

Urbanismo, turismo y cooperación academia-gobierno en dictadura: un plan para Punta del Este (1975-1977)

Urbanism, tourism, and academic-government cooperation in dictatorship: a urban plan for Punta del Este (1975-1977)

Leonardo Altmann Macchio*

* Arquitecto (Udelar, Uruguay).
Magíster y doctorando en Estudios Urbanos (UNGS, Argentina).
Docente del Departamento Territorio, Ambiente y Paisaje (CURE, Udelar) e Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (FADU, Udelar). Investigador SNI.

✉ laltmann@fadu.edu.uy

<https://orcid.org/0000-0002-3595-0968>

RECIBIDO: 12.4.2023

ACEPTADO: 24.5.2023

Resumen

El artículo repasa una experiencia de asistencia y cooperación entre el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y la Intendencia de Maldonado (Uruguay) entre 1975 y 1977. En un contexto de dictadura militar y universidad intervenida, este proceso funciona como un prisma para apreciar la crisis del urbanismo occidental en la década de 1970 desde la especificidad latinoamericana y rioplatense. Se evidencian las tensiones por el liderazgo del proceso planificador entre una tecnocracia planificadora en declive y un gobierno local que afronta el mayor flujo de inversiones inmobiliarias de la historia en el principal balneario del país.

Palabras clave: planificación urbana, turismo, dictadura, Uruguay.

Abstract

The article reviews an experience of assistance and cooperation between the Institute of Theory of Architecture and Urbanism of the Faculty of Architecture, Universidad de la República, and the Municipality of Maldonado (Uruguay) between 1975 and 1977.

In the context of a military dictatorship and an intervened public university, this process allows us to appreciate the crisis of Western urbanism in the 1970s, from the Latin American and Rio de la Plata's specific perspective. The dispute for the leadership of the planning process between a declining planning technocracy and a local government that faces the largest flow of real estate investments in history in the country's main seaside resort is recounted.

Keywords: urban planning, tourism, dictatorship, Uruguay.

Introducción

En Uruguay no se han analizado las transformaciones urbanas ocurridas durante la última dictadura (1973-1985) desde la implementación de políticas urbanas. Oszlak (2017/1991) en «Merecer la ciudad» develaba el funcionamiento en un contexto no democrático de las coaliciones entre profesionales, actores en territorio, gobierno y sus cuadros técnicos, en el diseño y gestión del desarrollo urbano de Buenos Aires. Las importantes reconfiguraciones que tuvo el territorio uruguayo en la década de 1970 (metropolización, consolidación de la red de ciudades medias como base para el despliegue de renovadas cadenas agroindustriales, urbanización turística) (Martínez y Altmann, 2016), requieren comenzar a desandar el camino de aquel urbanismo.

Entre 1975 y 1977 el Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (Udelar)¹ y la Intendencia de Maldonado (IM) establecieron un espacio de cooperación interinstitucional para la elaboración de un «Plan Director para el Área de Interés Turístico de Punta de Este», mientras nuestro principal balneario vivía un inédito «boom» de la construcción (1973-1982).²

El artículo inicialmente repasa la agenda urbana latinoamericana a principios de los setenta, el rol del IETU dentro de la planificación territorial en el Uruguay y las políticas turísticas vinculadas al desarrollo territorial en el ciclo de planificación desarrollista (1965-1973), contextualizándose a Punta del Este como urbanización turística de elite de escala rioplatense.

¹ El instituto surgió como Instituto de Urbanismo (IU) en 1936. En 1952 pasó a denominarse Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU). Su nombre actual, desde 2020 es Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU). La Facultad de Arquitectura (FARQ) desde 2015 cambió su nombre a Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

² Se edificaron más de 2,5 millones de m², principalmente en propiedad horizontal, con casi 12.000 viviendas en el área en menos de diez años, incluyendo unas sesenta torres.

El análisis histórico-documental se nutre principalmente del archivo del IETU, extractos de prensa de época y el diario de sesiones de la Junta de Vecinos de Maldonado.³ Las conclusiones y la discusión refieren a la tensión por el liderazgo de la regulación del desarrollo urbano de un área sujeta a un notable flujo de inversiones, entre la tecnocracia planificadora y el pragmatismo de la gestión departamental dentro del régimen de facto.

Crisis urbana en Latinoamérica a inicios de los setenta

La crisis del capitalismo occidental de inicios de la década de 1970 llevó al agotamiento de los modelos de desarrollo territorial nacional. Brenner (2004) analizó cómo la política urbana fue parte central de las transformaciones cualitativas de los espacios estatales. La descentralización, los bloques supranacionales, las regiones urbanas, erosionaron las bases de la territorialidad estatal dentro de fronteras. Anteriormente, los estados benefactores habían promovido un desarrollo industrial equilibrado entre regiones, expansión de la protección social, «normalización» de condiciones de empleo y sociales a nivel nacional o hacia afuera (intercambio predominantemente bilateral entre países). En las nuevas conformaciones geográficas destacaba la no congruencia territorial de las estructuras económicas con las formas político-institucionales y culturales (Martin y Sunley, 1997). El urbanismo y la planificación territorial se vieron afectados al tensionarse las bases conceptuales y operativas de la zonificación funcional y la provisión equilibrada de servicios públicos que constituían el núcleo de la caja de herramientas del urbanismo moderno (Hall, 1996).

Simultáneamente la agenda urbana del tercer mundo era otra: déficit de viviendas e infraestructuras, pobreza e informalidad urbana, carencia de recursos, deterioro ambiental (Hardoy, 1989). Gorelik (2021) destacó el impacto en Latinoamérica de la cooperación propiciada por Estados Unidos y su modelo planificador comprehensivo democrático en base a cuencas hidrográficas, y la tensión de ésta con las escuelas planificadoras francesa e inglesa y el pasaje de la ciudad a la región como ámbito de actuación. También se constató un desplazamiento desde las miradas optimistas del desarrollo hacia una visión crítica sobre la dependencia del subcontinente (Schteingart, 1973). La especificidad latinoamericana aparecía dada por una herencia interconectada de colonialismo, neocolonialismo y estructura social y económica con notorias desigualdades

³ Órgano de siete miembros designados por el intendente interventor que durante la dictadura ofició de Legislativo departamental en reemplazo de las Juntas Departamentales.

en niveles de vida; la industrialización tardía y desindustrialización temprana vincula-dos a la conformación de populosas metrópolis signadas por la informalidad, en tanto el Estado procuraba contener la marginalidad y la exclusión (Pradilla Cobos, 2014).

El rol del turismo en la transformación del territorio latinoamericano, y en parti-cular de las ciudades, fue apareciendo crecientemente en las agendas académicas, no desde los estudios urbanos, sino desde cierto giro espacial de los estudios turísticos y la valorización de éste en las estrategias de desarrollo económico nacionales o locales a partir de 1960 (Wallingre, 2018).

El IETU y los antecedentes de cooperación academia-gestión

El IETU, surgido en 1936, vertebró el incipiente campo disciplinar del urbanismo uruguayo ocupando durante décadas un lugar casi hegemónico en asesoramiento a or-ganismos estatales⁴ (De Souza, 2020). Bajo la dirección del Arq. Carlos Gómez Gavazzo (1950-1974) manejó un conjunto de saberes sobre planificación y gestión territorial en un enorme esfuerzo metodológico por racionalizar los complejos procesos territoriales (De Souza, 2015) y que fueron referencia para América Latina (Monti, 2021).

Entre sus trabajos de asesoramiento destacan el Plan Director de Montevideo (1956) y la propuesta de regionalización tentativa del país a partir de la movilidad de personas, dentro de las iniciativas planificadoras desarrollistas de la Comisión de Inver-siones y Desarrollo Económico (CIDE, 1966).

Gómez dejó el ITU en 1974 con la Udelar intervenida por la dictadura, pero el insti-tuto mantuvo su rol experto y agente de consulta para el sector público. Los tres temas principales de asesoramiento y cooperación en el período 1973-1985 afectaban la escala nacional: además de Punta del Este (1975-77) estuvieron Salto Grande (1975-1983) y Vértice Norte (1981-1985).⁵ El vinculado al complejo hidroeléctrico binacional de Salto Grande (figura 1) (cooperación con Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande e Intendencia de Salto) fue el más extenso y complejo. Allí, el instituto aportó una mirada regional de planificación por cuencas asociada al impacto de la represa como factor de desarrollo, cla-ramente influenciada por la experiencia estadounidense de la Tennessee Valley Authority

⁴ Ley de Centros Poblados (ley 10.723, de 1946) establecía que, al momento de crearlos, tras reunir los antecedentes «*los Gobiernos Departamentales oirán la opinión del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura o de oficinas técnicas municipales o nacionales de urbanismo o de plan regulador, opinión que se agregará a los antecedentes*» (Uruguay, 1946a). La opinión del ITU es colocada en primer término debido a ser prácticamente inexistentes las oficinas técnicas de urbanismo de las intendencias y a nivel nacional.

⁵ Este trabajo prosiguió hasta 1988.

(TVA),⁶ jerarquizando aspectos ambientales, en tanto se asumía el manejo de las afectaciones territoriales en la construcción de la infraestructura. La estrategia de desarrollo para toda el área incluía el fomento de la pesca, turismo termal y pautas de zonificación industrial y vivienda social (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo [ITU], 1982).

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial «Vértice norte Tacuarembó-Rivera» estaba vinculado a la estrategia de equilibrios territoriales de «sub polos» de desarrollo al norte del río Negro establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1973-1977 (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 1973; Presidencia de la República, 1982).

Estos trabajos mantenían la caracterización física, social, económica, en la línea histórica de los *expedientes urbanos* del IETU: el exhaustivo análisis del modelo territorial vigente en variadas dimensiones físicas, sociales y regulatorias, la presentación de escenarios de transformación, y una mirada regional asociada a los modelos areales.

El turismo, y Punta del Este, en la planificación desarrollista

El turismo fue impulsado como parte del modelo de desarrollo uruguayo por el *batllismo* desde inicios del siglo XX. Hacia 1975, era un sector en pleno crecimiento. La caída industrial y el incremento de la actividad terciaria, dentro de una apertura económica esbozada por el PND, pero concretada velozmente desde 1974, espolearon un período de crecimiento económico inédito para el país luego de casi dos décadas de estancamiento (Díaz, 2018; Quijano y Forteza, 1987). El desarrollo del «boom» de la construcción en Punta del Este fue una de las primeras manifestaciones de este breve ciclo expansivo de la economía uruguayana.

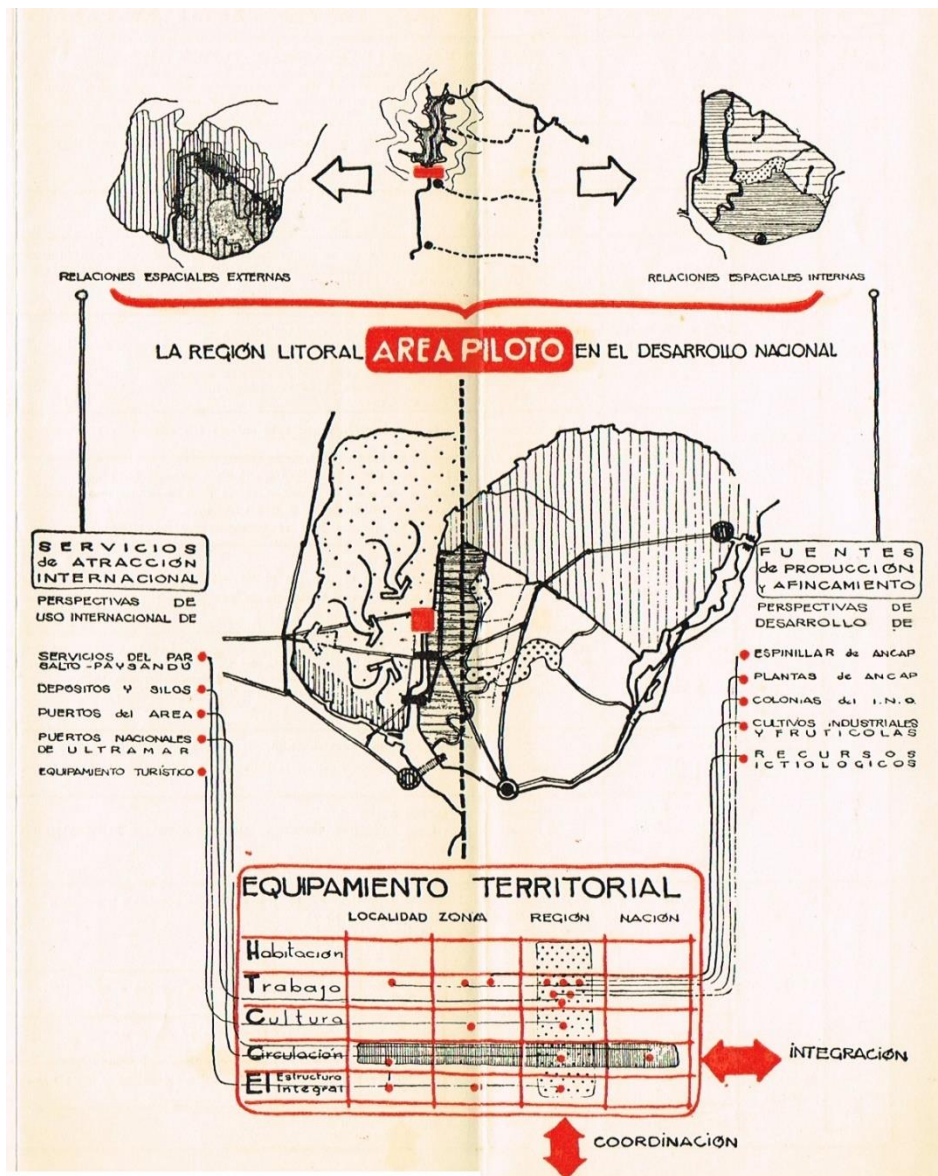
Punta del Este (pequeña e inhóspita península de ubicación estratégica entre Montevideo y Buenos Aires, ver Figura 2) se posicionó rápidamente como el principal balneario del país y del Río de la Plata.⁷ Desde sus inicios alrededor de 1895 fue ámbito de

⁶ Este organismo, creado por el gobierno de Estados Unidos en 1933 dentro del *New Deal*, tenía el cometido de coordinar entre organismos sectoriales y diferentes niveles de gobierno una serie de intervenciones territoriales vinculadas al aprovechamiento de recursos hidroeléctricos, el manejo de cursos de agua, suelos y desarrollo urbano en el área del valle del río Tennessee. De esta experiencia, se ha destacado la jerarquización de los aspectos territoriales de los planes y estrategias de desarrollo económico y social; así como la definición de su ámbito de actuación a nivel de cuenca hidrográfica, superando límites administrativos. El abordaje metodológico de la planificación comprensiva por cuencas fue trasladado por varios de sus técnicos a experiencias similares en América Latina a partir de la década de 1940 (De Mattos, 1990; Gorelik, 2021).

⁷ Declarada pueblo en 1907. La ley 9.398 la declaró zona de interés nacional para el desarrollo turístico (Uruguay, 1934).

esparcimiento de las elites rioplatenses, rústico, aunque simultáneamente sobrio y «sin los rigores de la etiqueta social» de Mar del Plata (Pastoriza y Torre, 2019, p. 348).

Figura 1. Incidencia territorial de la represa de Salto Grande según el ITU.



Fuente: ITU (1976).

Figura 2. Punta del Este en el Río de la Plata



Fuente: Altmann Macchio (2021).

Luego de 1940 el balneario consolidó su imagen de bosque urbanizado, de sinuosos trazados salpicados de coquetas viviendas unifamiliares de temporada distribuidas en baja densidad, y una agitada vida cultural y de ocio, comenzando a darse importantes inversiones inmobiliarias. Julio Vilamajó, en 1943, prefiguró ideas sobre su desarrollo regional a través de una figura planificadora que mantuviera los atributos paisajísticos y ambientales y diera un desarrollo armónico a las intervenciones urbanas.⁸ Dos planes urbanos no aprobados (1935, Carlos Gómez Gavazzo y 1956, Guillermo Jones Odriozola) plantearon regular lo que se vislumbraba como frenético desarrollo.⁹

⁸ Los artículos de Vilamajó en el diario *El Día* de 1943 se originaron en la polémica de la época referida a la ubicación de la estación de trenes de Punta del Este y tuvieron sus derivaciones en una discusión sobre el desarrollo futuro del balneario.

⁹ El plan de Gómez Gavazzo surgió por su propia iniciativa y es presentado a la Comisión Nacional de Turismo en 1935. Véase Artcardi (2016) y Nisivoccia et al. (2014). Respecto al plan de 1956, el Ministerio de Obras públicas encargó, entre 1952 y 1956, una serie de estudios en torno a la planificación costera entre Montevideo y Chuy a los arquitectos Guillermo Jones Odriozola, Francisco Villegas Berro y Carlos

Su importancia, desde los recursos generados y las inversiones realizadas, propició hacia 1960 iniciativas de «nacionalizar» el balneario para dejarlo bajo jurisdicción nacional y no de la intendencia departamental (Altmann Macchio, 2020). En esa época el turismo receptivo era la tercera fuente de moneda extranjera que ingresaba al país tras la carne y la lana.

Campodónico (2020) observó la creciente territorialización de la política turística a partir del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974) (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico [CIDE], 1966) y el PND (1973) y las consultorías externas que, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA) a inicios de década de 1970, en pleno proceso de reestructuración institucional del turismo en Uruguay, afrontaron la regionalización turística y estrategias de priorización y selectividad territorial, de donde emergió un renovado protagonismo de Punta del Este. En el análisis de la viabilidad de flujos y actividades para el turista se relacionaba al turismo con el desarrollo de infraestructuras y equipamientos. Los tres puentes carreteros sobre el río Uruguay (Fray Bentos, Paysandú, Salto) y la renovación de las rutas 5 y 9 hacia la frontera con Brasil (todas obras realizadas en la década de 1970) propiciaban intercambios con los países vecinos entre los que el turismo estuvo en primera línea.

Un intercambio áspero

El IETU tenía una larga historia de cooperaciones y asistencia técnica con Maldonado. En 1956 y 1968 trabajó para conformar una oficina departamental de planificación (no concretada) que incluyera diagnóstico (información), planificación y gestión edilicia y urbanística. El Instituto también asesoró, en 1956, sobre la implementación en el departamento de Maldonado de la Ley de Propiedad Horizontal (Uruguay, 1946b).

De la documentación existente en el archivo del IETU sobre el asesoramiento y asistencia realizado entre 1975-77 a la intendencia de Maldonado se desprenden cuatro hitos principales interrelacionados:

- Conformación de grupo de trabajo interinstitucional y sus dinámicas.
- Diseño de anteproyecto de plan de trabajo por parte del ITU.
- Expediente urbano de Maldonado-Punta del Este.
- Acciones de gestión urbana unilateral de la intendencia.

Hareau. Una primera etapa de este proceso planificador fue la realización de una propuesta de Plan director para Maldonado y Punta del Este, presentado públicamente en la Liga de Fomento de Punta del Este en abril de 1956 y a la Junta Departamental de Maldonado en agosto del mismo año (Altmann Macchio, 2020).

Sobre el grupo de trabajo, el informe «Reseña y situación actual del asesoramiento prestado por el ITU a la intendencia municipal de Maldonado en el período 11-5-1975 a 20-4-1977», firmado por el director del IETU, Arq. C. Nogueira (ITU, 1977a), da cuenta de un período de casi dos años de idas y vueltas en torno al plan. El IETU realizó este informe en parte para remarcar ante las autoridades universitarias que el instituto no avalaba, ni que formaban parte del acuerdo de cooperación, las acciones de planificación y gestión urbana que estaba desarrollando la intendencia de Maldonado y que cobraban estado público a través de la prensa nacional.

El 11 de agosto de 1975 se reunieron en Maldonado el intendente Municipal de Maldonado, el presidente de la Comisión Nacional de Turismo, el rector interventor de la Universidad, el decano interventor de la Facultad de Arquitectura y el director interino del IETU. La presencia de altos jerarcas del gobierno nacional y departamental y la academia remitía a la significación nacional del encuentro y sus posibles derivaciones. Según el IETU, la Intendencia formuló «consultas» a la Dirección Nacional de Turismo y a la Universidad de la República «sobre diversos temas de carácter territorial relacionados con la ciudad de Punta del Este» (Astort et al., 1975, p. 1). El IETU propuso un plan de trabajo para

[...] establecer una estructura para la formulación y puesta en práctica de un PLAN DIRECTOR¹⁰ para el área de interés turístico de la ciudad de Punta del Este que, entendiéndolo el ITU, puede dar respuesta a la pregunta efectuada. (Astort et al., 1975, p. 1)

En setiembre de 1975 el ITU presentó su «Anteproyecto de programa de trabajo para la formulación y puesta en práctica de un Plan Director para el Área de Interés Turístico de Punta del Este»¹¹ y se creó una comisión consultiva entre la dirección del IETU y un equipo técnico municipal para «tareas de apoyo, en materia de documentos e información territorial». A partir de allí se suceden dieciséis meses de trabajo conjunto, con reuniones e intercambio de notas oficiales. La Facultad de Arquitectura reafirmó su compromiso institucional en febrero de 1976, al resolver que sus cursos de anteproyecto de arquitectura en 1978 trabajaran en el «Área con baricentro en Maldonado y Punta del Este».

Hasta mediados de 1976, se dieron instancias de ajuste del anteproyecto de cooperación, con énfasis en la recopilación de la información. El IETU recomendaba «acelerar el trabajo» integrando dos docentes del IETU en «régimen de dedicación total», concretar el convenio de asesoramiento IETU-IM, así como reestructurar el equipo técnico municipal, promoviendo cerrar el listado de información necesaria para la realización del

¹⁰ Mayúsculas en el original.

¹¹ El informe está firmado por los arquitectos Gloria Astort, Cesar Nogueira y Francisco Seré.

expediente comunal de Punta del Este. La intendencia recién designó un técnico como enlace en noviembre de 1976.

El IETU vio con sorpresa que, a finales de 1976,

Sin que mediara consulta o información alguna sobre el tema, por parte de la intendencia de Maldonado —o del técnico designado para la función de enlace— aparecen en la prensa montevideana diversos artículos sobre un «Plan de radicación de industrias», al tiempo que se efectuaban reuniones con inversores privados anunciando la inminente puesta en práctica de un «Plan director». (ITU, 1977a)

En marzo de 1977 se anunciaba sorpresivamente la suspensión de las autorizaciones para construcción en altura en la península de Punta del Este (figura 3), de acuerdo a la Ordenanza General de Construcciones (OGC) de 1974 (Intendencia de Canelones, 1974).¹²

El IETU se deslindó de este proceso ante las autoridades de la Facultad de Arquitectura, esgrimiendo que las medidas anunciadas unilateralmente por la intendencia:

No encuadrarían específicamente en la técnica establecida en la formulación del «Plan Director» sino que se retrotraen a formas de actuación urbanística en las cuales la autoridad con la intención de actuar a corto plazo, amolda sus disposiciones a los hechos consumados, por medio de obras o proyectos, con la preocupación de aprovechar una corriente inversionista favorable pero con el grave riesgo de desviarla o no estimularla para que adquiera caracteres de permanencia o continuidad como se estima deseable. (ITU, 1977a)

En abril de 1977, ante el silencio de la intendencia, el IETU planteaba dos escenarios contrapuestos para el abordaje de la regulación y orientación del desarrollo urbano en Maldonado: la planificación racionalista científicista encarnada por el IETU, que promovía la actuación de los desarrolladores inmobiliarios dentro de los alcances de un proyecto planificador objetivo, y la administración local pragmática, discrecional, vista como una especie de aduana institucional que obraba no en función del interés general, sino según los requerimientos de inversores privados «que no siempre pueden ser coincidentes con las necesidades y los programas de desarrollo nacionales, regionales y locales atinentes al área» (ITU, 1977a).

¹² La Junta de Vecinos (1977), según expediente 15.890, resolvió hacer lugar a la solicitud de la intendencia para dejar en suspenso la aplicación de los artículos 69 y 82 de la Ordenanza General de Construcciones, que permitían y regulaban la edificación en altura en la península. La Junta de Vecinos ratificó la resolución del intendente a la semana siguiente. Estas disposiciones se transformaron en decreto departamental 3.347 en julio de 1977 (nominado «Anexo I» de la OGC, Intendencia de Maldonado, 1974).

Figura 3. Cambios en la normativa de alturas de Punta del Este (1977)



Fuente: Tomado de Punta del Este (1977).

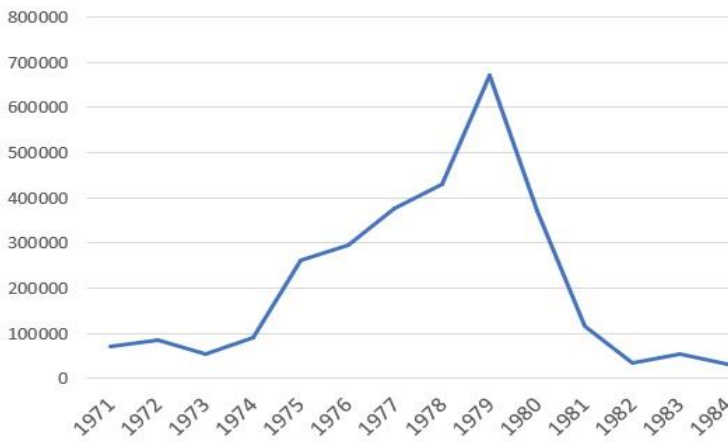
La comunicación IETU-IM se interrumpió en abril de 1977 tras la suspensión de la edificación en altura y que no se concretara el cronograma de trabajo propuesto por el IETU. Sin embargo, la propia Intendencia, al hacer públicas estas disposiciones en la prensa de circulación nacional, planteó una defensa de su estrategia de desarrollo urbano del área en el marco de un proceso planificador concertado con el IETU y que la restricción era «hasta tanto sea aprobado el plan Director para el Área turística de Punta del Este» (Intendencia de Maldonado, 1977)¹³ y concebida como disposición «breve y momentánea detención parcial en el orden normativo, sin afectar al desarrollo de la construcción en la zona» (Intendencia de Maldonado, 1977). A su vez, se menciona que el inesperado desarrollo del *boom* por su volumen y velocidad era un hecho inédito que

¹³ Esta resolución con sus vistos y considerandos completos fue publicada en el diario El País el 20 de marzo de 1977, como comunicado oficial de la Intendencia, para aclarar «versiones inexactas y carentes de fundamento (que) circulan en medios nacionales y departamentales» respecto a la decisión tomada por el Intendente interventor y Junta de Vecinos.

tomaba por sorpresa a los actores y requería respuestas desde la regulación del desarrollo urbano ya que:

[...] ni las autoridades nacionales y municipales, ni los técnicos ni la iniciativa privada pudieron imaginar el ritmo avasallante que ha tomado (la construcción) desbordando las previsiones establecidas para el control de su desarrollo y volumen constituyéndose en un hecho urbano que en su clase no tiene precedentes en el país. (Intendencia de Maldonado, 1977). (figura 4)

Figura 4. Evolución de los metros cuadrados solicitados en Maldonado (1971-1984)



Fuente: Elaboración propia con datos de Trochón (2017).

A partir de estudios de la oficina de Plan Director de la Intendencia, en los considerandos de la resolución se manifestaba:

[...] la expansión edilicia en el Área turística de Punta del Este producirá una densificación urbana que de acuerdo a los índices previstos alcanzará cifras alarmantes, determinando con ello la creación de procesos irreversibles y de consecuencias negativas para la defensa de los valores de la naturaleza y el paisaje, el control preciso de una política global de ordenación del territorio, y de las carencias a que dará lugar la sobrecarga de los servicios de infraestructura. (Intendencia de Maldonado, 1977).

La Intendencia tomaba públicamente un posicionamiento diferente al diagnosticado internamente por el IETU que leía, como se señalará en el apartado próximo, al gobierno departamental operando a favor de los desarrolladores privados y no del interés general: «[El gobierno de Maldonado consideraba] de máxima prioridad la defensa de los intereses nacionales y departamentales sin mengua del respecto por los intereses particulares pero que bajo ningún concepto pueden éstos primar sobre aquellos» (Intendencia de Maldonado, 1977). De igual manera se reconocía la importancia de regular este desarrollo en un sector crítico de Punta del Este (la propia península, la rambla sobre playa mansa y particularmente su centralidad principal de entonces, la Avenida Gorlero), por su «honda trascendencia nacional» con repercusiones en el «patrimonio nacional en atención a la importancia que Punta del Este posee para la economía y prestigio del país» (Intendencia de Maldonado, 1977).

La intendencia, en los considerandos de la resolución, relataba que su equipo técnico sugirió, y que las autoridades se hacían eco, de ampliar la iniciativa original de la administración de detener la construcción en altura en calles 20 y 24 (paralelas a Gorlero) y Costaneras, a toda la península salvo el sector La Pastora.¹⁴

Concomitante con esta disposición, la administración explicitaba una posición crítica de la especulación con terrenos en el contexto del *boom*. La detención de la construcción en altura era, en efecto, un impulso a que se concretaran desarrollos en predios que cumplieran las condiciones y aguardaban por mejora de condiciones de inversión o rentabilidad. La administración traccionó un nuevo impulso del *boom* al acompañar aquella disposición con otra autorizando a los propietarios que hubieran adquirido el inmueble hasta el 11 de marzo de 1977 (una semana antes de la resolución de la intendencia que suspendía la altura en la península) para construir en el régimen de altura si la obra se iniciaba en un máximo seis meses, considerándose iniciada aquella con cimentación en proceso. Ese hecho refería a que:

se hace necesario contemplar el derecho de quienes han invertido dinero en inmuebles con el deseo de fomentar la construcción en el área y en contraposición a éstos, existen predios cuya antigüedad en la tenencia, a priori, supone la intención de sus propietarios de no construir en un plazo razonable especulando sobre el

¹⁴ El Anexo I de la OGC (Intendencia de Maldonado, 1974) dejó sin efecto la edificación en altura en el Sector Punta del Este, salvo en «La Pastora», y se modificó el régimen de alturas con «altura máxima y única 30 mts» ampliándose el predio mínimo a 3500 m² con 45 mts de un lado y en caso de realizar más de un edificio en el predio, debiendo mantenerse la proporción de un edificio cada 3500 m² de superficie del padrón y bajándose el FOS a 25%. También se eliminó el régimen de alturas en las costaneras de Barrio Jardín. Además, se estableció la obligatoriedad de graficar la forestación en el predio en sector balneario, así como la reposición de especies retiradas en la construcción.

incremento constante de los valores de la tierra en Punta del Este, actitud que contrasta con aquellos que adquirieron propiedades en fechas recientes y se encuentran en procesos previos a la construcción, sea en la confección del proyecto, en la tramitación de éste en el ámbito municipal o en los preparativos para el inicio efectivo de las obras. (Intendencia de Maldonado, 1977)

El relato sobre los efectos inmediatos de esta medida dejaba en evidencia los conflictos locales desencadenados por el *boom* y los intereses de los desarrolladores que miraban con pavor que la medida fuera de carácter permanente. Según *El País*, «No se aceptarán», 1977a; «Prohibirán la construcción», 1977b) en círculos vinculados al balneario (exceptuando a los inversores). La noticia fue recibida con «benéplácito», entendiendo que Punta del Este con las torres perdía sus cualidades espaciales constitutivas, al tiempo que no tenía suficiente infraestructura (agua y saneamiento, telefonía, electricidad, transporte) para soportar tal masa edificada.

También en este artículo se deslizaba otra supuesta racionalidad tras la medida, cuya vigencia se concebía como transitoria hasta que se aprobara el Plan director, que refería a que se concretaran los dieciocho proyectos en altura planteados en la zona y que contaban con terrenos ya adquiridos.

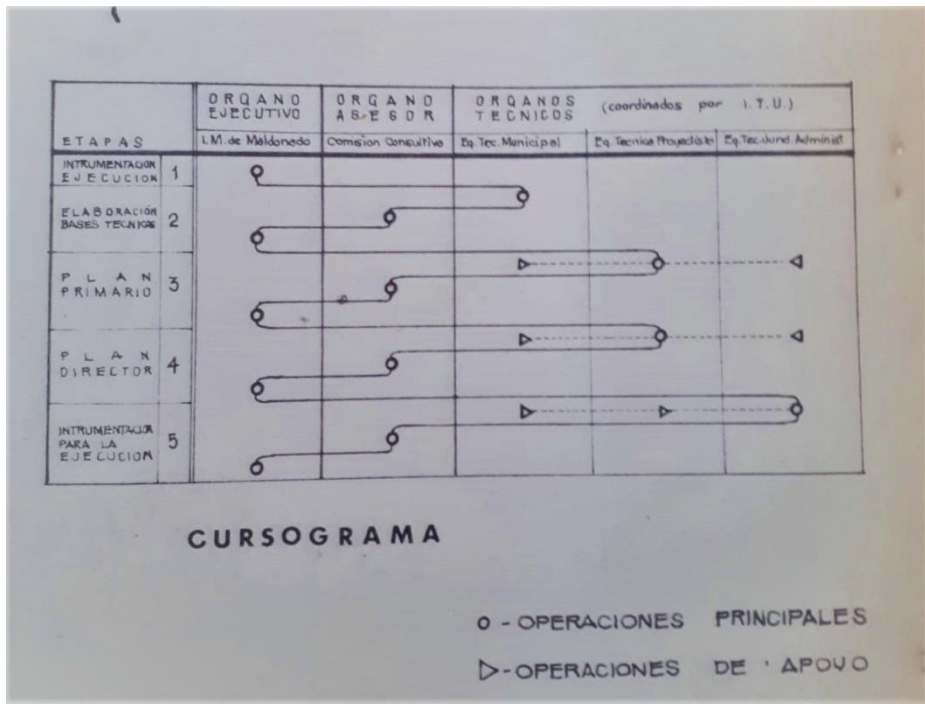
El Día (el diario de mayor tiraje de entonces), meses más tarde («Punta del Este», 1977) y con la resolución excepcional de marzo transformada en el decreto departamental 3347 o Anexo I de la OCG, hacía una lectura crítica sobre la derogación de la norma sobre alturas en Punta del Este, destacando que la regulación planteada en el esquema original de la Ordenanza General de Construcciones de 1974¹⁵ «era un auténtico plan urbanístico» generado entre técnicos de la intendencia, ministerios de Turismo y Obras Públicas y las gremiales de Arquitectos e Ingenieros y que su derogación dejaba un «sabor amargo» porque esta normativa había permitido un «sorprendente» y «aparentemente inalcanzable» desarrollo a través de «inversiones multimillonarias en nuestro balneario internacional». El *boom* corría riesgo por un tema de mercado ya que los edificios de cuatro pisos «no se venden» y las torres «tienen un mercado compuesto por los habitantes de las grandes ciudades latinoamericanas en las que la psicosis del edificio alto es una realidad».

¹⁵ La OGC (Intendencia de Maldonado, 1974) planteaba un régimen de alturas en la península con torres solo para predios de $\frac{1}{4}$ de manzana, en Gorlero y sus dos paralelas, y varias disposiciones sobre volumetría (alturas fijas, baja ocupación, esbeltez) que evitaran cerrar visuales como había sucedido con la normativa de 1959 que permitía edificios «pantalla».

Trabajo del IETU: plan de trabajo y expediente urbano

El anteproyecto de plan de trabajo del IETU incluía, como etapa posterior a la instalación del grupo interinstitucional, la definición de bases técnicas para el plan director, relevamiento de información, formulación de un plan director primario, luego otro definitivo y la redacción de las normativas que permitirían la implementación. El IETU se asignaba el liderazgo del proceso a través de la coordinación de los tres equipos técnicos: proyecto, redacción de normativa y el equipo técnico de la intendencia (figura 5).

Figura 5. Etapas y actores para la formulación del Plan Director según ITU:



Fuente: Astort et al. (1975).

El IETU continuó con la solicitud de información ante organismos públicos para conformar el expediente comunal de Maldonado-Punta del Este en 1978, de acuerdo con una memoria descriptiva y explicativa del mismo, fechada en diciembre de 1977.¹⁶

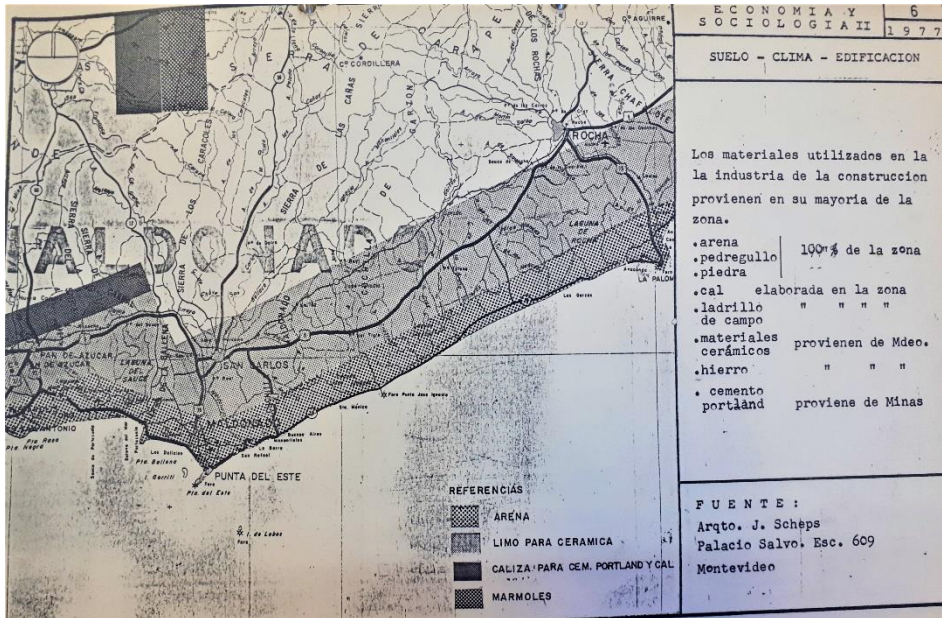
En la hipótesis de trabajo para el área se plantea una sofisticación del abordaje de «áreas funcionales» y «centros predominantes» mediada por la interdependencia entre un modelo centro-área «normal» (Maldonado-San Carlos) y otro de dinámica costera-turística, estructurado por Punta del Este y los balnearios morfológicamente paralelos a la costa. De esta forma, se superponían a las dinámicas distancia-tiempo de acceso a servicios, el comportamiento turístico de segundas residencias, con la costa definida como «servicio».

Otra innovación metodológica era la adopción de distintas escalas territoriales para presentar la información: Departamental (área de influencia Maldonado-San Carlos), costera departamental (área turística paralela a la costa) y urbana (centro integrado Maldonado-Punta del Este, dada por la complementación funcional de ambas localidades).

En el archivo del IETU no aparece el expediente urbano de acuerdo con los contenidos especificados en la memoria mencionada. En cambio, hay trabajos realizados por los cursos de Economía y Sociología II de la carrera de arquitectura en 1977 de recopilación y sistematización de datos ya solicitados por el IETU para el expediente: información sociodemográfica, económica, mercado de suelo, servicios públicos, infraestructuras; acompañados de renovadas lecturas e hipótesis sobre su desarrollo. En particular se destaca la explicitación de cómo, en base a los recursos naturales existentes en el este del país, parte de la cadena productiva de la construcción podría tener base regional: tierras arcillosas históricamente vinculadas a los ladrilleros, extracción de clínker y producción de portland, canteras de balasto, de mármol y extracción de arena (figura 6).

¹⁶ El documento firmado por el ITU tiene como portada: «Expediente comunal para los talleres de anteproyecto de arquitectura. Maldonado-Punta del Este para el año lectivo 1978. Memoria descriptiva y explicativa 1. Introducción 2. Áreas homogéneas 3. Fuentes de información 4. Composición del expediente».

Figura 6. Origen regional de materiales de la industria de la construcción



Fuente: ITU (1977b, folio 6).

Con base en información desagregada del entonces reciente censo de población y vivienda de 1975, se analizaba el cambio demográfico en la región dado por notables flujos migratorios hacia Maldonado-Punta del Este, fundamentalmente con base regional pero crecientemente nacionalizados al compararlos con el censo de 1963. También se observaba un mercado de trabajo diferenciado, con base a la construcción y servicios al turista, características que remiten a la «urbanización turística» conceptualizada años después por Mullins (1991).

Conclusiones: entre el pragmatismo y el agotamiento metodológico

A pesar del cierre del ciclo de trabajo conjunto con el IETU, en junio de 1977, el Intendente interventor mencionaba la inminencia del «Plan Regulador» cuyos objetivos serían «preservar todo aquello que dio prestigio al balneario e integra su encanto natural. El mantenimiento de espacios verdes arbolados, los sitios de belleza panorámica y

su acceso visual a los mismos, la limitación a la construcción en altura» («Plan regulador», 1977). Las normativas sancionadas entre 1977 y 1980 como anexos de la OGC (Intendencia de Maldonado, 1974), con el fin de preservar de visuales desde la carretera panorámica de Punta Ballena, la priorización de la edificación en altura en Avenida Roosevelt en detrimento de la península, que permitía conservar vistas a la costa sin colmar la rambla con torres, y la regulación de la forestación dentro de los predios particulares para mantener el «bosque urbanizado» como elemento estructurador del paisaje urbano, fueron en esta dirección.

Estas normas se sumaron al reconocimiento de una colmatación inminente de la península que requería descentralizar y potenciar nuevos territorios en la región para integrarlos al circuito inmobiliario. Así, La Barra (extremo este) y Punta Ballena (extremo oeste) fueron gradualmente consolidándose como *ciudades satélite* de Punta del Este. Esto, complementado con obras públicas emblemáticas, como la rambla de circunvalación de la península (1979-81), la ampliación del puerto deportivo (1978-1980), la reforma de la Plaza Gral. Artigas de Punta del Este¹⁷ y del parque de esculturas «Paseo de las Américas» (1982), conformaban un implícito Plan Urbano.¹⁸ En efecto, la administración local de Maldonado mantuvo la confianza tecnocrática en la planificación, pero desplazó al ITU como referencia y colocó a técnicos propios de una nueva camada de profesionales más próximos a los debates internacionales sobre los vínculos entre turismo, la crisis del urbanismo moderno y la arquitectura y urbanismo del turismo de masas (Candilis, 1973; Gaviria, 1974).

Se puede inferir, de acuerdo con los documentos generados por el IETU, que los desafíos del crecimiento de una Punta del Este inmersa en una inédita ráfaga de inversión inmobiliaria serían canalizados positivamente a través de la figura del Plan director, cuyos tiempos de diseño y gestión eran los de la tecnocracia planificadora y no los de un *boom* inmobiliario. El IETU mostraba dificultades para abordar las renovadas dinámicas urbanas que escapaban a los procesos de crecimiento de la ciudad industrial, las rígidas zonificaciones funcionales y los modelos gravitacionales para la observación regional. De todas formas, se observan esfuerzos por integrar las dinámicas turísticas al discriminar áreas de uso estacional y permanente en el expediente comunal y la necesidad de contemplar varias escalas territoriales simultáneas dadas por esas modalidades de ocupación diferenciadas de las viviendas. El instituto aparecía distante y ajeno a la crisis de la planificación urbana occidental, las discusiones sobre el funcionamiento de

¹⁷ Se la despojó de su histórico diseño de caminería diagonal con un tanque de agua en medio que le daba un inconfundible aire pueblerino a Punta del Este. Pasó a tener un diseño contemporáneo que incluyó integrar de forma permanente el paseo-feria de los artesanos que se nucleaban en ella desde la década de 1960 y una pista de skate.

¹⁸ El liderazgo de este proceso correspondió a los arquitectos Mario Lombardi y Hugo Isnardi, directores de Urbanismo y Arquitectura, respectivamente, de la intendencia de Maldonado entre 1977 y 1983.

la ciudad y sus fragmentos, la creciente influencia de la figura del proyecto urbano en detrimento de los planes directores, los énfasis histórico-morfológicos. En Uruguay, estos debates de crisis de los estudios urbanos emergieron hacia finales de la década de 1970. Ante una universidad intervenida por la dictadura y la clausura del Instituto de Ciencias Sociales (Errandonea, 2003), fueron centros privados de ciencias sociales quienes oxigenaron metodológica y conceptualmente el análisis urbano. Estos actualizaron el marco de discusión de la urbanización uruguaya en el contexto global desindustrializador, crisis económica latinoamericana y renovado interés por la urbanización del tercer mundo ocurrido tras la cumbre de ONU Hábitat 1976 en Vancouver, que posicionó la urbanización de los países en desarrollo en la agenda urbana internacional (Altmann Macchio, 2020). Particularmente, se destacó la labor del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU) (con Jaime Klaczko, Juan Rial, Mario Lombardi como principales investigadores, vinculados a CLACSO y Jorge Enrique Hardoy) y luego el Grupo de Estudios Urbanos coordinado por Mariano Arana.

Discusión: liderazgos planificadores

El proceso 1975-1977 marcó la cooperación entre el IETU y la Intendencia de Maldonado con crecientes divergencias. El IETU intentó liderar un proceso planificador bajo el mayor *boom* inmobiliario que recordara Punta del Este y tras la aprobación de la OGC (Intendencia de Maldonado, 1974). La intendencia no explicitó motivos para dejar languidecer la cooperación interinstitucional, aunque hubo un cambio de Intendente interventor y Junta de Vecinos en agosto de 1977. En todo caso puede inferirse, y especialmente por la suspensión de la edificación en altura, que se pretendía que fuera el gobierno local, con un asesoramiento urbanístico dentro de la jerárquica estructura municipal y no bajo la coordinación del IETU quien afrontara ese desafío. También puede leerse como una necesidad de contar con ese asesoramiento en tiempos breves y acoplados al desarrollo del *boom* y no los de la formulación de un expediente urbano y un plan director. A pesar de eso, la figura del Plan y su inminente aprobación transitan la prensa local en los años 1976 y 1977.

El IETU defendió la autonomía de una tecnocracia planificadora que concatenaba escalas de desarrollo (de lo local a lo nacional) en conflicto con una administración departamental vista como dispuesta a operar en primer término en favor de los desarrolladores privados y no del interés general encarnado en el proyecto planificador tecnocrático. Este comportamiento no era privativo del contexto dictatorial, aun cuando los edificios en altura del *boom* fueron construidos de acuerdo con la OGC (Intendencia de Maldonado, 1974) sin excepciones flagrantes a parámetros de altura u ocupación del

suelo. Desde la década de 1940, la Junta Departamental autorizaba excepcionalmente la construcción de edificios con parámetros urbanísticos y edilicios por encima de los habilitados por la normativa corriente para fomentar el trabajo en la industria de la construcción e incentivando la inversión. Los primeros edificios en altura de Punta del Este fueron excepciones. Sciandro y Zeballos (2019) han resumido en que la historia urbana del balneario es la de las excepciones a las normativas edificatorias. Un legislador departamental sintetizó esa incómoda tensión entre la promoción del desarrollo inmobiliario vinculado al turismo y la preservación de las cualidades ambientales y paisajísticas al fundamentar su voto a favor de una de las primeras excepciones en altura en 1959: «estos edificios son el progreso y al progreso no lo detienen las ordenanzas»¹⁹ (Junta Departamental de Maldonado, 1960, p. 324).

Referencias bibliográficas

- Altmann Macchio, L. (2020). *Transformaciones urbanas en la neoliberalización: Un aglomerado turístico rioplatense. Maldonado-Punta del Este (1985-2018)* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Altmann Macchio, L. (2021). Expansión urbana en un territorio turístico: Maldonado-Punta del Este (1985-2015). *Pensum*, 7(7), 27-45. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v7.n7.33758>
- Articardi, J. (2016.). *Dilemas modernos: El proyecto urbano en Montevideo y la costa balnearia*. Universidad de la República.
- Astort, G., Nogueira, F., y Seré, F. (1975, 20 de Setiembre). *Informe del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República relativo al Anteproyecto de programa de trabajo para la formulación de un Plan director para el área de interés turístico de Punta del Este*. Archivo ITEU (Carpeta Doc N°217), Montevideo.
- Brenner, N. (2004) *New state spaces: Urban governance and the rescaling of the statehood*. Oxford University Press.
- Campodónico, R. (2020). *Entre la política y el discurso: Uruguay turístico (1960-1986)*. Universidad de la República.
- Candilis, G. (1973). *Arquitectura y urbanismo del turismo de masas*. Gustavo Gili.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-74)*. CECEA.
- De Souza, L. (2015). La máquina de territorio. *Revista de la Facultad de Arquitectura*, (13), 41-49.

¹⁹ Edil Bolívar Cardoso.

- De Souza, L. (2020). Cinco episodios del despliegue del urbanismo en el Uruguay moderno. *Thema*, (4), 133-150.
- De Mattos, C. (1990). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *RIAP*, (89), 95-41.
- Díaz, R. (2018) *Historia económica del Uruguay*. Edición del Autor.
- Errandonea, A. (2003). Historia institucional de la sociología. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(21), 25-44.
- Gaviria, M. (1974). *España a go-go: Turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Turner.
- Gorelik, A. (2021). *La ciudad latinoamericana una figura de la imaginación social del siglo XX*. Siglo XXI.
- Hall, P. (1996). *Las ciudades del mañana*. Del Serbal.
- Hardoy, J. E. (1989). En las ciudades del Tercer Mundo la ley no es pareja para todos. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (81-82), 157-166.
- Intendencia de Maldonado. (1974, 12 de julio). *Ordenanza General de Construcciones del Departamento de Maldonado: Decreto departamental N°3289*. IDM.
- Intendencia de Maldonado. (1977, 18 de marzo). *Resolución del Intendente interventor de Maldonado*. IDM.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. (1976). *Boletín informativo 39*. ITU.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. (1977a). *Reseña y situación actual del asesoramiento prestado por el ITU a la intendencia municipal de Maldonado en el período 11-5-1975 a 20-4-1977* [No publicado].
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. (1977b). *Trabajos prácticos de los cursos economía y sociología II, año lectivo 1977*. Archivo ITU (Bibliorato Maldonado 1977), Montevideo.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. (1982). *Boletín informativo 41*. ITU.
- Junta Departamental de Maldonado. (1960, 23 de diciembre). *Diario de sesiones de la Junta departamental de Maldonado: Acta 528*. Gobierno de Maldonado.
- Junta de Vecinos de Maldonado. (1977, 11 de marzo). *Diario de Sesiones de la Junta de Vecinos de Maldonado: Acta 168*. Gobierno de Maldonado.
- Martin, R., y Sunley, E. (1997). The post-keynesian state and the space-economy. En R. Lee y J. Wills (Eds.), *Geographies of Economies* (pp. 278-289). Routledge
- Martínez, E., y Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente: Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*. Universidad de la República.
- Monti, A. (2021). Formando planificadores latinoamericanos: Estructuras institucionales en Uruguay y Chile en la década del sesenta. *Revista de Urbanismo*, (44), 4-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.52173>

- Mullins, P. (1991). Tourism urbanization. *International Journal of Urban Regional Research*, 15(3), 326-342.
- Nisivoccia, E., Craciun, M., Gambini, J., Medero, S., Méndez, M., y Nudelman, J. (2014). *La aldea feliz: Episodios de la modernización en el Uruguay*. Facultad de Arquitectura; Ministerio de Educación y Cultura.
- No se aceptan más planos para Torres en zonas de Punta del Este. (1977, 16 de marzo). *El País*.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (1973). *Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*. OPP.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Eduntref.
- Pastoriza, E., y Torre, J. (2019). *Mar del Plata: Un sueño de los argentinos*. Edhasa.
- Plan regulador para Punta del Este. (1977, 8 de junio). *Diario Punta del Este*.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Caderno Metropole*, 16(31), 37-60.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (1982). *Plan de Desarrollo Integral Tacuarembó-Rivera*. SECOPLADI.
- Prohibirán la construcción de torres en Punta del Este. (1977, 17 de marzo). *El País*.
- Punta del Este. (1977, 22 de setiembre). *El Día*.
- Quijano, J. M., y Forteza, A. (1987). *Algunas enseñanzas de la experiencia neoliberal. En Uruguay 87: la coyuntura económica nacional e internacional* (pp. 179-239). Instituto de Economía.
- Schteingart, M. (Comp.) (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina*. SIAP.
- Sciandro, J., y Zeballos, L. (2019). Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado. *Tekoporá*, 1(1), 171-180.
- Trochón, I. (2017). *Punta del Este: El edén oriental (1907-1997)*. Fin de Siglo.
- Uruguay. (1934, 14 de mayo). *Ley N° 9398: Ley de interés nacional*. IMPO. <https://www.impocom.uy/bases/leyes/9398-1934/6>
- Uruguay. (1946a, 21 de abril). *Ley N° 10.723: Ley de centros poblados*. IMPO. <https://www.impocom.uy/bases/leyes/10723-1946>
- Uruguay. (1946b, 25 de junio). *Ley 10.751: Ley de propiedad horizontal*. IMPO. <https://www.impocom.uy/bases/leyes/10751-1946>
- Wallingre, N. (comp.). (2018). *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización*. Universidad Nacional de Quilmes.