

2015, Ciudad Futura. Horizonte del Plan Regulador de 1930

Más información: [www.cravotto.org/plan](http://www.cravotto.org/plan)



CIEN AÑOS  
FACULTAD DE  
ARQUITECTURA



FUNDACIÓN CRAVOTTO

Capítulo 1

# La construcción de la metrópolis

ANTEPROYECTO DE PLAN REGULADOR DE MONTEVIDEO. ESTUDIO DE LA URBANIZACIÓN CENTRAL Y REGIONAL

*"Estamos en presencia al cumplirse este año de 1930, de un progreso asombroso de la ciudad de Montevideo.*

*Nuestra ciudad, organismo cosmopolita en pleno crecimiento, se ha transformado en los años que van de este siglo, de un pequeño núcleo urbano a una verdadera urbe. Una generación de paz, de trabajo, de activa dirección, nos ha permitido palpar realizaciones de lo imaginado tiempo atrás por cerebros videntes. Otra generación nos permitirá ver realizados los actuales proyectos, pero, nos habremos ya transformado en una gran urbe, con todas las complejidades inherentes a ella. Estaremos en las vecindades de los dos millones de habitantes"<sup>1</sup>*

La lectura interpretativa más frecuente y extendida del Plan Regulador de Montevideo de 1930, lo ha considerado en tanto propuesta fallida, plan que no llegó a concretarse.<sup>2</sup> Un episodio más dentro de una serie de propuestas, acciones, legislaciones, normativas, proyectos urbanos, con la se describiría una trayectoria frustrante de las iniciativas urbanas en Montevideo.

Otras miradas lo suponen en tanto proyecto arriesgado y utópico y por tanto fatalmente condenado al papel, que más bien da cuenta de un momento disciplinar marcado por la influencia del movimiento moderno ciamista, que tiene en Le Corbusier su vocero más ilustre. Un momento rupturista con las ideas y las prácticas de la incipiente disciplina

---

<sup>1</sup> Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo, 1930. Nota elevada al Consejo Departamental por la Comisión prestigiadora.

<sup>2</sup> Liliana Carmona, María Julia Gómez, "Montevideo. Proceso Planificador y crecimientos", Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1999

ensayadas desde finales del siglo XIX, y que tampoco tiene continuidad hacia adelante en la medida que las ideas ciamistas que lo animan son puestas en cuestión.<sup>3</sup>

La interpretación que se plantea, y que supone polemizar con las anteriores, advierte otras dimensiones en cuanto a sus intenciones y objetivos, y otras articulaciones con una construcción disciplinar de largas trayectorias y continuidades, que se vincula fuertemente con la construcción del imaginario urbano capaz de legitimar el andamiaje institucional que tienda a viabilizarlo.

Supone una interpretación que lo vincula fuertemente al contexto histórico y a las circunstancias específicas de sus actores.

Supone alejarse de la visión del Plan en tanto tarea material concreta y revisarlo como aporte público, sensibilizador y didáctico, que abre discusiones sobre lo urbano y lo entiende como proyecto colectivo a construir. A la vez que mide, pone a prueba los conocimientos y destrezas alcanzados en sus instrumentos específicos.

Visto desde este punto de vista en la formulación del Plan Regulador podemos entender un programa específico que atiende: la construcción del imaginario de Montevideo como metrópolis moderna, expresión de un estado dinámico e integrador. Dar cuenta de los avances disciplinares y del *expertis* rápidamente alcanzado por los profesionales nacionales formados en la naciente disciplina dentro de una todavía joven academia. E impulsar al sector político gubernamental a comprometerse con la profundización del diseño institucional y la definición de roles específicos para llevar adelante el desarrollo de la ciudad entendida como expresión visible del colectivo social.

La celebración del Centenario de la Jura de la Constitución, es programada sin inocencia desde la elite económica y los sectores políticos dirigentes como momento de reflexión exaltada de los logros colectivos de la vida republicana,<sup>4</sup> dando cuenta del optimismo y del "querer hacerlo todo" que caracterizaba el momento del país<sup>5</sup>

El centenario es concebido antes que nada como una ocasión propicia para afirmar ciertos aspectos morales y civilizatorios. Es una celebración que se orienta más hacia el futuro que al pasado, se presenta más modélica que historicista, asociada con la ejecución de un amplio plan de obras públicas y de leyes sociales. Un momento para asentar relatos y convicciones que contribuyan a cohesionar la cultura social.

La circunstancia es inmejorable para amplificar y volver a colocar en la agenda pública el horizonte del futuro urbano de Montevideo.

Meses antes de iniciar el trabajo en el Plan, y seguramente con gestiones avanzadas, estratégicamente, Cravotto propone a la Directiva de SAU la recopilación de todos los antecedentes existentes en materia urbana normativa. Tarea claramente preparatoria, que es aceptada y que emprende con la colaboración de Eugenio Baroffio, proponiendo al finalizar su publicación<sup>6</sup>

No es una ocurrencia astuta, se trata de una demanda que desde hace una década se está persiguiendo.

---

<sup>3</sup> Ver argumentos sostenidos por Barracchini y Altezor en "Historia urbanística de la ciudad de Montevideo", Trilce, 2010 y Laura Alemán "Hilos rotos", Hum, 2012.

<sup>4</sup> Real de Azúa, C., "Los orígenes de la nacionalidad uruguaya", Arca, 1991. Además de dar cuenta de los móviles políticos por detrás del debate de las fechas a conmemorar, se refiere con agudeza e ironía sobre la dificultad de consenso y a la artificialidad deliberada y eufórica con que se promovieron los festejos vinculados a la independencia. También en el editorial de la Revista Anales, 1930, N°102 se da cuenta del clima generado en torno, ahora, específicamente de los festejos del '30: "una sola voluntad parece haber inspirado la doctrina del enaltecimiento nacional, en una extraña solidaridad de las energías íntimas del pueblo y de sus gobiernos"

<sup>5</sup> Real de Azúa, Carlos., "El impulso y su freno", Biblioteca Artigas, 2009.

<sup>6</sup> Mery Méndez y Elena Mazzini, Polémicas de arquitectura en el Uruguay del Siglo XX, Udelar, 2011, p. 83.



*en la más libre amplitud de la expresión... la ciudad, la que - para usar un elocuente y conocido símil - no es otra cosa, en síntesis, que una complicada máquina en la que cada elemento constitutivo tiene asignado su trabajo, limitado su sitio, todo disciplinado y subordinado a un objetivo integral, que es el desarrollo económico de la ciudad, en la más libre amplitud de la expresión.*<sup>10</sup>

Esta es la preocupación a la que el Plan Regulador da forma, la construcción de la metrópolis futura. Agorio comentando la propuesta parece entenderlo claramente:

*" En el estudio del Plano Regulador que nos ocupa hay una trama de hechos fundamentales cuya influencia rigurosa no se puede negar. De ese esqueleto surge una solución - ¿la única?- No-*

*Otras podrán plantearse porque los criterios de previsión no pueden ajustarse todos al mismo molde y además no olvidemos que, en una solución urbanística, se fuerza un desarrollo hacia una forma integral, que no tiene porqué ser única, pero que tiene valor cuando es un complejo armónico asentado sobre un terreno de hechos... Como otros que lo precedieron el trabajo del Arqo. Cravotto y sus colaboradores vuelve a plantear el problema del futuro para Montevideo...Alrededor de esos puntos está girando el porvenir de una gran ciudad."*<sup>11</sup>

Se trata de la concreción de un imaginario que recoge aspiraciones colectivas y plurales, que respondiendo a su tiempo, integra deseos y formulaciones pasadas.

Como reconoce explícitamente Cravotto:

*"en [el] Plan existen soluciones imaginadas, proyectadas y realizadas por personas y técnicos que de forma directa o indirecta han contribuido a la depuración del análisis, es honesto expresar un agradecimiento a alumnos, colegas, ingenieros o amigos del bien de la ciudad."*<sup>12</sup>

El progresivo desarrollo que, en materia urbanística se fue procesando desde la institucionalización de la disciplina en los cursos de Arquitectura, encontraba escasos espacios para mostrarse, menos públicamente.

La coyuntura de los festejos del centenario, parece también momento oportuno para demostrar los avances alcanzados y dar un paso más en la legitimación de la importancia de los estudios urbanos. A la vez que posibilitar a las figuras nacionales vinculadas al estudio específico de las problemáticas urbanas, demostrar las novedades en la materia y el rigor y el *expertis* que se venía madurando.

En particular la figura de Cravotto, que ya tenía desarrollada una trayectoria enfocada en las cuestiones urbanas, encuentra un momento para la síntesis de ideas y su cristalización en una esperada (primera) propuesta profesional en ese campo.

Cravotto, primer ganador del gran premio de la Facultad, había accedido a la beca diplomática que le facilitaba un viaje académico, que emprende durante tres años, como experiencia de captación de conocimiento, entre 1918 y 1922. Las actividades en su larga estadía en Estados Unidos y Europa evidencian, aunque no exclusivamente una gran inquietud por los temas urbanos. En Estados Unidos se interesa y visita las propuestas urbanas vinculadas al movimiento de parques urbanos, en particular la obra de Olmstead, y se informa de primera mano y adquiere publicaciones pioneras del Movimiento de Planificación de Ciudades.<sup>13</sup>

Ya en Europa, durante su estadía parisina, se matricula en los cursos de verano del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad de París, donde toma clases con León Jaussely y Marcel Poëte, a quienes reconocerá siempre como pioneros y maestros. La experiencia en París le permitirá, además de interiorizarse en las renovadas posiciones del urbanismo Francés, tener contacto con la institucionalidad que la nueva generación urbana francesa

---

<sup>10</sup> Revista Arquitectura, N° 119, 1927, p. 295. Juan Scasso, Consideraciones urbanas.

<sup>11</sup> Revista Arquitectura, N° 160, 1930, p. 50. Comentarios de L. C. Agorio al Plan Regulador

<sup>12</sup> Documento del Plan Regulador, p. 12

<sup>13</sup> La biblioteca del archivo Cravotto, así como las investigaciones que están estudiando el itinerario seguido en sus viajes da cuenta de esto.

teja, que operaba no solo en el ámbito académico nacional, sino que incorporaba enfoques disciplinares de la tradición anglosajona y alemana, se articulaba con las instituciones de gobierno urbano y se mostraba activa en la construcción de vínculos con el exterior.

A su regreso, se incorpora a la naciente cátedra de Trazados de Ciudades y Arquitectura Paisajística, ejerciendo la titularidad desde 1926, donde desarrolla una tarea comprometida con los problemas urbanos nacionales. A la vez, promueve vinculaciones académicas, profesionales, y un actualizadísimo intercambio bibliográfico, en la búsqueda de consolidar y expandir el campo disciplinar.

Esta trayectoria legitimante es detallada por el propio Cravotto en el documento del Plan. Comentando la gestación del trabajo anota:

*... "en lo que me es personal... Una observación directa del problema del urbanismo realizada en prolongados viajes y estadas en ciudades del mundo... En el ejercicio de la Cátedra que tuve el honor de iniciar en la Facultad de Arquitectura, pude obtener, en forma concreta la colaboración de los alumnos, mentes modernas,... soluciones a los temas de sobre urbanización de Montevideo... que mas tarde han tenido forma tangible en el plan que acabamos de formular."*<sup>14</sup>

Entre las "mentes modernas" del alumnado se encuentran quienes apenas recibidos integrarán el equipo del Plan Regulador: Octavio de los Campos, Hipólito Tournier, Milton Puente y Américo Ricaldoni.

La revisión de los ejercicios académicos de la cátedra de Trazados que aparecen periódicamente publicados *Arquitectura* y son exhibidos en los Salones de Arquitectura.<sup>15</sup>, evidencia la consideración de Cravotto de reconocerlos como instancias de estudio previas. Como aportes que parcialmente son retomadas en el Plan Regulador. Dando cuenta de un enfoque docente deliberado, de relacionar la academia con la agenda urbana de la ciudad.

Los temas y soluciones ensayadas, tal como reconoce Cravotto, están en relación con los enfoques y propuestas del plan, citamos como ejemplos:

- Trabajo sobre la congestión en la península de 1926

"Se constatan problemas de tráfico y estacionamiento, se consideran terminales fluviales y la extensión del puerto hacia el norte... Ha sido pues nuestro trabajo encaminado principalmente a resolver el problema de circulación; sin olvidar otros, como la aireación para la que hemos establecido zonas enjardinadas. Todo ello con un criterio práctico de moderación respetando en lo posible lo existente y sin tocar un solo edificio público, ni de importancia."<sup>16</sup>

- Estudio de Urbanización, Un Parque en la zona norte de Montevideo de 1927

El proyecto estudia la red de Avenidas principales de acceso y vías de enlace con los demás parques públicos, definiendo así el sistema de espacios libres; se estudian varios *parkways* y un *waterway*, avenida parque, a ambos lados del Arroyo Miguelete, llevando el paseo hasta el Hipódromo.<sup>17</sup>

- Un barrio para obreros en los suburbios de la ciudad, de 1928

El programa planteado en el ejercicio supone "un terreno en los suburbios de la ciudad donde el Municipio proyecta construir un barrio, con el objeto de facilitar a cierta parte de sus obreros viviendas sanas y confortables."<sup>18</sup>

- Un Balneario Centenario (barrio balneario en Carrasco)

---

<sup>14</sup> Documento del Plan Regulador. p. 11 y 12

<sup>15</sup> Revista Arquitectura 1928, N° 124 pag. 68. Exhibido en VII Salón de Arquitectura de 1928, ver Revista Arquitectura, N° 130, 1928, p. 196

<sup>16</sup> Trabajo publicado con introducción de Cravotto en Revista Arquitectura, N° 112, 1927, p. 65, y exhibido en VII Salón de Arquitectura de 1928, comentado como "temas prácticos de gran actualidad", ver Revista Arquitectura, N° 130, 1928, p. 196

<sup>17</sup> Revista Arquitectura, N° 124, 1928, p. 68. Exhibido en VII Salón de Arquitectura de 1928, ver Revista Arquitectura, N° 130, 1928, p. 196

<sup>18</sup> Revista Arquitectura, N° 131, 1928, p. 233

La propuesta deberá tener dos zonas, una municipal dedicada a hotelería y otra privada teniendo en cuenta las capacidades financieras del pueblo, atendiendo especialmente el tamaño de lotes, sus plantaciones, servidumbres y orientaciones.<sup>19</sup>

- Un Barrio para Empleados de 1930

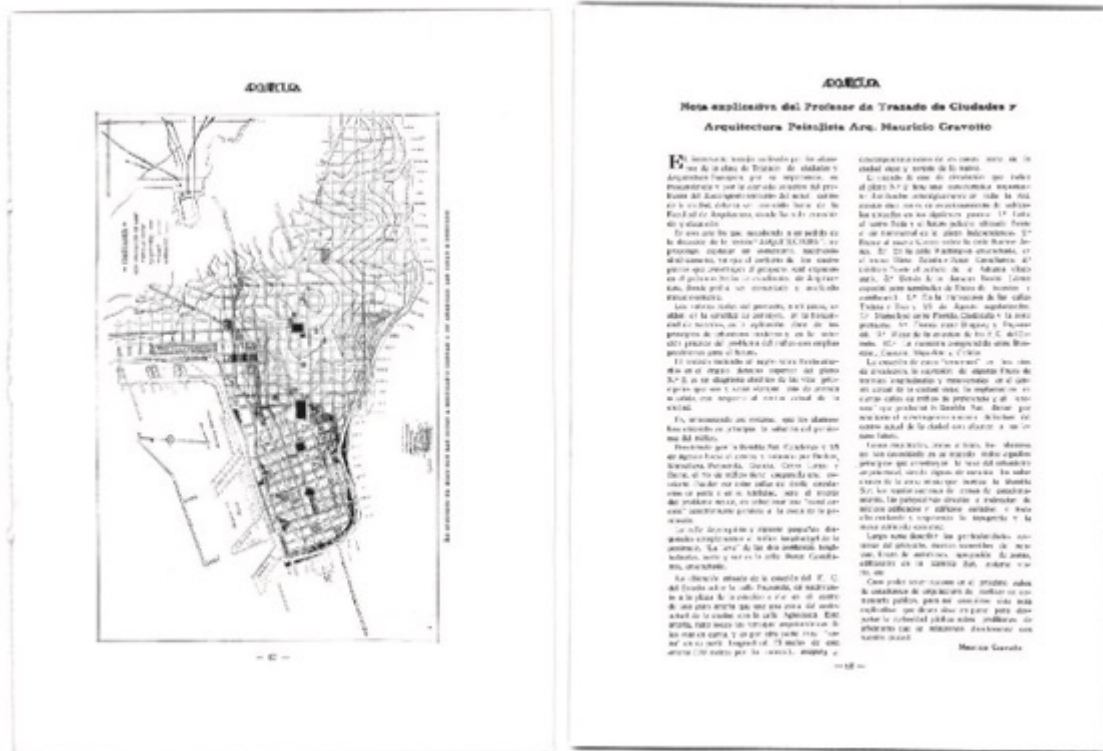
Programa: con una extensión de seis manzanas en localización a proponer se desarrollarán bloques de viviendas de seis niveles con todos sus servicios que el proyectista considere necesario para desarrollar un barrio.<sup>20</sup>

Esta relación entre estudios disciplinares y problemáticas urbanas, no era exclusiva del la Facultad uruguaya. Los Congresos Pan Americanos de Arquitectos, que desde el 20 se venían realizando, explícitamente la impulsan, entendiéndola como parte de la plataforma moderna urbana que progresivamente se van delineando.

Así el Plan Regulador, entendido como plan de ensanche y extensión se nutre de una serie amplia de recursos ideas y experiencias.

Procesadas de manera compleja, se rastrean una gama amplia de influencias, La sistematicidad orgánica del urbanismo alemán, la planificación regional y los desarrollos de la ciudad jardín, las búsquedas de carácter simbólico del Arte Cívico, se manejan desde una posición integradora. Y si bien hay una enorme confianza en las posibilidades abiertas por las nuevas técnicas del urbanismo, explorando los problemas urbanos de forma "científica" y sin cuestionamientos directos a las políticas de la ciudad liberal, la tradición esteticista, embellecedora, no es eliminada completamente.

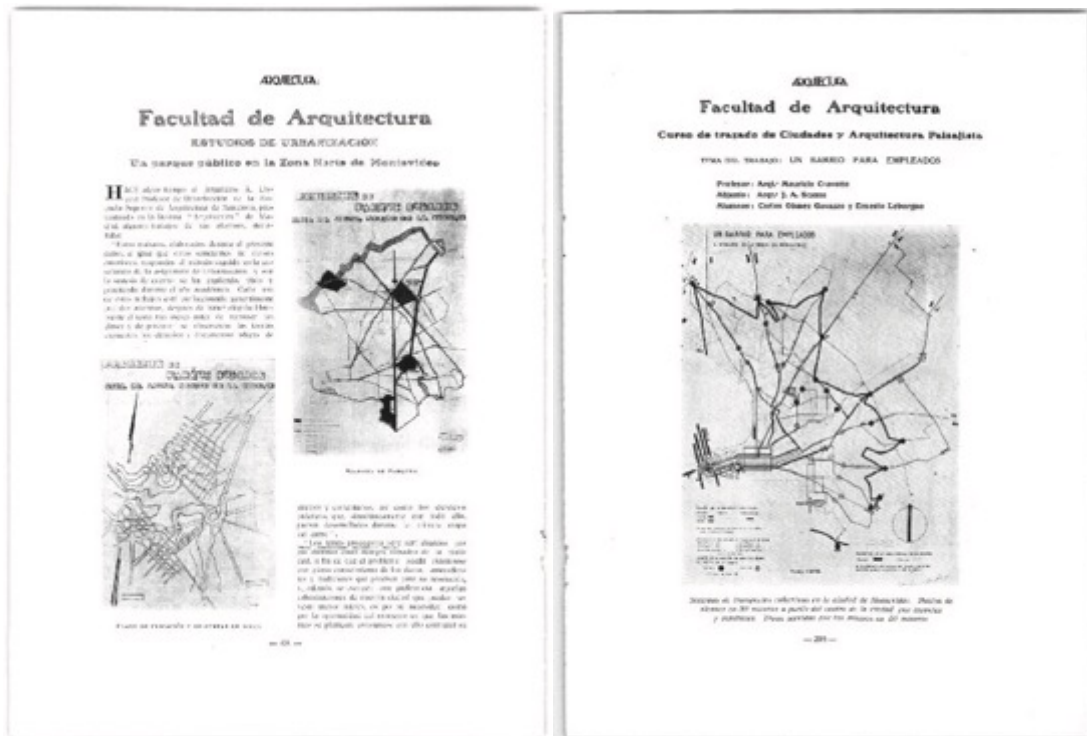
El espíritu moderno que lo anima de ninguna manera puede reducirse a una influencia o recurso fundamental, incluso el lenguaje con que se expresan sus contenidos da cuenta de las distintas líneas que pretende articular.



Revista Arquitectura, N° 112, 1927

<sup>19</sup> Revista Arquitectura, N° 155, 1930, pag. 356

<sup>20</sup> Revista Arquitectura, N° 166, 1931, p. 203



Revista Arquitectura, N° 124, 1928 y N° 166, 1931

La legitimidad disciplinar y profesional de los autores, que estaría concretándose en el plan, se expresa, demostrando un manejo solvente, amplio y selectivo de los temas y recursos del urbanismo moderno cientista, integrándolos con algunos aspectos de la práctica urbana decimonónica que la abordaba como hecho tridimensional.

*"Nos son personales, el procedimiento de estudio, la organización integral... Otras soluciones coinciden con las formuladas en otras épocas.."*

*En Urbanismo –coordinación de elementos en vista del bienestar social – se trabaja con varios elementos primarios.*

*El espacio urbano (viario, libre, plantado)*

*Con los edificios individuales, colectivos, públicos y de utilidad pública*

*Con la dinámica urbana.<sup>21</sup>*

El proceso de construcción del país moderno en las primeras décadas del siglo XX, identificó a la ciudad como espacio donde se expresaban los conflictos y contradicciones de la sociedad, y a la vez como espacio especialmente eficaz desde donde impulsar el proyecto modernizador, a partir de la configuración expansiva de lo público como factor disciplinante y civilizador, que podía operarse en términos instrumentales y simbólicos.

Desde el surgimiento de la Arquitectura como disciplina autónoma, a instancias de actores políticos vinculados al sector batllista, se la consideró como el área mas adecuada para encargarse de la dimensión pública con que se enfocaron los temas urbanos.<sup>22</sup>

Dentro de la delimitación de las atribuciones de la arquitectura, la "urbanística" y el carácter de los instrumentos de transformación y regulación urbana, se presentaban inevitablemente vinculados a la institucionalidad política y gubernamental. Suponían un espacio de confluencia, no exento de conflicto de intereses, entre la disciplina y las circunstancias socio económicas, decisiones políticas, instituciones de gobierno y capacidades técnicas.

Y así fue tomado desde muy temprano.

<sup>21</sup> Documento del Plan Regulador. pag. 13 y 16

<sup>22</sup> Méndez M. y Mazzini E., op. cit.,

Los Congresos Pan-Americanos de Arquitectos, que tiene su primera edición en 1920, abren un espacio de discusión disciplinar, donde entre otros temas se discuten las relaciones con el sector gubernamental, mostrando una posición activa y comprometida:

*"La labor de los Congresos es, en todos aquellos problemas de orden general llamar la atención, con sus conclusiones de los Gobiernos que deben ser los ejecutores si es que en realidad aciertan a medir la importancia de la obra que se les demanda y la eficacia de los medios para llevarla a la práctica. No mediando esa atención es estéril el trabajo que los profesionales dedican a esos grandes problemas generales."*<sup>23</sup>

Desde el primer congreso promovido por los arquitectos uruguayos, el espacio de discusión sobre temas urbanos, se pronuncia "porque las autoridades nacionales y locales de todos los países de América, legislen en forma práctica y de perentoria obligación inicial, el estudio y la adopción de planos reguladores"<sup>24</sup>

Las siguientes conferencias celebradas en Santiago, Buenos Aires y Río de Janeiro, reiteran y profundizan esta demanda, sumándole el reclamo de la instalación de oficinas técnicas especializadas que posibiliten la formulación de planos de regulación.

En la línea de las demandas de los Congresos Pan-Americanos, los profesionales nacionales sistemáticamente reclamarán atender la legislación en materia urbana y en particular la formulación de planes reguladores para atender el ordenamiento y crecimiento de las ciudades y la creación de espacios técnicos específicos dentro de las instituciones municipales y nacionales competentes.

Si bien se trataba de reclamos en todo alineados con la obsesión técnica y legalista que caracterizó a la política moderna –reguladora e intervencionista– del reformismo batllista,<sup>25</sup> estas demandas veían diferida su concreción.

En 1925, celebrando el anuncio de la creación de una comisión que analice un plan regulador, que no fue finalmente conformada, Arquitectura publicaba:

*"Después del gran esfuerzo realizado en 1911 con el Concurso Internacional de Plano Regulador de Montevideo, poco o nada se ha hecho en materia de urbanismo... El plano regulador debe surgir de los trabajos de esa Comisión, lo mismo que las reglamentaciones que encaucen el desenvolvimiento urbano y pongan fin al desmañamiento de nuestro progreso. El porvenir de Montevideo depende en mucho de ello y es necesario que los errores cometidos no sigan acumulándose con el correr de los años."*<sup>26</sup>

Años después el reclamo seguía planeado tomando giros cada vez más explícitos. Juan Scasso en una nota titulada "Urbanismo y política", directamente argumenta sobre la responsabilidad disciplinar de ocupar cargos de gobierno:

*"El Arquitecto debe anhelar la conquista de los puestos colectivos de gobierno y debe influir desde ellos en las actividades generales, con la confianza de que puede ser sin- reserva alguna, un agente activo, un factor eficaz de regulación, de armonización y de previsión. Y entre todos los Arquitectos, los más jóvenes, los que por fuerza de sus estudios de urbanismo que adquieren en facultad tienen mayor especialización en las cuestiones de gran alcance social deben ir a las luchas políticas buscando los puestos, para "urbanizar" la acción, para conseguir el bien"*<sup>27</sup>

En este escenario, la propuesta del Plan puede entenderse también, como otra manera de reivindicar estas demandas, como búsqueda activa de concretar una necesidad pendiente.

---

<sup>23</sup> Revista Arquitectura, 1927, N° 111, pag., 26

<sup>24</sup> Revista Arquitectura, N° 115, 1927, p. 125

<sup>25</sup> Caetano G., "La República Batllista", Banda Oriental, 2015, "El hiperlegalismo", p. 144.

<sup>26</sup> Revista Arquitectura, N° 86, 1925, p. 3

<sup>27</sup> Revista Arquitectura, N° 171, 1932, p. 27-29



No resulta nada casual la forma en que se "asocia" con un grupo de importantísimas figuras de la elite empresarial y política, quienes se presentan como los "donantes" de la propuesta para Montevideo.

El documento de presentación elaborado maneja deliberadamente el relato: a iniciativa de un grupo prestigiado de ciudadanos, se ofrece un trabajo que "aportará a la laboriosa y fecunda acción municipal", que "puede serle de utilidad en la gestión que le ha confiado el pueblo de la capital"

El movimiento parece claro, ex presidentes, profesionales y empresarios, figuras célebres asociadas a los dos partidos políticos, coinciden en la necesidad de un plan para la ciudad, para eso se vinculan a técnicos nacionales, que viabilizan la propuesta. No se trata de un reclamo de los arquitectos urbanistas, la urgencia económica y política del plan es un planteo consensuado, legitimado por actores de primera línea del país.

Imaginario de futuro, formador de subjetividad, consolidación y ampliación disciplinar, articulación entre el sector técnico profesional y las funciones de gobierno, son objetivos que pueden leerse en la formulación del Plan Regulador.

En años posteriores se sucederán una serie de movimientos, la creación del Instituto de Urbanismo como área de investigación académica en temas urbanos, la formulación de normativas y legislaciones en materia urbana y la creación de la oficina del Plan Regulador como dependencia dentro del gobierno municipal, que será asumida por Américo Ricaldoni.

Si bien no pueden entenderse como logros específicos desprendidos de la propuesta del plan, sino más bien como resultado de un escenario general que los propiciaba, el rol jugado por los redactores es notorio. Desde este punto de vista, las repercusiones y concreciones del plan, su fracaso o éxito queda todavía sujeta al análisis.