalas (sector, distrito, etc.).

## Trazado vial

Vinculada también al trazado vial, se encuentra la última regla. Calles interiores sinuosas y sin conexión con la trama, con rotondas y callejones vehiculares, son una forma de domesticar y brindar

privacidad al área de residencia, evitando circulaciones de paso a altas velocidades para proteger el ambiente vecinal.

En suma, todas estas recomendaciones y pautas de diseño conformaron un modelo de ordenamiento con altísimos niveles de aprobación y convergencia técnica a mediados del siglo pasado.

### Consenso académico, técnico y político en Uruguay

Si bien es difícil precisar el momento donde el término comienza a permear en los ámbitos académicos, técnicos y políticos, es evidente que hacia principios de la década del 50 la Unidad Vecinal era un instrumento urbano clave en las políticas de vivienda de diversos organismos estatales y gubernamentales: figuraba como solución en congresos, seminarios y demás encuentros profesionales en la región, contaba con amplio apoyo en la academia, había permeado en la legislación nacional y era amplificado por revistas tanto estudiantiles como profesionales.

Una primera pista podría estar en el viaje de perfeccionamiento docente de Juan Scasso en la Alemania post-primer guerra mundial y su posterior publicación llamada «Espacios Verdes» que rescata y documenta la experiencia relativa a los Siedlung alemanes y su verde asociado. Según el propio Scasso (1941): «...para todos los edificios de habitación y en la remodelación de los barrios inhumanos de la ciudad ochocentista (sic) o en la extensión de aquella por nuevos suburbios, la unidad cívica adoptada es la agrupación de edificios conjugados con el espacio plantado» y, continúa, «se ha cumplido una evolución que parecía utopía: del verde en la vivienda... se ha pasado a la vivienda en el verde». La idea de unidad cívica, de remodelación, agrupación de edificios parecen premonitorias del Plan Director aunque no se habla de Unidad Vecinal. Sin embargo, Scasso también es responsable una década más tarde de mencionar por primera vez en la revista *Arquitectura de la SAU* del 42 el concepto de Unidad Vecinal:

La Ciudad podrá alzar ese vuelo hacia cumbres de integral perfección, cuando el urbanista al recrearla en procura de una armonía total le conceda primacía al elemento humano; cuando su pensamiento no se aparte nunca del hombre «actuante y paciente» en la ciudad, o cuyo desempeño vital sea sensible y atento. Cualquier problema social —uso del tiempo libre-trabajo y vivienda-vivienda y verde-organización de las unidades vecinales— es ángulo sólido y propicio para subir el vuelo y esperar que sea raudo y seguro.<sup>9</sup>

Sin duda una figura clave de la cultura planificadora del Uruguay con un impacto indudable tanto en el ámbito académico como en el técnico-político, que jugó un rol preponderante en el vínculo academia-municipio durante la elaboración del Plan Director fue Carlos Gómez Gavazzo. En su archivo perteneciente al IETU-FADU hay diversos documentos, como los referidos a los Congresos Panamericanos de Arquitectura y a los Seminarios Regionales de Asuntos Sociales, que a partir de fines de la década del 40 tienen a la Unidad Vecinal como elemento recurrente en discusiones y comisiones.<sup>10</sup>

También en el mencionado archivo, se encuentra un proyecto del propio Gómez que data de 1935 —Barrio Jardín en Camino Sanfuentes<sup>11</sup>— que tempranamente formula principios de segregación vehicular para beneficios peatonales, ubica los negocios frentistas a las vías perimetrales que limitan el predio y posiciona la escuela en el centro asociada al área parquizada. Ya unos años más tarde —en

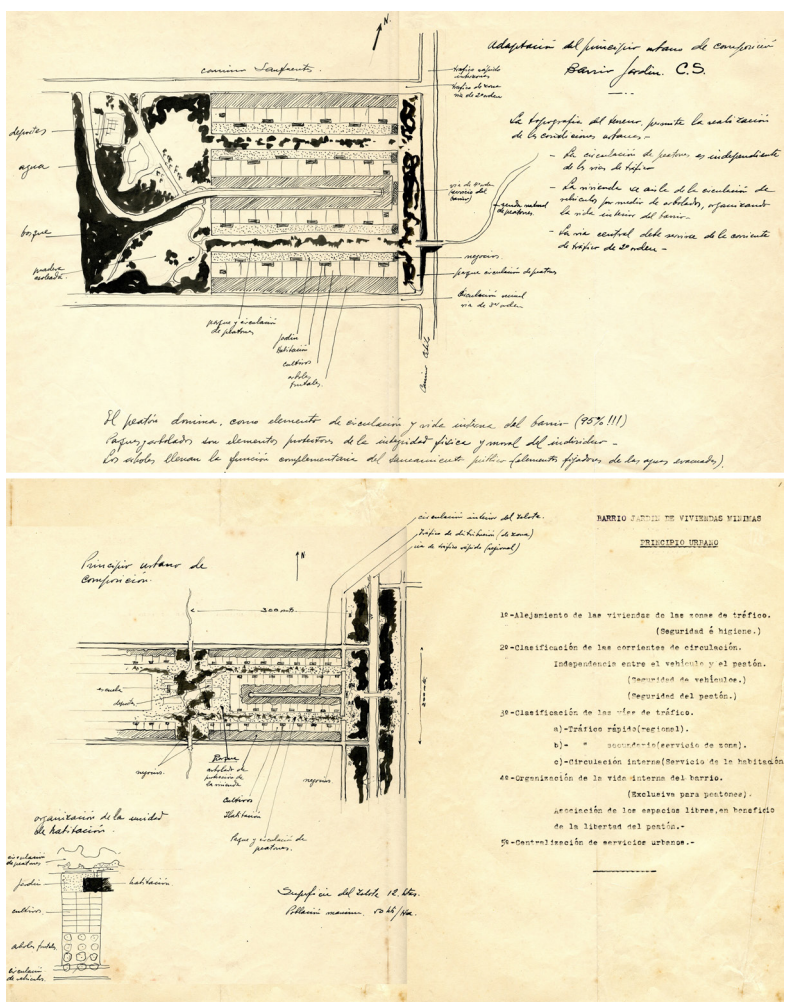
9 Revista *Arquitectura de la SAU* N° 206 p.70 de 1942 en su artículo «Un Problema Social. El empleo de las horas libres en la ciudad. Una interpretación urbanístico-arquitectónica»

10 VI Congreso Panamericano de Arquitectura de 1948 y Seminarios Regionales De Asuntos Sociales. Vivienda y Urbanismo. Informe final de 1952 entre otros.

11 Barrio Jardín Camino Sanfuentes. Compilación de diversos documentos vinculados con el encargo profesional. 1935. Archivo Gómez Gavazzo IETU, FADU, Udelar.

1953— Gómez trabaja en un encargo titulado «Una Organización Vecinal en el Parque Rivera»<sup>12</sup> cuyo programa urbano es una Unidad Vecinal de baja densidad. Otro documento curioso del archivo es una traducción del manual de la American Public Health Association sobre las Unidades Vecinales, cuyo manuscrito parece corregido por el propio Gómez preocupado por la precisa transcripción que formaría parte de los folletos de 1959.<sup>13</sup>

**Gráfico 2. Barrio Jardín Camino San Fuentes. Gráficos del Proyecto.**



Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

12 Una Organización Vecinal en el Parque Rivera. Compilación de diversos documentos vinculados con el encargo profesional. 1953. Archivo Gómez Gavazzo IETU, FADU, Udelar.  
 13 Folleto De Divulgación Técnica 2,3,4,5,8,9 — Planeando la Unidad Vecinal. Comité de Higiene de la vivienda de la Asociación Americana de Salud Pública. Servicio de Administración Pública, Chicago 1948.



### Gráfico 3. Organización Vecinal en el Parque Rivera.



Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

La figura de Gómez no solo es relevante por ser una de las figuras prominentes del ámbito académico relacionado con la arquitectura y la planificación, sino que como director del ITU integró la comisión académica asesora del Plan Director junto con el ingeniero Roig y fueron actores clave para su definición.

La presencia del concepto y su debate en los medios de difusión académica es múltiple hacia finales la década del cincuenta y principios de los sesenta. El número 2 de la Revista del a Facultad de Arquitectura, abre con un artículo de Lorenzo Finocchio titulado «El concepto de unidad vecinal y su relación con el crecimiento de la mancha urbana» donde desarrolla primero el concepto desde un punto de vista histórico y teórico para luego plantear un debate con Reginald R. Isaacs, quién critica el carácter segregacionista del instrumento en el contexto norteamericano y cuyo texto sería transcrito en el número 4 de la misma revista en febrero del 63. El balance final de Finocchio sobre la unidad vecinal como instrumento es altamente positivo y la posiciona como «arma efectiva en el proceso de planeamiento de ciudades».

Un artículo en la misma línea aparece en el número 29 de la revista del CEDA en diciembre de 1965. Aquí el arquitecto Hugo Barachini se propone hacer un balance de una década y media de la disciplina en su artículo «algunos aspectos doctrinarios de la evolución de la arquitectura nacional en los últimos quince años (1950-1965)». Lo interesante es la presencia hegemónica del concepto Unidad Vecinal que presenta el autor en el texto:

es algo más que la vida comunal, supone una estructura física adecuada con el fin de reelaborar la vida comunal [...] La idea central es la relación físico-social con las demás Unidades Vecinales, vertebrando una organización global de la ciudad y la región. [...] Este encadenamiento de unidades con una vida comunal caracterizada y progresiva, tiende a provocar una integración de toda la población.<sup>14</sup>

14 Revista del Centro de Estudiantes de Arquitectura. Números 29, Montevideo, 1957-1966.

Y a continuación se refiere a la contribución que ha hecho en los últimos años el Instituto de Viviendas económicas (INVE) que brindaba soluciones habitacionales a los trabajadores de más bajos ingresos:

y los asociados al concepto de vivienda de interés social que aparecía hacia 1957 en la «Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento» con el auspicio del Consejo Interamericano Económico y Social. [...] La respuesta técnica que caracteriza al período en estudio va a ser la Unidad Vecinal. Esta [...] se incorpora a los planes de trabajo del INVE y del Concejo Departamental de Montevideo en el entorno de los años 55-56, años que recordamos son de elaboración de la idea de Plan Director de Montevideo.<sup>15</sup>

El propio INVE hará su aporte en una de las Unidades Vecinales del Plan Director en la zona de Malvín Norte donde ya trabajaba desde inicios de la década del cincuenta en coordinación con la Oficina del Plan Regulador de Montevideo delineando perspectivas tan ambiciosas como radicales para la zona: «la instalación de un campo de experimentación para sistemas de prefabricación y la creación de una Unidad Vecinal de gran amplitud, como medida destinada a iniciar en nuestro país el desarrollo de planes de vastos alcances».<sup>16</sup> Quien se encontraba en la dirección de la Oficina del Plan Regulador en la década del cuarenta, sería Carlos Clemot quien también había sido pasante en la oficina de Le Corbusier en París junto con Gómez Gavazzo y Justino Serralta.

Pero además del INVE, desde otras oficinas estatales se empezaba a vislumbrar un giro hacia las ideas modernas tanto en la planificación barrial como en la forma en que se ordenaban las unidades habitacionales. En el documento «ANCAP<sup>17</sup> Viviendas para el Personal»,<sup>18</sup> Oscar Aguirre y Justino Serralta dedican sus páginas a plantear una crítica extensamente argumentada sobre el barrio obrero actual formado por casas unifamiliares en pequeños lotes con el objetivo de proponer un modelo para la masificación de la vivienda para trabajadores. Dentro de las líneas esgrimidas se abordan factores económicos —asociados al poco aprovechamiento del terreno y la enorme cantidad de metros lineales de tendidos infraestructurales— e higiénicos, derivados de un área predial insuficiente y ocupada precariamente. Es por estas razones que rematan el diagnóstico con el siguiente párrafo:

La casa uni-familiar con terreno particular fue una solución. La solución para la pequeña ciudad de ayer, con cadencia aldeana y amplitud de espacios. Para ese tipo de conglomerado puede aún hoy ser la solución. Pero no lo es, por lo menos para las zonas densificadas de la ciudad moderna de esta era maquinista creadora de la gran industria que concentra y mueve de continuo grandes masas humanas.<sup>19</sup>

El modelo final propuesto en el documento citado hacia fines de la década del cuarenta es una Unidad de Habitación que alojaría en primera instancia 1600 personas en 4 hectáreas dentro de una nueva Unidad Vecinal. Aquí nuevamente se entrelazan los documentos y ámbitos aludiendo a Serralta, que no solo firma el documento como pasante en ANCAP, sino que firmaría el Boletín

15 Op. Cit.

16 Revista Arquitectura 233:6

17 «Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland» (ANCAP) es una empresa monopólica del Estado uruguayo creada en 1931 que se encargaba de la explotación de alcohol y portland, y de la importación de insumos y el suministro de derivados del petróleo para su refinamiento en combustibles.

18 Archivo Gómez Gavazzo, IETU FADU.

19 Conclusión final del informe «ANCAP Viviendas para el Personal» en el Archivo Gómez Gavazzo, IETU, FADU, Udelar.

Nº8 bajo la dirección de Gómez Gavazzo en el ITU a la vuelta de su pasantía en el estudio de Le Corbusier en París.<sup>20</sup>

#### Gráfico 4. Maqueta de la expansión del barrio obrero



«ANCAP Viviendas para el Personal» IETU, FADU, Udelar.

Finalmente cabe mencionar la presencia de dos instrumentos en el ámbito legislativo, que tuvieron un impacto decisivo para que la idea de Perry, asociada con la construcción de unidades colectivas de habitación se llevara adelante en la década del cincuenta. La primera, es la Ley De Centros Poblados Nº10.723 promulgada en 1946. El alcance de esta ley es vasto, y discute temas que van desde la necesidad de acceso al agua potable a cuestiones vinculadas con la vivienda popular y la densidad urbana óptima para crear nuevas urbanizaciones. En lo que refiere a la creación de áreas urbanas, suburbanas, urbanas o de huertos, el artículo 13 retoma algunos axiomas generales del modelo:

Todo centro poblado deberá constituir, por lo menos, una unidad vecinal que permita el mantenimiento de una escuela primaria y de los servicios públicos indispensables. [...]

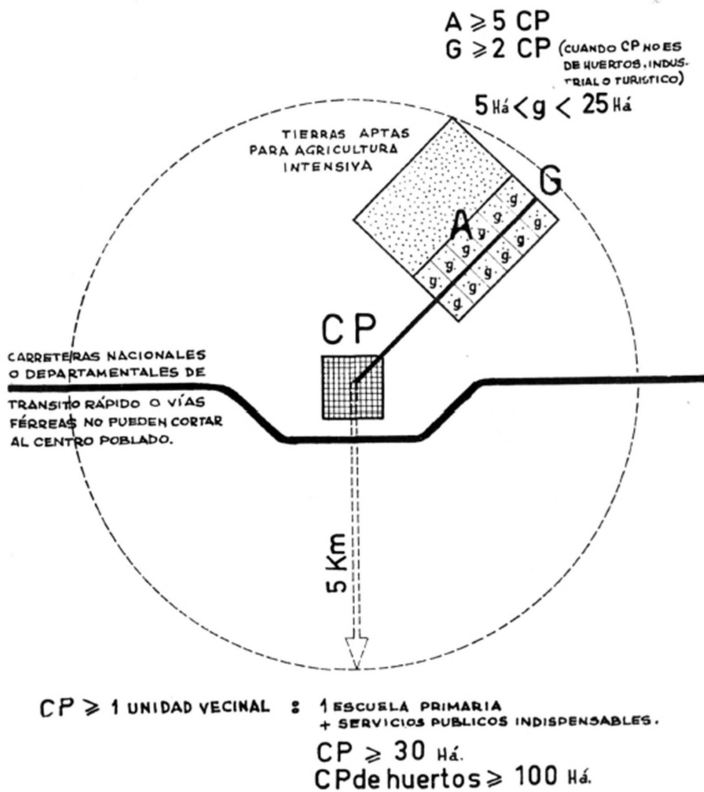
Ninguna unidad vecinal podrá ser cortada por carreteras nacionales o departamentales de tránsito rápido o por vías férreas. En la delineación y amanzanamiento de cada nuevo

20 Jorge Nudelman detalla la cronología del viaje de Serralta en «Tres visitantes en París: los colaboradores uruguayos de Le Corbusier» (2013) y verifica la participación de éste y Oscar Aguirre en el documento de ANCAP donde solamente figuran sus iniciales al final del mismo.

centro poblado se indicarán, de antemano, el lugar y área que corresponderá a la escuela primaria local.<sup>21</sup>

En una publicación del ITU en 1957 titulada «La Ley de Formación de Centros Poblados», se ordenan y compilan los debates legislativos, las exposiciones de motivos y resoluciones de comisiones, dejando entrever el interés e impacto que esta ley tuvo en el desarrollo del territorio nacional. Es el propio Gómez, quien estando a cargo del instituto en aquellos años, aporta gráficos síntesis al final de la publicación.<sup>22</sup> Según Álvarez Lenzi (1986), esta ley es deudora de un proyecto que Raúl Lerena Acevedo formula desde la Sección de Embellecimiento de Ciudades del Ministerio de Obras Públicas en 1924, así como también se constata por los debates transcritos una activa participación del arquitecto Horacio Terra Arocena.

Gráfico 5. Intepretación gráfica de la Ley de Centros Poblados



IH, FADU, Udelar.

21 Parlamento de Uruguay. Ley N° 10.723 — Centros Poblados. 1946. <https://parlamento.gub.uy/>

22 En la última página de la publicación, se realiza una descripción gráfica de la ley que traduce los parámetros urbanos en juego a esquemas planimétricos.

Por otro lado, la Ley de Propiedad Horizontal N° 10751, promulgada también en 1946<sup>23</sup>, permite la aparición del otro insumo clave para el desarrollo del imaginario edilicio propuesto por el Plan Director la década siguiente. La idea detrás del texto era sencilla: admitir la subdivisión de la propiedad edilicia dentro predio permitiendo, entre otras cosas, que los sucesivos niveles y límites interiores se transformen en unidades y propiedades independientes. El objetivo final era reducir el costo del suelo para así aumentar el parque inmobiliario abaratando la construcción de vivienda nueva con el fin de masificarla, sin la necesidad de continuar expandiendo la ciudad. Esto, si bien tuvo impulsos iniciales interesantes, derivó posteriormente en la especulación y presión económica sobre el suelo más que en el ahorro de costos.<sup>24</sup> Pero más allá de las consecuencias en el precio de los inmuebles en el mercado inmobiliario aceleró un cambio tipológico, permitiendo edificios de mayor altura. Esto lo aprovecharían algunos proyectos del Plan Director para incorporar densidad y espacios verdes en el predio.

Esta serie de documentos, iniciativas, debates y proyectos, tanto edificios como legales, nos muestran el alcance del instrumento de ordenamiento y la unanimidad con la que cuenta hacia mediados de la década del cincuenta. Y es precisamente en este momento, que el Plan Director de Montevideo avanza sobre las concreciones más significativas en torno al concepto de Unidad Vecinal permitiendo desarrollar y eventualmente construir los casos de mayor interés asociados al modelo.

## El modelo y los casos

Hacia la década del cincuenta se revisa el corpus teórico y metodológico del urbanismo en Uruguay con el Plan Director. Su antecesor, el Plan Regulador, si bien se desmarcaba de la idea de «plano»,<sup>25</sup> proponía una visión estática en el tiempo y no había sido capaz de lidiar con el crecimiento desordenado de la mancha urbana de aquel entonces.

Un Plan Director consiste en el conjunto de estudios técnicos, aplicados directamente sobre un territorio, para orientar la labor ejecutiva del Gobierno (...) No constituye por lo tanto un programa rígido y estricto de urbanismo; sino un conjunto de directrices técnicas; de ahí su nombre.<sup>26</sup>

Una de las preocupaciones centrales del Plan, es la forma de administrar el crecimiento de la mancha urbana en pleno desarrollo.<sup>27</sup> La idea fundamental detrás del mismo tiene que ver con el reconocimiento de la ciudad como organismo<sup>28</sup> y derivado de esto, la posibilidad y voluntad de ordenarlo.

23 Parlamento de Uruguay. Ley n.º 10.751 — Propiedad Horizontal. 1946. <https://parlamento.gub.uy/>

24 Nidia Conti en «La Vivienda de Interés Social en el Uruguay». p 34

25 El léxico cambia sustituyendo «Plano», aquel documento propio de la producción edilicia que funciona como representación técnica de lo que se intenta construir, a «Plan» que implica la entrada decidida de la noción de prospectiva y planeamiento. Esto está presente en el debate que protagonizaron Julio Vilamajó y Arturo De los Campos <http://cravotto.org/plan-regulador/wp-content/uploads/Plan-Cap9.pdf>

26 «Memoria del Concejo Departamental 1955-1959. Directrices de la Gestión cumplida». p. 24. Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

27 Op. cit.

28 La metáfora orgánica empieza a formar parte recurrente del discurso moderno. Choay, citando a Gropius, habla de centros regionales orgánicos, previo a referirse a las «nuevas unidades urbanas» con una población de 5000 a 8000 personas, las cuales tendrán el objetivo de reconstruir las grandes ciudades.

Para combatir el «centralismo absorbente»<sup>29</sup> se plantea un sistema de recintos administrativos de diferentes escalas, equipados y surcados por vías de transporte de importancia relativa a cada uno ellos. El primero es el Sector, con una población de 100.000 habitantes aproximadamente y servicios asociados de escala metropolitana (hospitales, bancos, etc.). El segundo, con una población estimada entre los 20.000 y 30.000 habitantes es el Distrito, donde aparecen servicios menores como la policía, el mercado, cine, etc. Y finalmente, atendiendo la escala barrial y comunitaria (6.000-12.000 habitantes)<sup>30</sup>, las Unidades Vecinales, que tal como establece la ley está asociada a una escuela primaria además de pequeños negocios, nursery, rincones infantiles, entre otros.

El Plan pretendía que: «ninguna Unidad Vecinal sea atravesada por calles o avenidas importantes para mantener el carácter íntimo». Este sería el inicio del camino hacia la «descentralización orgánica de la ciudad».

Otro de los puntos fundamentales a los que alude el Plan tiene que ver con la necesidad de vivienda en Montevideo. En un informe de Gómez Gavazzo a la «Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población» sobre la falta de vivienda y la aparición de Rancheríos,<sup>31</sup> se mencionan números que, sin llegar al rigor científico necesario (anhelado por Gómez Gavazzo)<sup>32</sup>, permiten estimar la compleja situación que vivía la ciudad en aquel momento: «Para 1951, el número de familias que vivían en estas condiciones, indefinibles por imprecisas, pero conocidas por lo que repudia el sentimiento humano, estaban apreciadas en 28.500» refiriéndose a las situaciones precarias del cinturón periférico de Montevideo.<sup>33</sup>

Es debido a este déficit estructural de la ciudad que se lanza el Programa orgánico de viviendas populares:

Unidades de Habitación emplazadas en amplios predios, dotados de ambiente y servicios públicos adecuados a su función residencial. Las «Unidades de Habitación», constituyen actualmente la expresión más avanzada de la técnica urbanística, en materia de conjuntos organizados de viviendas.<sup>34</sup>

Las referencias ciamistas son evidentes: «... solucionar en forma sistemática y ordenada la falta o decaimiento de la vida vecinal en los barrios, la escasez de viviendas económicas sanas y acordes con las nuevas técnicas contemporáneas sobre la habitación moderna». Sin embargo, marcó el tono de las intervenciones concretas del plan que no tardaron en asociar las Unidades Vecinales a las Unidades de Habitación en una voluntad de liberación de suelo asociado a calidades higienistas-espaciales que permitieran la presencia de pretenciosos equipamientos colectivos. Estos equipamientos, detallados ya en la subdivisión administrativa del Plan, serían claves para intentar recuperar la vida barrial en

29 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la gestión cumplida. Asociado al gráfico «División de la Ciudad en Sectores». p. 29 Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

30 Hay versiones encontradas sobre el número preciso que varía según la fuente.

31 Concejo Departamental De Montevideo Unidad De Vivienda N°1 — 1956: «...desde el año 1953, aparece el problema de los Rancheríos de lata en diversos puntos de la capital que atendió mediante la construcción de Viviendas de Emergencia».

32 «Dada la naturaleza complicada del problema que se plantea, parecería que no se ofrecieran posibilidades de entrar a considerarlo, con suficientes precisiones que permitieran prever u orientar una solución al mismo». Informe In-Voce del Arq. Carlos Gómez Gavazzo a la «Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población» el 3 de agosto de 1959. Archivo Gómez Gavazzo IETU, FADU, Udelar.

33 El déficit estimado por el INVE en la Revista de la SAU (N° 233 p.8) a 1956 es de 100.000 viviendas en todo el país.

34 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la gestión cumplida. Asociado al gráfico «División de la Ciudad en Sectores». p. 49 Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar.

franco decaimiento.<sup>35</sup> La Memoria del Concejo lo plantea claramente: «Se ha tendido a construir la vivienda como parte integrante de un centro total de vida, de manera que el ocupante o el adquirente de la vivienda pueda tener en la propia zona de la misma, los elementos de colaboración asistencial y cultural necesarios para una vida normal». Veremos en mayor detalle estos equipamientos en cada uno de los casos, pero la voluntad cívica —e incluso normalizadora— de los entornos barriales desemboca en una ambiciosa empresa tendiente a relacionar y organizar comunidades con la Unidad Vecinal como modelo de planificación y las Unidades de Habitación como herramienta arquitectónica.

Estos documentos, según describen tanto la Memoria del Consejo Departamental como el número especial sobre el Plan Director que se publica en la Revista N° 235 de la SAU, fueron elaborados por el equipo técnico de la Intendencia de Montevideo donde participan sus diferentes divisiones y que tenía como representante de la Facultad de Arquitectura Gómez Gavazzo.

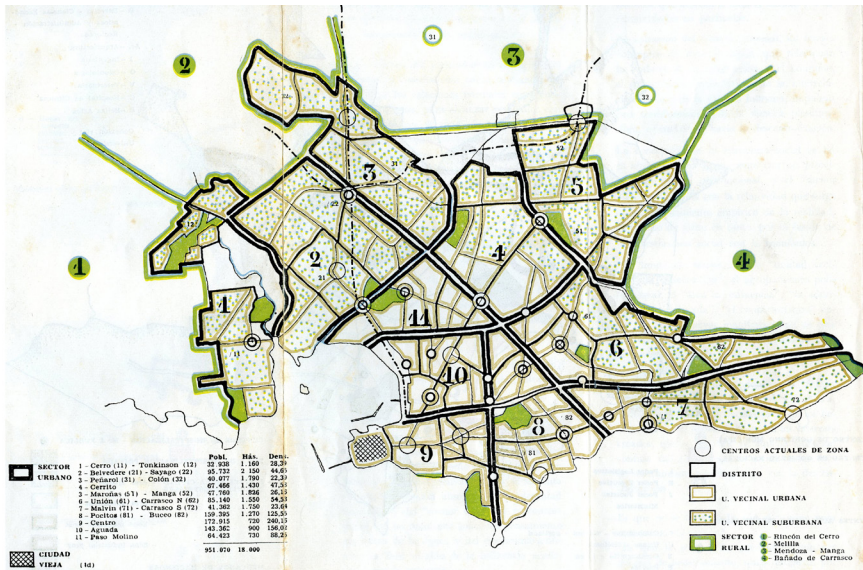
El Plan Director incluía a su vez otros lineamientos y proyectos de diversa índole y alcance, siempre acompañadas de transformaciones físicas e infraestructurales que indujeran dichos cambios. Como primer punto, incluía una zonificación primaria de la ciudad en Urbana, Suburbana, Industrial, De Huertos y Rural en pos de definir y caracterizar el estado actual de la mancha urbana. En segundo lugar, ordenaba las zonas de habitación —urbana y suburbana nuevamente— dentro de los límites administrativos ya comentados. Se proponía un Plan Vial fundamental para atender los problemas de movilidad urbana proyectando vías de conexión rápida con algunos puntos notables como el puerto y el aeropuerto y registrando las nuevas entidades administrativas con relación a las zonas de habitación. Por último, un Plan de Coordinación del Transporte Colectivo proponiendo un sistema de arterias troncales y secundarias con estaciones asociadas para realizar combinaciones. Además de los lineamientos generales a escala ciudad, se detallan planes urbanísticos concretos como el Plan de Remodelación de la Ciudad Vieja, el Plan de Obras del Cerro y el Plan de Remodelación de Maroñas.

El Plan Director fue probablemente el último gran documento de planificación urbana para Montevideo hasta la aparición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 1998, no solo por la superación del Plan Regulador previo, gracias a la coincidencia entre técnicos del ámbito académico, cuadros técnicos y políticos municipales, sino porque nace en un momento de gran optimismo producto de la favorable coyuntura económica de principios de los cincuenta. Esto le permitió avanzar en las cuestiones urbanísticas y de ordenamiento que tuvieron una profunda incidencia en la forma de la Montevideo contemporánea y también una gran cantidad de equipamientos edilicios de altísima calidad, muchos de los cuales se lograron concretar.

---

35 Las referencias al deterioro de la vida barrial y comunitaria se encuentran en varios pasajes del texto «Memoria Del Concejo Departamental De Montevideo 1955-1959. Directrices de la Gestión cumplida.»

### Gráfico 6. Plano Unidades Vecinales



Archivo Gómez Gavazzo. IETU, FADU, Udelar

## Las Unidades del Plan Director

Se proyectaron 5 Unidades Vecinales asociadas al Plan Director de Montevideo con diversos grados de concreción y éxito, pero sobre todo con diversidad de enfoques que las alejan de un modelo de aplicación lineal para demostrarse una herramienta maleable a situaciones y coyunturas particulares.

La primera, fue sin duda la de mayor ambición constructora por parte de la Intendencia de Montevideo, conteniendo pasajes verdaderamente declaratorios del plan global en términos de Unidades de Habitación, poniendo el foco en el problema de la vivienda descrito anteriormente en el Informe in Voce:

el problema de la vivienda no es solo construir habitaciones, sino que fundamentalmente es dar al ciudadano los servicios de protección integral de su vida, previendo los locales para atender sus necesidades, culturales, deportivas, de prevención social y médica y de esparcimiento, de tal manera que se sienta vinculado a su barrio y a la acción municipal, haciendo en él conciencia de los beneficios que el Estado le reporta y transformándolo en un ciudadano activo defensor de nuestro modo de vida republicano-democrático<sup>36</sup>

Y más allá de las consideraciones generales a escala metropolitana, incluye una visión que propone dotar al recinto urbano de todos los elementos necesarios para el desarrollo de una vida barrial integral:

La Unidad de Habitación No.1 Buceo se ha concebido, contemplando la solución de manera integral de los generalizados problemas sociales, económicos y urbanísticos que afectan hoy día a los grandes conglomerados urbanos, y como tal, a Montevideo.<sup>37</sup>

36 Unidad de Habitación Buceo. Departamento de Planeamiento Urbano y Cultural Servicio de la Vivienda. Carpetas sin numerar en el Instituto de Historia de FADU, Udelar.

37 Op. cit.



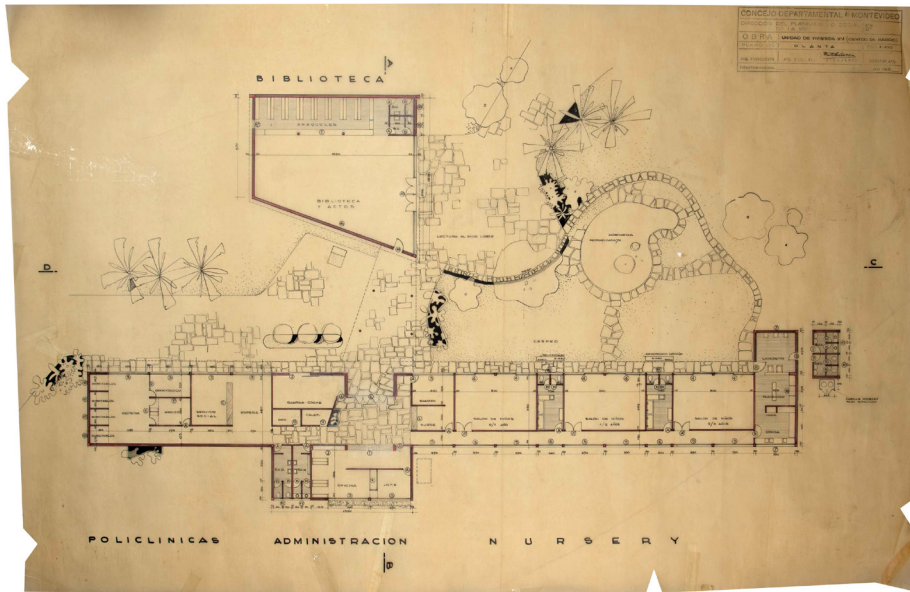
Según Nydia Conti (1986), la Unidad Buceo es la única que se podría considerar que llega a cumplir con los axiomas de la Unidad Vecinal a cabalidad. Es un proyecto urbano complejo, con muchos vaivenes de gestión desde sus primeras prefiguraciones hasta las concreciones definitivas. Tiene inicios en décadas previas vinculadas con la construcción de un pequeño barrio obrero en los predios municipales frentistas al Cementerio del Buceo, pero desde sus primeras imágenes y plantas de ubicación muestra la escala y magnitud de las iniciativas edilicias proyectadas.

El proyecto original, realizado por el Arq. Scarlatto desde la Dirección de Vivienda, se ubicaba frentista a las avenidas Rivera y Propios (Bulevar Batlle y Ordoñez) en un predio de 23 hectáreas destinado antiguamente al cementerio, que se pretendía convertir en un espacio abierto que, aprovechando el arbolado existente y con una densidad promedio de 300 habitantes por hectárea, crearía 1844 viviendas próximas al centro de la ciudad, totalizando unas 7000 personas, un poco por encima del límite mínimo hipotético de 6000 habitantes por Unidad Vecinal. Esto se llevaría a cabo a través de la construcción de 8 bloques de 4 pisos de entre 80 y 180 metros de longitud y 6 bloques de 15 pisos de entre 55 y 65 metros. Como parte del emprendimiento asociado a la Unidad habría un mercado de 600m<sup>2</sup>, un bloque de pequeños comercios de 900m<sup>2</sup>, un local para confitería-restaurant y club social, 1 sala de espectáculos para 800 espectadores (cine, teatro, conferencias y asambleas), oficinas municipales asociadas al correo y el telégrafo, 1 policlínica-nursery-biblioteca, 1 bloque de talleres de 650 m<sup>2</sup> para artesanos afincados en la Unidad y 1 quiosco policial. También se abastecería por 5 subcentros asociados a los bloques de vivienda con servicios comerciales, nurserys y parques infantiles para la mejor atención de la población infantil. Vinculada a la zona verde donde se ubican los equipamientos deportivos, se implanta la escuela para 1000 niños que «comanda» el conjunto y permite el acceso desde cualquier punto de la Unidad «libre de todo cruce con vías vehiculares». Es por esto que los accesos a las viviendas se realizan mediante circulaciones locales, y los vinculados con la escuela y gimnasio lo hacen por vías que cotidianamente serían peatonales.

### *Gráfico 7. Fotografía de la primera maqueta de la Unidad N°1 Buceo*



Archivo IH, FADU, Udelar.

**Gráfico 8. Plano de la Policlínica de la Unidad N°1 Buceo**

Archivo IH, FADU, Udelar

La Unidad N°2 es la Unidad Casavalle, con un enfoque radicalmente distinto. En este caso, se ubica en el borde urbano-rural de la ciudad de Montevideo, que en aquel entonces era lugar de peregrinaje de la nueva población que emigraba desde interior del país y que, junto a otros exiliados urbanos de la propia ciudad,<sup>38</sup> alimentaban los ya mencionados rancheríos. Aquí la Unidad Vecinal fue concebida como portal de ingreso o reingreso a la vida urbana: una zona de interfase para que la reincorporación a la vida económica y social de la metrópolis por parte de los pobladores sea mediante una adaptación más rápida y genuina. Ubicada en las calles San Martín, Aparicio Saravia y camino Casavalle, la unidad proyectaba 18 bloques de albergues de 12 unidades, 19 bloques de viviendas de 3 pisos y 5 edificios torres de 10 pisos, totalizando unas 1200 unidades. Los albergues precarios cumplirán función de etapa intermedia para los habitantes de los rancheríos «procurando servir de ámbito a una progresiva adaptación hacia formas de vida socioeconómicas más elevadas» y los bloques de vivienda colectiva, ubicados en las zonas de mayor valor de la tierra, «pasarán a ser el futuro hogar de aquellos que alcancen un «standard» de vida que les permita usufructuar racionalmente las nuevas condiciones de una vivienda mejor». La zona baja del terreno, asociada al borde del arroyo Miguelete, sería un parque a modo de expansión de las áreas verdes de los bloques. «El centro de barrio es el verdadero centro de gravedad de la composición por su equilibrada distancia de los albergues, bloques de vivienda y accesos peatonales y vehiculares» y contenía: 1 escuela, 1 salón de actos y reuniones, 1 nursery y policlínica, 1 bloque de negocios, 1 quiosco policial, 2 casas cuna, 2 subcentros comerciales, tres zonas de juegos infantiles, 1 teatro al aire libre y una zona deportiva con vestuarios y club social.

<sup>38</sup> Gómez habla en el citado «Informe In-Voce», de una doble fuerza alimentando la periferia: expansiva, referida a los exiliados urbanos por no poder costear la vida en ciudad y concentrativa, que afirma es «comúnmente conocida como éxodo del campo a la ciudad».

*Gráfico 9. Fotografía de la Policlínica de la Unidad N°2 Casavalle*

Archivo IH, FADU, Udelar

Impulsada por el Arq. Julio Cesar Abella Trías, encargado de Planificación y Contralor en la Intendencia de Montevideo, se encuentra es la Unidad del Cerro que se emplaza «en una zona obrera de magníficas posibilidades paisajísticas y climáticas».<sup>39</sup> Para esta unidad se proyectaban 6 bloques de 40 apartamentos y una capacidad total de 1200 habitantes en un predio de 5 hectáreas que escalonaban los edificios en la falda sur del cerro y serían el comienzo de la conformación de la Unidad Vecinal. El proyecto a cargo de Román Fresnedo Siri, financiado con emisión de deuda pública, proponía 10 viviendas por planta con 5 núcleos de circulación, eliminando los corredores para aumentar la privacidad y logrando dormitorios al norte y lugares comunes al sur, aprovechando las vistas. La planta baja sobre pilotis, alojaría servicios colectivos y pequeños negocios.

Luego se menciona la Unidad Vecinal del Reducto proyectada para el predio ubicado entre las calles Millán, Santa Fe, Zapicán, San Fructuoso y García Morales donde se encuentra el Hospital Vilardebó. El proyecto proponía la remoción de la antigua edificación y la instalación de bloques de viviendas, equipamientos colectivos y un parque para unas 3400 personas en las 9,5 hectáreas del predio, aportando 756 viviendas. Se pensaba una financiación mixta entre capital privado, INVE y Concejo Departamental.

Finalmente tenemos la Unidad Alto Malvín que no solo se presenta como el proyecto más ambicioso de transformación de ciudad, sino que también se convirtió en un verdadero laboratorio de la vivienda social en Montevideo en las décadas siguientes. Previo al Plan Director, la Oficina del Plan Regulador de Montevideo le había encomendado al arquitecto inglés Elidir Davis la realización de un trazado urbano para la zona de Malvín Norte que resulta en un plan para la urbanización de 415 hectáreas con el objetivo de resolver la proporción en que se deberían construir «las fábricas, las viviendas y los espacios libres» buscando «crear un equilibrio económico entre el trabajo y la vida dia-

39 Revista Arquitectura SAU N°235 de 1958.

ria». Esto es posteriormente revisado por la Dirección del Plan Regulador que tenía a Carlos Clemot a cargo. Allí se resuelve reordenar la propuesta de Davis aumentando la cantidad de habitantes totales, así como la escala de los edificios dentro de la trama con términos y léxicos que dejan entrever la adopción de postulados del movimiento moderno:

Determinado el destino, se pensó en establecer una estructura conveniente para la función habitar, lo que llevó determinar grandes zonas libres de circulación vehicular rápida y que por su tamaño tuviera la posibilidad de constituir unidades vecinales (...) se determinaron 5 islotes donde desarrollar la habitación y donde podrán alojarse aproximadamente 20.000 habitantes, lo que da una densidad de 100 habitantes por hectárea.<sup>40</sup>

La Unidad Vecinal de Alto Malvín descrita por el Plan Director finalmente duplica la apuesta en términos demográficos respecto a la iteración proyectual previa y fija la capacidad total final de las 170 hectáreas en casi 40.000 personas alojadas en 8750 unidades habitacionales que, con el modelo de aprovechamiento de suelo propuesto, transformaba la zona en un verdadero parque con usos habitacionales y equipamientos asociados. Los complejos habitacionales propuestos en la maqueta del área muestran el cambio tipológico hacia placas en altura y vivienda de varios niveles que miniaturizan los modelos previos para el área.<sup>41</sup>

Si bien no se logró concretar ningún equipamiento antes del fin del mandato del Concejo Municipal en 1959, el legado del Plan Director en el futuro de la planificación del área es indudable y se transforma en un caso representativo de la voluntad planificadora de la época con sus logros y fracasos.

## El destino de las Unidades

En los años posteriores al Concejo Departamental la pujanza económica de Uruguay que había empezado a mermar luego de la guerra de Corea se agudizó dramáticamente.<sup>42</sup> Las ambiciones del aparato público, sobre todo en materia de planificación y concreción edilicia decayeron significativamente y se dilataron en el tiempo.

Visto en retrospectiva, los proyectos del Plan Director tuvieron desenlaces diversos y desaparejos.

La Unidad Buceo, puede considerarse la más exitosa con varios de sus proyectos concretados y unas calidades urbanas que actualmente se mantienen vigentes. Sin embargo, el proyecto final dista bastante del ideal, ya que muchas Unidades de Habitación no se llevaron a cabo tal cual el plan y sufrieron cambios tanto morfológicos como cuantitativos. De los bloques originales se construyeron solamente dos, uno frentista a Propios y otro a Santiago Rivas. Las torres hacia Rivera fueron reduciendo su tamaño de 15 pisos hasta convertirse en bloques de 4 y se trasplantó el proyecto de 32 bloques de la Unidad N°2 a Buceo ocupando la zona norte contra Santiago Rivas.

Por si fuera poco, aspectos fundamentales de la Unidad Vecinal no se respetaron: la ubicación de la escuela nunca fue modificada (aún hoy funciona frentista a la Av. Rivera) y los equipamientos y

40 Las referencias al proyecto de Davis, los comentarios de la Intendencia y los proyectos posteriores se encuentran en el texto "Memoria 1951-1952. Departamento de Arquitectura" (1953) p.23 en el Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura.

41 Se puede visualizar en una maqueta que figura en la Revista Arquitectura SAU N°235 de 1958 la prefiguración formal final de la Unidad Alto Malvín donde conviven completamientos parciales del proyecto de Davis y algunas adiciones posteriores con placas y bloques de vivienda en altura.

42 En el «Manual de Historia del Uruguay 1903-2010: Tomo II» Barrán y Nahum (2013) describen la situación económica del país luego del neobatllismo y las iniciativas vinculadas con la industrialización por sustitución de importaciones luego de iniciada la guerra de Corea.

servicios asociados no fueron más allá de la policlínica, y algún otro equipamiento cultural que dista bastante de las ambiciones iniciales.

De cualquier forma, el entorno y la calidad urbana es destacable en comparación a otras Unidades Vecinales y es posible que su posición de relativa proximidad al centro, la baja altura y el nivel socioeconómico de sus habitantes sean los causales del éxito.

La Unidad Casavalle, más que un experimento positivo de reinserción social se transformó en un caso paradigmático de la precarización, turgurización y reocupación informal de las infraestructuras habitacionales públicas. Es justo mencionar que poco se concretó del programa propuesto por el Concejo Departamental y las ideas asociadas a la transición y reinserción social se probaron bastante más complejas de resolver, por lo que queda la incertidumbre de qué hubiese sucedido de concretarse la inversión. La recientemente inaugurada plaza de Casavalle, quizás recupera aquella idea de llevar servicios a las zonas más vulnerables, pero no ha podido dismantelar la estigmatización social de uno de los barrios más precarios de la periferia de Montevideo.

En el Cerro sucedió algo similar, que, si bien dejó un edificio de alta calidad arquitectónica realizado por Fresnedo, poco se puede apreciar del plan original —que ocupaba buena parte de la ladera del cerro— y cuyo centro de barrio a medio terminar habla del fracaso de aquella iniciativa.

La Unidad Reducto fue la de menor desarrollo. El predio quedó intacto en el 60% que contiene al Hospital Vilardebó y el 30% restante, alberga 22 bloques de 4 niveles en lo que hoy es el Conjunto Zapicán junto a algún equipamiento asociado, lejos de constituir una Unidad Vecinal con todos sus componentes. Además, muchos de los pasajes interiores terminaron por ser semi-privados, rompiendo finalmente la idea de vínculo con la ciudad.

Por último, la Unidad Alto Malvín —o mejor dicho, las Unidades en la zona de Malvín Norte— son casos más difíciles de evaluar por su envergadura y diversidad. Se concretaron equipamientos habitacionales modernos vía INVE con el Barrio 16 y su posterior expansión mediante el sistema prefabricado PNV.<sup>43</sup> Años más tarde, la Universidad de la República incorpora una serie de equipamientos asociados al Plan Maggiolo<sup>44</sup> y se concreta uno de los primeros ensayos de vivienda cooperativa con el conjunto VICMAN de Nebel y Dieste cerca de donde luego se emplazan imponentes complejos como Euskaal Erría y Malvín Alto. Estos últimos se construyen durante la dictadura cívico militar en línea con las especulaciones formales del Plan Director y los axiomas del movimiento moderno, desoyendo la crítica internacional que proponía hacía ya varios años una mirada superadora de este tipo de iniciativas edilicias.

Pero la privatización del espacio entre bloques es el común denominador y el descuido general del espacio colectivo no colabora con una imagen positiva del conjunto. Las críticas proyectuales del TIUR<sup>45</sup> son de recibo, y la imagen alienante bajo las placas de Camino Carrasco no remiten en lo más mínimo a los acogedores espacios comunitarios de las ideas de Perry.

43 PNV (Pérez Noble Viera, apellido de sus autores) es un sistema prefabricado en hormigón armado que se ensaya a partir de la década del 50 en busca de una eficiencia para la construcción de equipamientos habitacionales mediante novedosos procesos de industrialización.

44 El «Plan de Construcciones Universitarias» impulsado por el rectorado de Oscar Maggiolo en la Universidad de la República empezaría a construir una Ciudad Universitaria sumando diversos equipamientos educativos en torno al Hogar Estudiantil proyectado por Carlos Clemtot y Justino Serralta en la Unidad Alto Malvín, hoy sede de la Facultad de Ciencias de la Udelar.

45 El Taller de Investigaciones Urbanas y Territoriales (TIUR) estaba conformado por arquitectos y arquitectas de Uruguay que plantearon una crítica frontal a la estrategia de abordaje de los problemas urbanos y arquitectónicos en la capital del país. En su texto «Propuestas para la ciudad de Montevideo» (1986) aparecen proyectos

*Gráfico 10. Imagen aérea de la Unidad Buceo al 2022*

Imagen del autor

## Comentarios finales

La Unidad Vecinal como instrumento continuó siendo utilizado para desarrollar grandes predios en las décadas siguientes al lanzamiento del Plan Director, pero sin la Intendencia de Montevideo como organismo ejecutor protagonista. El INVE por otra parte sí se embarcó en la construcción de varios complejos de grandes dimensiones que, si bien se despojan de muchas pretensiones urbanas del modelo original, proponen algún equipamiento barrial y colectivo, asociado mayoritariamente a instituciones de educación preescolar y escolar. También organismos de financiación hipotecaria como el BHU (Banco Hipotecario del Uruguay), más hacia el último cuarto de siglo XX comienza a promover la construcción de grandes conjuntos, pero de nuevo sin aquella pretensión de integralidad urbana.

Quizás el último intento de abordaje complementario entre la propuesta edilicia y urbana, y estas con la ciudad, fue el Conjunto Habitacional «Piloto 70» lanzado como concurso público de anteproyectos de arquitectura por parte de la Dirección Nacional de Vivienda para desarrollar un enorme predio en la zona del Buceo. Fue posiblemente el último gran empuje de construcción de unidades habitacionales con todos los servicios necesarios para el desarrollo del polígono con la autonomía como prometía el Plan Director. El programa en las bases pedía a los concursantes incluir unas 1800 viviendas y el diseño de numerosos equipamientos (Nursery, Jardín de Infantes, Escuela,

---

concretos, dentro de los cuales Mariella Russi y Alberto de Betolaza analizan e interpelean los grandes conjuntos habitacionales de Malvín Norte.

Liceo, Centro Comunales, Asistenciales, Comerciales, así como varios servicios urbanos) en un enorme predio de 12 hectáreas entre las calles 26 de Marzo, Tomás de Tezano, Pedro Bustamante y la Av. Luis Alberto de Herrera.

El caso reviste interés no solo por la convocatoria y participación de actores muy relevantes del ámbito disciplinar, sino porque también permite visualizar cómo, con el mismo instrumento de ordenamiento, las soluciones edilicias y el imaginario urbano proyectado por los primeros premios pueden diferir radicalmente entre sí. El primer premio de Chao, Daners, Gilboa, Mato y Reverdito plantea una versión articulada de bloques bajos y altos en total sintonía con los axiomas modernos, así como también el segundo premio de Serralta y Clemot con sus placas escalonadas. Pero los siguientes proyectos (Arana, Sprechman, Lorente, Spallanzani entre otros, y Musso, Vanini) exploran ya soluciones que critican frontalmente la ortodoxia moderna y se acercan a posturas vinculadas con el Team X y revisiones contextualistas. Este diálogo entre proyectos contemporáneos y deudores de otras décadas, de arquitectos referentes con nuevos exponentes disciplinares y de discursos urbano-arquitectónicos enfrentados, encuentran en la Unidad Vecinal un soporte básico donde desplegar los usos y recursos urbanos, demostrando por un lado la resiliencia de la herramienta de planificación, y por otro el radicalismo con que las Unidades Vecinales se abordaron en la década del Plan Director.

Este radicalismo no solo planteaba un imaginario optimista y moderno, apoyado en los recientes instrumentos legales y las últimas técnicas en materia de planificación y edificación, sino que también cambiaba profundamente las relaciones de vecindad, los modos de habitar, la colectivización de equipamientos barriales, la calidad del espacio público. Esto constituía una ruptura y negación completa de la ciudad preexistente que si bien intentaba adecuarse al contexto y la coyuntura territorial donde estaban insertas, tenía por objetivo un habitante urbano muy diferente al de las décadas previas donde las viviendas aisladas en lotes individuales eran la opción recurrente. Aquí, el ciudadano participa de una vida urbana totalmente distinta a la ciudad pre-metropolitana: bloques de vivienda en vastos parques públicos con múltiples servicios colectivos.

Desde esta perspectiva, resulta difícil hoy hacer el ejercicio de imaginar una ciudad cabalmente remodelada por el Plan Director. La operación descrita en el Boletín 8 del ITU, sesenta años después se parece mucho a una distopía que, de haberse desplegado en su totalidad, hubiese creado una ciudad radicalmente distinta a la actual. Esto estuvo muy lejos de concretarse y si bien hoy podemos observar fragmentos y vestigios de aquella empresa, la crisis económica primero, la dictadura después y finalmente las voces contrarias al movimiento moderno desmantelaron definitivamente el imaginario urbano-habitacional del Plan Director.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ LENZI, R. (1986). *Fundación de poblados en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura.
- ALTEZOR, C. y BARRACHINI, H. (1971). *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo: desde su fundación colonial hasta nuestros días*. Montevideo : Junta Departamental, Biblioteca José Artigas..
- BARRÁN, J.P. y NAHUM, B.. (2013). *Manual de Historia del Uruguay 1903-2010*: Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental.
- CHOAY, F. (1983). *El Urbanismo: Utopías y Realidades*. Traducido del francés, edición original: 1965. Barcelona: Lumen.
- CONTI DE QUEIRUGA, N. (1986). La vivienda de interés social en el Uruguay: historia de los problemas de la arquitectura Nacional. 2a. reimpr. Montevideo, Uruguay. Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura.
- HOWARD, E. (1898). *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*. Londres: Swan Sonnenschein.

- MUMFORD, E. (2002). *The CLAM discourse on urbanism (1928-1960)*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, MIT Press.
- NUDELMAN, J. (2013). «Tres visitantes en París: los colaboradores uruguayos de Le Corbusier». Director: José María de Lapuerta. Doctorado. [Tesis]. Madrid: Universidad Politécnica, Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
- PERRY, C. (1929). «The Neighborhood Unit». En: Volume VII, *The Regional Plan of New York and its Environs*, Monograph I. Nueva York: Routledge
- SCASSO, J. A. (1941). *Espacios verdes: política del verde en Alemania hasta el año 1932*. Facultad de Arquitectura, Udelar.
- SERT, L.J. (1947). *Can our cities survive? An ABC of urban problems, their analysis and solutions*. Cambridge: Harvard University Press.
- TIUR — Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (1986). *Propuestas para la ciudad de Montevideo*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- UNWIN, R. (1912). *Nothing gained by overcrowding: How the Garden City type of development may benefit both owner and occupier*. Westminster: P.S. King & Son,