

## Entre la rambla y la autopista

### Polémicas en torno a la conformación de la ruta costanera Montevideo - Chuy (Uruguay) y su desarrollo (1943-1974)

Between *la Rambla* and the Highway: Controversies Surrounding the Realization of the Montevideo - Chuy Coastal route (Uruguay) and its Development (1943-1974)

**Leonardo Altmann Macchio**

Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Uruguay

### Resumen

Hacia 1950, la realización de una ruta costanera que uniera los balnearios de la costa sur uruguaya implicó una profunda transformación infraestructural y territorial de un país que promovía el turismo y el negocio de tierra urbana vinculada a los balnearios como un pujante sector económico desde inicios del siglo XX. Tras la discusión sobre si el país debía apostar a una rambla costanera como ruta turística de casi 300 kilómetros o a una autopista distante de la costa pero articuladora de los balnearios, aparecieron varios conflictos territoriales asociados al desarrollo turístico: las relaciones entre inversión pública y beneficios privados, el carácter pluriescalar de las infraestructuras viales, concebir la playa y la costa como un gran espacio público; así como el rol de Punta del Este, principal balneario del país en la definición de esta ruta. El artículo repasa las principales polémicas legislativas en torno a la realización de la interbalnearia, la evolución de su materialización como ruta, y el simultáneo desarrollo de loteos balnearios, durante el lapso de mayor loteo de ámbitos costeros. El circuito vial resultante tomó aspectos de varias de las facetas estructurantes de la polémica política.

Palabras clave: infraestructuras, ruta turística, costa, urbanización

### Abstract

Around 1950, the construction of a coastal route that linked the resorts of the southern Uruguayan coast implied a great infrastructural and territorial transformation of a country that promoted tourism and the urban land business linked to the urban resorts as a thriving economic sector since the beginning of the twentieth century. After the discussion about whether the country should opt for a coastal promenade as a tourist route of almost 300 kilometers or a highway distant from the coast but articulating the urban resorts, several territorial conflicts associated with tourism development appeared: the relationships between public investment and private benefits, the multi-scalar nature of road infrastructure, the conception of the beach as a large public space; as well as the role of Punta del Este, the country's main urban resort, in the definition of this route. The article reviews the main legislative controversies surrounding the realization of the inter-spa route, the evolution of its materialization as a route, and the simultaneous development of spa subdivisions, during the period of greatest subdivision of coastal areas. The resulting road circuit took aspects of several of the structuring facets of the political controversy.

Keywords: infrastructure, tourism route, coast, urbanization

## Introducción

El rol del turismo en la urbanización uruguaya y la transformación del espacio costero, desde inicios del siglo XX ha sido analizado por estudios urbanos, socioculturales, económicos, arquitectónicos o turísticos, reconociendo su vínculo con el proceso de modernización y la espacialidad del modelo uruguayo de estado benefactor (Articardi, 2016; Nisivoccia, et al., 2014, Leitch, 2012; Da Cunha et al., 2012; Jacob, 1988). Un aspecto significativo fue la conformación de una pieza territorial tematizada por el turismo de sol y playa, en la costa rioplatense y atlántica entre Montevideo y Chuy (límite con Brasil). En esos casi 350 kilómetros se sitúan las principales playas y balnearios del país (Punta del Este, José Ignacio, La Paloma, Piriápolis, Atlántida, La Pedrera, Punta del Diablo). La actual concentración de población en la pieza costera Montevideo - Chuy y su movilidad interurbana asociada, da cuenta de singulares dinámicas en el sistema urbano uruguayo donde la costa adquirió un lugar protagónico (Martínez, Delgado y Altmann, 2016). Éste fenómeno emergente fue asociado a procesos combinados de globalización e integración regional en el cono sur (Ligrone, 1995, Bervejillo, 2008; Aguiar, Capandeguy y Sprechmann, 2006).

La costa, con sus dunas móviles y arenales, fue relegada en el modelo agroexportador uruguayo por la ausencia de pasturas e inaccesibilidad ferroviaria (Klaczko y Rial, 1981). Luego; complementando al modelo industrial por sustitución de importaciones, el fraccionamiento balneario fue un notable dinamizador económico de alcance regional asociado al turismo, principalmente nutrido por el gran mercado regional de Buenos Aires (Jacob, 1988). La masificación del transporte automotor en detrimento del ferrocarril impulsó al turismo en el Río de la Plata (Bruno, 2006; Trochón, 2017) conformando un circuito vial paralelo a la costa que encadenó enclaves y propició su desarrollo integrado.

Este artículo tiene como objetivo repasar la conformación de la pieza Montevideo - Chuy, a partir del desarrollo de la infraestructura vial costera y el fraccionamiento de suelo rural para balnearios, entre las décadas de 1940 y 1970. Para ello se utilizó como fuentes principales los Diarios de Sesiones del Poder Legislativo nacional

en las instancias de discusión de las leyes vinculadas al trazado de la ruta, y el registro nacional de planos de mensura que permite observar las subdivisiones de suelo y fraccionamientos realizadas en la costa. Complementariamente fueron utilizadas publicaciones en las revistas especializadas de la época, generadas por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Asociación de Ingenieros del Uruguay y el Ministerio de Obras Públicas.

Las primeras normativas oficiales relativas a una ruta costanera datan de 1943, para unir Montevideo y Punta del Este —ya consolidado como el primer destino turístico del país—. Su construcción implicaba salvar el cruce de los caudalosos arroyos Pando, Solís Chico y Solís Grande, además de afrontar la Sierra de la Ballena. Rápidamente la discusión integró la conveniencia de extender la costanera hasta la frontera con Brasil y trasunta la polémica entre si esta ruta debía ser una rambla o autopista. El lapso de estudio se cierra en 1974. Esta fecha refiere a que, además de detenerse el expansivo de loteo balneario y la estabilización de la ruta interbalnearia entre Montevideo y Punta del Este, sin continuidad hacia Rocha; convergieron aspectos institucionales, económicos y territoriales, dando lugar a un cambio de ciclo, asociado a un modelo de desarrollo pautado por la apertura y desregulación económica (Finch, 2004). Además de las primeras normas de liberalización económica, en 1974 fue sancionado el Decreto-Ley 14335 (Ley de turismo) que reconfiguró institucionalmente al sector, alejando su gobernanza del voluntarismo corporativista heredado de la Comisión Nacional de Turismo (1933), asignándole al Estado la orientación, estímulo, promoción, reglamentación, investigación y el control del turismo; y al sector privado la prestación y explotación de servicios turísticos.

## Antecedentes: del enclave balneario a la urbanización turística deliberada

A inicios del siglo XX, la red de ciudades uruguaya exhibía una estable jerarquía basada en los centros poblados coloniales y de inicios republicanos. Uruguay era un país urbano y macrocefálico, con el ferrocarril como principal novedad de la urbanización desde fines del siglo XIX. Decenas de pequeños poblados surgieron en

torno a las estaciones y paradas ferroviarias entre 1868 y 1930; integrando al país al capitalismo internacional, y fronteras, adentro, promoviendo una mayor articulación física y funcional del interior con Montevideo (Klaczko y Rial, 1981). En aquel Uruguay del siglo XIX, como señalan Jacob (1988) y Barrán (1988) el turismo estaba reservado para quienes tenían una posición económica desahogada, en tanto para vastos sectores de la población la jornada laboral era de sol a sol, y los feriados, salvo el carnaval, tenían un carácter religioso.

Desde la década de 1870 se constatan antecedentes turísticos vinculados a renovados repertorios y espacialidades del ocio de la emergente clase alta montevideana, dados por el decaimiento de las casas-quinta y el arribo a la playa (Bruno, 2006). Éstos estuvieron signados por la experiencia europea, en un proceso similar al dado en Buenos Aires (Pastoriza y Torre, 2019). Simultáneamente, las playas uruguayas, amplias, de tinte oceánico y claras arenas, atraían a viajeros de Buenos Aires, dado el contraste geográfico, paisajístico, de distancia y accesibilidad con los incipientes balnearios oceánicos argentinos.

En esta primera etapa, los enclaves turísticos funcionaron a partir de *pizae mínimas* (Pie Ninot,

2015), autocontenidas y autosuficientes desde la funcionalidad turística: un hotel, generalmente con casino, vinculado a un equipamiento costero (edificio de baños o paseo). A partir de la última década del siglo XIX, tras las experiencias exitosas de los balnearios montevideanos de Ramírez y Pocitos (asociados al despliegue de la red de tranvías) las posibilidades del turismo fueron “descubiertas por el capital privado (...) empresarios audaces e informados de las últimas modas y costumbres europeas” (Jacob, 1988, p. 170).

Los primeros balnearios urbanos de Montevideo fueron absorbidos por la ciudad en su crecimiento, a inicios del siglo XX. Así, se fue en busca de territorios agrestes, vinculados a la costa este y oceánica. Primero dentro del límite de Montevideo (Carrasco) y luego en Canelones (Atlántida, La Floresta). Todos ellos ya fueron concebidos como villas balnearias. En Maldonado, destacó el papel pionero de Piriápolis (1893) y luego Punta del Este (1907) (Figura 1). En Rocha, el desarrollo fue tardío. A partir de la tercera década del siglo XX, definitivamente se observó un uso recreativo de la costa crecientemente popularizando, iniciando una etapa de turismo masificado (Da Cunha et al., 2012).

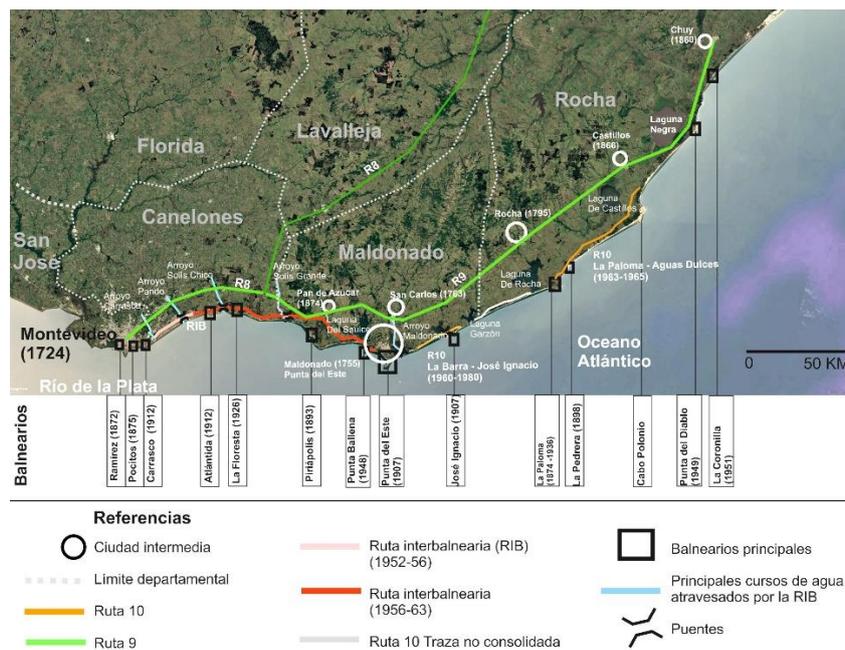


Figura 1. Conformación urbana del tramo de la costa sur Uruguaya Montevideo - Chuy. Elaboración propia sobre imagen de Google Earth.

Durante el primer *batllismo* (1903-1929) Montevideo fue impulsada como ciudad balnearia y el turismo apreciado en su potencial de desarrollo y modernidad (Jacob, 1988). Este carácter de centro turístico (Da Cunha, 2010) complementó otras transformaciones urbanas de impronta moderna, dadas en un clima de optimismo, crecimiento económico y modernización política (TIUR, 1986). Caetano, et al. (2010, p. 25) destacan que el *país modelo* impulsado por José Batlle y Ordóñez (1856-1929)<sup>1</sup> requería una *capital modelo* basada en la “modernidad, belleza y grandiosidad republicana, nunca imperial”. La prevalencia de lo público sobre lo privado y del Estado sobre el mercado, se proyectaba urbanamente en los *templos laicos* y espacios públicos *disciplinadores*. La Rambla Sur (1925-1938) fue posiblemente su realización más elocuente. La idea de una avenida costanera al sur de la ciudad estaba presente desde el Plan de Edouard Andre (1891). Pero la Rambla Sur generó una nueva fachada urbana en cuya formalización la ciudad perdió *El Bajo* (barrio prostibulario) y ganó un amplio jardín costero y un espacio público que suplantó la entrecortada costa de discontinuas playas y ensenadas, por una sinuosa avenida de cuatro kilómetros de veredas de

granito rosado, que conectaba el puerto de Montevideo con la playa Ramírez. Posteriormente, la costanera montevideana fue desarrollada hasta el límite departamental (1956) a lo largo de veintidós kilómetros. Su significación en el desarrollo de la ciudad y el país fue notable. Traccionó el crecimiento costero y hacia el este en la capital y propició su articulación con el emergente desarrollo balneario en el contiguo departamento de Canelones. Fue declarada Monumento Histórico Nacional en 1986.

A su vez, el *batllismo* desarrolló una red de carreteras nacionales, en competencia con el ferrocarril inglés. La Ley 3001, “Empréstito de Vialidad y Obras Públicas” de 1905, planteó la mejora o realización de rutas que, en los hechos configuró un primer plan vial nacional (Barrachini, 1981). Entre estas primeras carreteras, convergentes en Montevideo, se incluía la continuación del viejo “Camino a Maldonado” extendido al Chuy, una traza prefigurada por postas de diligencias desde la época colonial (Musso, 2004) y la única de las rutas propuestas que no funcionaba en lógica de competencia con el ferrocarril (Figura 2).

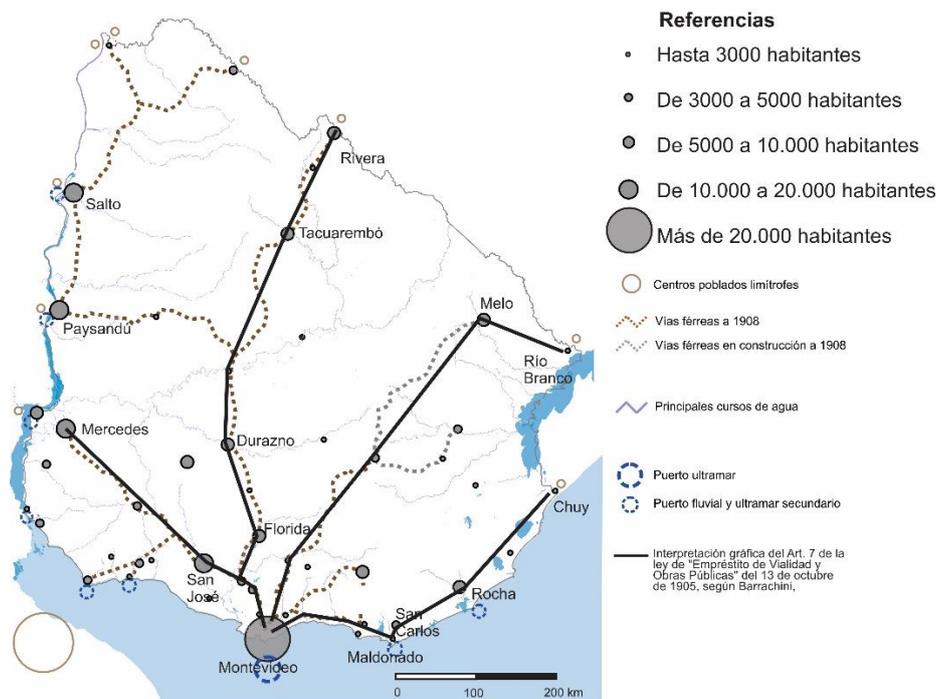


Figura 2. Interpretación gráfica del artículo. 7 de la Ley 3001 según Barrachini, superpuesto a la red de ferrocarriles a 1905. Elaboración propia.



Figura 3. Tramo Atlántida – Solís de la carretera de Atlántida a Punta del Este en mapa del *Touring Club Uruguayo* (circa 1920). Biblioteca Nacional de Uruguay.

Hacia 1920 el arribo a la costa se daba en *peine* por caminos desde el ferrocarril del Este (en 1911 llegó a Maldonado y en 1928 a Rocha) hacia estos primeros balnearios, situados en entornos paisajísticos donde imperaba la mixtura de playas con barrancos o serranías (Figura 3).

El desarrollo de los balnearios mostraba un intrincado vínculo entre sectores empresariales, comerciales, financieros y políticos. La acción bancaria se extendía a los balnearios del este, vendiéndose terrenos en cuotas a diez o treinta años. La tierra rural mostraba una alta rotación en la tenencia y la tierra urbana se volvía crecientemente más rentable en un contexto de incremento poblacional, mejora del bienestar y en una política expansiva de endeudamiento interno para propiciar el desarrollo urbano a través de infraestructuras (agua, saneamiento, pavimentación, energía eléctrica; luego telefonía) (Jacob, 2001). Para Jacob (1988, p. 121) “los

grandes industriales sustraían capitales a su desarrollo productivo para emplearlo en operaciones especulativas rurales, urbanas y en la fundación de balnearios”.

Hacia 1940 el modelo territorial turístico cambió rápidamente: del enclave balneario autocontenido basado en el paseo costero, con hotel, casino y pequeño loteo en formato barrio jardín de esmerado diseño urbanístico, e infraestructuras acompañando el desarrollo, se pasó a un frenético fraccionamiento sin servicios, de trazados anodinos y serias afectaciones del paisaje costero. El loteo de solares en desérticos parajes precedió a todo tipo de infraestructura urbana y vial, dando lugar a una espiral de demandas al Estado. Dentro de la incipiente consolidación disciplinar y profesional del urbanismo uruguayo, se observaba la necesidad de un mayor involucramiento técnico en las definiciones políticas y administrativas de gobiernos departamentales:

No se debe permitir el parcelamiento de tierras costeras sino conforme a un meditado estudio a practicarse en cada caso (...) Los centros balnearios que surjan han de ser proyectados por expertos en materia edilicia y urbanística, conforme a un plan racional ajustado a las conveniencias de presente y futuro. (Terra Arocena, 1944, p. 27)

La degradación ambiental y el beneficio de los fraccionadores por motivo de la obra pública, también fue alertada por la comisión de expertos creada por el Ministerio de Obras Públicas para redactar una “Ley de Ordenación y planificación del litoral del Río de la Plata, Océano Atlántico y Lagunas del Estado” (Cravotto, 1941). En todo caso, el turismo fue asociado explícitamente al negocio de la tierra urbana. Los folletos de venta de solares así lo referían, defendiendo el negocio como expectativa de valorización del suelo: “En Punta del Este llegará el día en que los terrenos se paguen cubriendo su superficie con monedas de oro” (Banco Francés, 1928, s.p.). “Recuerde que en los balnearios del Uruguay la tierra se valoriza extraordinariamente; millares de ejemplos le confirmarán que lo que hoy vale uno en pocos años valdrá cien” (Balnearios Oceánicos del Uruguay - Valizas, Atlántica, Punta Rubia, 1930).

Paralelamente, las primeras generaciones de urbanistas uruguayos, encontraban en la costa un laboratorio dentro de la nueva disciplina en el ámbito rioplatense (Novick, 2022). Siguiendo a Sica (1981) el urbanismo de las ciudades turísticas también estuvo atravesado por las utopías, vanguardias y estrategias de control estatal sobre el desarrollo territorial. En la década de 1930, en Uruguay, estas dinámicas se vincularon a la *terra incógnita* de la costa, ampliando los debates y formulaciones dados en torno al crecimiento de Montevideo (Articardi, 2016). Allí puede situarse el ambicioso proyecto territorial de la década de 1930 del arquitecto Mauricio Cravotto de un *parkway* atlántico, o ruta forestada costera que entrelazaba balnearios, proyecto que fue presentado al presidente de la República, Gabriel Terra, en 1936 y que se vinculaba también a

discusiones sobre el uso del suelo rural en diversas facetas (Oteiza di Matteo, 2020).

### **Iniciativas, normativas y discusiones parlamentarias sobre la ruta costanera (1943-1956)**

La aprobación poco rigurosa de loteos balnearios durante las décadas de 1930 y 40 por los gobiernos departamentales alimentó la discusión y sanción de la Ley de Centros Poblados (Ley 10723 de 1946). Impulsada por el arquitecto Horacio Terra Arocena (del partido Unión Cívica, asociado al catolicismo) implicó un respaldo al emergente urbanismo científico y la confianza en la tecnocracia planificadora, aunque la ley incluyera la posibilidad de mecanismos excepcionales votados por mayoría de las Juntas Departamentales, para bajar estándares de infraestructura de loteos en áreas turísticas.

Paralelamente, se avanzaba en la conformación de una *ruta costanera*. Por decreto del Poder Ejecutivo del 26 de marzo de 1943 fue creada una comisión honoraria compuesta por los intendentes de Montevideo, Canelones y Maldonado, luego ampliada a autoridades ministeriales (Director de Vialidad y de Estudios de Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, Director General de Catastro, Comisión Nacional de Turismo) y profesionales expertos para abordar el estudio de una *carretera costanera* que uniera Montevideo con Punta del Este.

La construcción del Aeropuerto Nacional de Carrasco y la reforma de la Base Aeronaval de Laguna del Sauce (ambas en 1944), hizo necesaria su vinculación mediante una ruta, en base a caminos preexistentes, propiciando un eje estratégico militar y turístico (Comisión del Aeropuerto Nacional de Carrasco, 1944). La Ley 10589 del 23 de diciembre de 1944, estableció uno de los mayores planes de obras públicas de la historia uruguaya, e incluía realizar los accesos al aeropuerto de Laguna del Sauce. La interpretación gráfica de esta ley por parte de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas considera como *ruta prevista* una costanera entre Montevideo y Punta del Este (Figura 4).

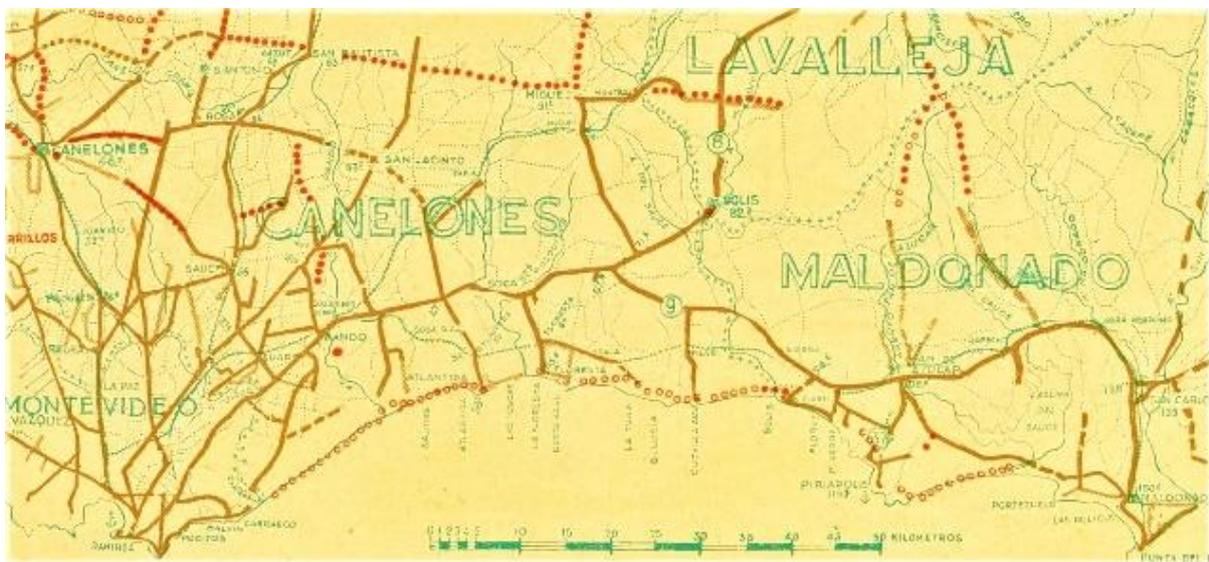


Figura 4. Interpretación gráfica del Plan de Obras Públicas de la Ley 10589 para el tramo Montevideo - Maldonado, incluyendo la ruta costanera propuesta. Biblioteca Nacional de Uruguay.

Sin embargo, la ruta estaba lejos de lograr un consenso sobre sus características, trazado y financiamiento. En octubre de 1946, el Poder Ejecutivo, por impulso de Tomás Berreta (Ministro de Obras Públicas) envió al parlamento un proyecto de ley sobre la financiación del trazado de la *Carretera Costanera a Punta del Este* y a adquirir las tierras necesarias para librar al uso público el ámbito comprendido entre la carretera y el mar.

En 1947, ya con Berreta como Presidente de la República, el Poder Ejecutivo convocó a una Comisión Especial para definir el trazado de la carretera Montevideo - Punta del Este. Dentro de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) trabajó un grupo especializado liderado por Mauricio Cravotto y Carlos Gómez Gavazzo, relevantes urbanistas nacionales.<sup>2</sup> Los aportes de la comisión reflejaban el clima disciplinar que impregnaba la Facultad de Arquitectura al focalizar en la costa uruguaya como laboratorio territorial.<sup>3</sup> También traslucían la impronta de Cravotto sobre el *Park-way Atlántico*, en el destaque de la necesidad de incluir en una ruta turística un abordaje del diseño que incluyera paisaje y topografía, evitando largos tramos lineales monótonos “por la importancia económica de la corriente turística del país” (Cravotto, et al; 1947, p. 38).

La idea de la continuidad de la carretera balnearia más allá de Punta del Este apareció en la Ley 11176 del 8 de diciembre de 1948, que destinó recursos para obras públicas en Punta del Este. Se incluían fondos para estudiar la viabilidad de una costanera entre Punta del Este y La Paloma (Rocha), casi 80 kilómetros al este, y teniendo que salvar el obstáculo de tres amplias lagunas costeras.

En 1949, en la *Revista de la Asociación de Ingenieros del Uruguay*, el ingeniero Ponciano S. Torrado (Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas) analizó críticamente el desarrollo de la urbanización balnearia por sus trazados anodinos y depredación paisajística y ambiental de la costa, planteando en la ruta costanera Carrasco-Punta del Este- Chuy (Ruta 10) una solución que diera continuidad al conjunto territorial tematizado por el turismo y sobre la base de la playa como recurso público:

Es preciso considerar la serie de balnearios en funcionamiento y los nuevos en vías de gestación como un conjunto único e indivisible (...) la carretera que una a todos estos centros de población se debe utilizar como instrumento eficaz para regularizar la zona de costas o playas, reivindicando para el uso público en todo lo que fuere posible el dominio de estas, ya que ellas constituyen,

por su origen, un bien de la comunidad. (Torrado, 1949, pp. 99-101)

Posteriormente, el mismo Torrado (1951, p. 199) planteaba la interrogante sobre si la ruta costanera debía ser rambla o autopista, discusión que subyacía en el debate técnico y político, ya que la colmatación de la costa mediante fraccionamientos balnearios requería un nuevo esquema de movilidad que no contemplara únicamente el trayecto Montevideo - Punta del Este sino toda una pieza costera de repercusión nacional:

Una carretera que los conectara a todos (los balnearios) constituiría un medio eficaz de estimular el turismo hacia nuestras costas que por ese medio vigorizaría una de las fuentes más promisorias de recursos directos o indirectos el beneficio de la economía nacional. Hace algunos años hemos planteado este tema como derivado de otro que exige la reivindicación de nuestras playas para el uso público (...) Así fue afirmándose la idea de realizar de inmediato los estudios previos para la ejecución de una carretera costanera entre Montevideo y Punta del Este a la que debimos agregar ahora el tramo Punta del Este- La Paloma. En esta forma, es muy probable que, en pocos años, podamos unir toda la costa a Montevideo con la Barra del Chuy.

En setiembre de 1951, en la cámara de diputados, el ingeniero Juan P. Fabini<sup>4</sup> de la facción *batllista* del Partido Colorado, utilizó el espacio de intervenciones libres (denominado *media hora previa*) para recuperar el tema de la carretera costanera. Allí comentó los informes generados por la comisión de 1947. Fabini defendía, como Torrado, la concepción de la ruta costanera como rambla extensa y no como autopista. Dentro de una mirada optimista sobre la implicancia del turismo destacaba que “gracias al turismo, la tierra de nadie se ha transformado en una zona de gran valor y en ella se ha creado una importante cadena de centros de consumo y fuentes de trabajo” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1951a, p. 381).

En ese momento de incertidumbre y tensión política con Argentina, que llevó al borde de la ruptura de relaciones entre los gobiernos de Juan D. Perón y Luis Batlle Berres, e hizo languidecer el principal flujo turístico, se consideraba justificable

una gran inversión que potenciara el turismo uruguayo:

La gran obra que reclama y que espera ansiosamente para su más rápida evolución e integral desarrollo ese importante sector de nuestra riqueza nacional, es la carretera costanera hasta el Chuy. Una carretera que, bordeando el mar, una, a modo de cornisa, todos los centros balnearios del país, llevando a ellos la vinculación y la animación que esa vinculación ha de producir. (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1951a, p. 381)

Para Fabini, el informe en mayoría concebía la *costanera a Punta del Este* dentro de una operación territorial mayor, hasta la frontera con Brasil. No solo se abordaría la infraestructura como tal y el problema de articular la vialidad entre balnearios, también se incluía el imperativo de mantener el carácter público de la costa (como recurso estratégico de escala nacional) y de la playa como libre de construcciones, con la ruta costanera como garante.

Debe encararse de inmediato el estudio, delimitación y expropiación de la zona del mar de la carretera costanera entre Montevideo y Punta del Este, y en segundo término, desde Punta del Este al Chuy (y que se debe) encarar sin más tardanza una solución amplia y definitiva, antes de que sea demasiado tarde, es decir, antes de que la acción incontrolada de intereses particulares infiera más grave daño a la espléndida riqueza natural de nuestra costa (y que) el trazado deberá aproximarse en lo posible a la costa, siguiendo a la misma en forma tal que sin serias dificultades económicas y legales, resulte de propiedad nacional la zona comprendida entre la carretera y el mar, o que por lo menos dicha franja de tierra pueda constituir una servidumbre *non edificandi*. (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1951b, p. 433)

Otra recomendación del informe mayoritario implicaba generar un negocio de tierra urbana, en la línea de procesos dados desde el siglo XIX con el Paris de Haussman (Novick, 2022) mediante un circuito de expropiar, valorizar con obra pública y revender para amortizar el costo de la infraestructura. Este proceso se había realizado en el caso uruguayo con la Rambla Sur, al usar como

parte de la operación financiera los terrenos ganados al mar; y de la cual Fabini había sido un actor determinante desde la gestión departamental (Articardi, 2016). La comisión sugería declarar de utilidad pública para expropiar, además de los terrenos ocupados por la carretera y sus adyacencias, los situados entre ésta y la costa; y hasta un kilómetro al norte de la ruta. Se tomaría deuda para financiar las expropiaciones.

El informe en minoría suponía la construcción de una autopista a Punta del Este, procurando un trazado lo más breve posible, en detrimento de las otras atracciones o balnearios. Según Fabini esta propuesta que implicaba la jerarquización de Punta del Este era un problema: “Confunden malamente el problema quienes sostienen que la carretera costanera debe ser una autopista a Punta del Este, una vía de tránsito rápido que ignore la costa” (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1951b, p. 433).

Fabini imaginaba la ruta costanera como una gran rambla de escala nacional. Un gran balcón y paseo marítimo de cientos de kilómetros. Esta ribera uruguaya, era vista como reflejo de las rutas costeras turísticas de Italia y Francia. A su vez, sería financiado desde una lógica redistributiva y donde primara el interés general, asociada al *batllismo*. La infraestructura no debía ser solo un favorecedor del negocio de los fraccionadores. A su vez, se apostaba a una costa policéntrica, donde Punta del Este, que ya despuntaba como el epicentro del turismo uruguayo no fuera una atracción hegemónica que opacara otras:

Lo que el país reclama y el turismo necesita es una carretera costanera que vaya por la costa, aunque esto pueda parecer una *perogrullada*; una carretera costanera que contemple en primer término, el interés nacional y con soluciones financieras justas, cómo son las que se basan en una consideración moderada del mayor valor por concepto de la obra pública y no una autopista que pretenda suplantar a la carretera costanera en una interpretación equivocada o intencionada, tras de la cual se disimula apenas la presión de los intereses particulares y el criterio de aquellos que ven el problema turístico del país como si no existiera otra localidad balnearia de interés que Punta del Este, sin que esto signifique opacar la gran atracción turística que este balneario constituye. (*Diario de sesiones de*

*la Cámara de Representantes...*, 1951b, p. 433).

También mencionaba que la demora en expedirse sobre la ruta por el parlamento había generado que, a partir de la presión de propietarios y loteadores de balnearios en la costa de Canelones, se diera el cambio de carácter de caminos departamentales a caminos nacionales de 60 metros de ancho por parte del Ministerio de Obras Públicas, en el límite norte de varios balnearios. De esta forma se había generado un trazado *ad hoc* de la interbalnearia antes de que el Ministerio de Obras Públicas así lo definiera.

Fabini denunciaba la especulación de los loteadores que reconocían que una lejanía excesiva de la ruta interbalnearia a la costa haría menos rentable su negocio. De esta forma, defendía los recursos públicos, que la definición de la infraestructura debería priorizar los intereses nacionales de la explotación turística, pero también un equilibrio entre intereses generales y de privados:

La costa tiene (...) un valor interesante para la especulación, a tal punto que se obtienen muy buenos precios con mejoras de poco costo, fundamentalmente para los terrenos muy próximos al mar, (y) como resultado de la influencia del mar (los precios descienden significativamente) a partir de los 600 o 700 metros de la costa y se mantiene según la importancia del lugar o la importancia de las mejoras realizadas (...) De ahí que a los propietarios no les interesa el paso de una costanera por razones valiosas y en la mayor parte de los casos por terrenos o frente a terrenos ya vendidos, y en cambio quieren que les venga a valorizar los fondos de sus propiedades que no valen sin grandes mejoras, agrandándoseles así el campo para la especulación. (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1951b, p. 433)

Finalmente, el 23 de julio de 1952, el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea General un proyecto de ley para concretar la construcción de la interbalnearia. En el mensaje se consolidaba la visión de concebir la pieza Montevideo - Chuy como un continuo de urbanización turística, uniendo diferentes centros poblados sin interferir con su funcionamiento interno, por lo que no era concebido como una carretera costanera

continua, aunque se perfilaba el proyecto territorial de extensión hasta la frontera:

Es necesario destacar la importancia que, tanto en el orden turístico como en el económico, tiene la ejecución de esta carretera para justificar la preocupación que tiene el Poder Ejecutivo por llevar a la práctica, por etapas sucesivas, la realización de una ruta de unión de los balnearios ubicados entre Montevideo y el Chuy, de la cual forma parte el tramo que motiva el presente proyecto de ley. (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1952, p. 974).

En la discusión del proyecto, en la cámara de Senadores, pasó prácticamente sin discusión, solo mencionándose la valorización generada por la urbanización turística en los terrenos costeros de Canelones. Así como el recuerdo de la construcción del puente sobre el arroyo Pando (1949) a impulso de los vecinos de la zona y propietarios de los balnearios situados al este del mismo y con la anuencia de la Junta Local Autónoma de Pando con jurisdicción en la zona. La ubicación más cerca o lejos de este puente respecto a la desembocadura del arroyo en el Río de la Plata fue motivo de discusión dentro de falta de definición del trazado de la ruta que ya estaba en agenda del Ministerio de Obras Públicas. El puente se construyó, pero no tuvo vías de acceso y salida pavimentadas hasta 1952 (Cámara de Senadores, 1952).

En la cámara de diputados, el arquitecto Horacio Terra Arocena retomó una postura contraria a los planteos de Fabini. Su argumentación racional sobre las interferencias de una ruta costanera con los propios usos y actividades de la vida balnearia planteaba un singular diálogo de escalas. Por un lado, mencionaba que las rutinas balnearias se vinculaban a la vida en la playa asociada a familias, niños y acceso permanente del balneario a la playa. Y por otro, la escala mayor de la ribera uruguaya, donde plantea la necesaria coexistencia de la ruta interbalnearia con *ramblas de paseo* en cada balneario. A su vez, la gran distancia entre balnearios exigía una ruta de velocidad, lo cual era incompatible con el sinuoso trazado entre puntas rocosas de la costa uruguaya. Según Terra:

No hay nada más absurdo que interrumpir con una vía de esa índole la comunicación del balneario propiamente dicho con la playa

(...) en el lugar en que las personas van a descansar no se concibe una vía de alta velocidad que separe el poblado de la playa y el mar (...) entonces el recorrido de Montevideo a Punta del Este por esa rambla que va haciendo curvas por la costa y que está interrumpida por las poblaciones situadas sobre la playa, en las horas del baño, se transformarla en una pista peligrosa, con la posibilidad de que ocurra toda suerte de accidentes, siendo un motivo de intranquilidad para los habitantes de esos pueblos y, además, una vía de lento movimiento para los que se trasladan a largas distancias. En cambio, nada es más adecuado que situar una carretera interbalnearia a distancias de uno a cinco kilómetros de la costa, desde la que se puede también gozar de perspectivas turísticas interesantes sin que se perturbe la vida de los balnearios mismos donde el turista puede llegar a los balnearios con rapidez, volviendo cuando quiera a la ruta de alta velocidad, para aproximarse a las ramblas de paseo que pueden existir. (*Diario de sesiones de la Cámara de Representantes...*, 1952, p. 978).

El diputado Cesar Batlle Pacheco, se acopló a la visión de que la ruta debía hacerse sobre la costa, pero igual votó el proyecto "considerando que estamos en un momento en que es necesario hacer obra, y además no creyendo que haya una oposición real entre una y otra cosa" (Cámara de Representantes, 1952, p. 978).

Finalmente, la Ley 11889 del 11 de diciembre de 1952, asignó fondos para la construcción, en doble vía, del primer tramo de ruta interbalnearia entre el Aeropuerto Nacional de Carrasco (km 18) y arroyo Solís Chico (km 55), a través de la consolidación de la ruta 34 y utilizando el puente sobre el arroyo Pando (km 33) ya construido por la intendencia de Canelones en 1949. Y el trazado de la ruta N.º 10 entre dicho puente y el arroyo Solís Chico "siguiendo el trazado estudiado por la Dirección de Vialidad que pasa por el Norte de los balnearios de dicha zona" (Ley 11889 artículo 6). El mecanismo de financiamiento implicaba un impuesto por sobre las propiedades beneficiadas por el paso de la ruta, en franjas de 1,5 y 3 km en zonas rurales al norte y sur de la ruta y predios urbanos y suburbanos entre la ruta y al costa y 1,5 km al norte. Si bien no se planteaba una lógica de expropiación y reventa, sí se promovía el aporte de

los beneficiados en la valorización de sus terrenos por el pasaje de la ruta. La resolución del trazado respondía a la conceptualización territorial dada por Terra Arocena.

Posteriormente, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Obras públicas encargó, entre 1952 y 1956, una serie de estudios técnicos en torno a la planificación costera entre Montevideo y Chuy. Los arquitectos Guillermo Jones Odriozola, Francisco Villegas Berro y Carlos Hareau coordinaron este trabajo que derivó en una propuesta de plan director para Maldonado y Punta del Este (1956) concebido como primera etapa de la planificación costera. En las palabras de Jones subyacía evidenciar una trayectoria desbalanceada hacia el interés del fraccionador costero, cuya voracidad en el loteo, con la complacencia de las intendencias departamentales requería figuras planificadoras que armonizaran el desarrollo territorial en aspectos ambientales, e hiciera del negocio de tierras explotadas por el turismo una actividad regulada en sus impactos por el Estado. Aunque sin dejar de valorar el espíritu impulsor de los desarrolladores:

El Estado ha querido planificar el Este así como en las próximas etapas hacer lo mismo en toda la república, para que el crecimiento no sea anárquico y reciba el verdadero y preciso estímulo (...) La iniciativa privada que debe aplaudirse siempre, ha construido en el este en forma tal que puede dar albergue a

ocho millones de turistas, lo que significa un exceso enorme. La falta de planificación de las actividades ha llevado a este absurdo. Y el Estado no puede cooperar con todas las iniciativas sabiendo que en esa forma arbitraria van muchas al fracaso, sino sugerir distintas formas de explotación para que en la variedad se justifiquen y complementen y tengan sentido económico y social. (Hoy se inaugura en Punta del Este la muestra de la planificación costera, 27 de abril de 1956, p. 7)

En 1956, la Ley 12272 del 12 de enero de 1956, destinó recursos de obras viales para “terminar la obra de la costanera interbalnearia entre el arroyo Solís Chico y el arroyo del Chuy”. Esta fue la única norma de carácter nacional en que se menciona explícitamente la voluntad de concretar el proyecto de la gran cinta costera llegando hasta la frontera con Brasil.

### La materialización de la ruta

La construcción de la interbalneria tuvo un primer impulso entre 1952-56. Los balnearios de Canelones próximos a Montevideo habían prácticamente agotado el suelo urbanizable en las proximidades de la playa, en los primeros quince kilómetros de costa del departamento de Canelones en la década de 1940 (Figura 5).

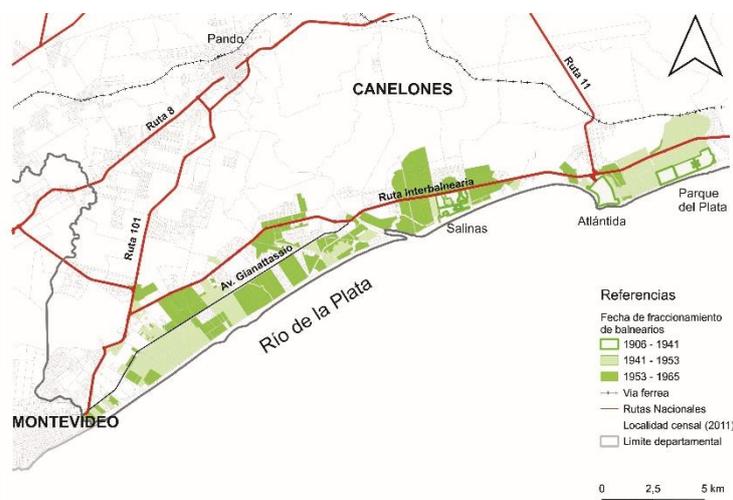


Figura 5. Balnearios fraccionados hasta 1965, en el tramo Puente Carrasco - Arroyo Solís Chico, correspondiente al primer trazado de la Interbalneria según Ley 11889. Elaboración propia en base a Registro Nacional de Planos de Mensura.

La definición de las rutas de entrada y salida de Montevideo mediante la jerarquización de Avenida Italia como conexión al aeropuerto de Carrasco y salida hacia las rutas al este, en detrimento del histórico eje 8 de octubre - Camino Maldonado, no puede verse distanciada del proyecto de la interbalnearia. Estas iniciativas se condensan en el esquema del Plan Director de 1956 (Figura 6). A su vez, se consolidó la continuación de Av. Italia

en Canelones, atravesando los balnearios de manera paralela a la costa, a media distancia entre ésta y la interbalnearia. Esta vía, conformada desde 1940, en 1964 fue jerarquizada al considerarse, con el nombre de Av. Giannattasio, como variante de la interbalnearia, destinándose recursos para su ensanche (Ley 13233 de 16 de enero de 1964).

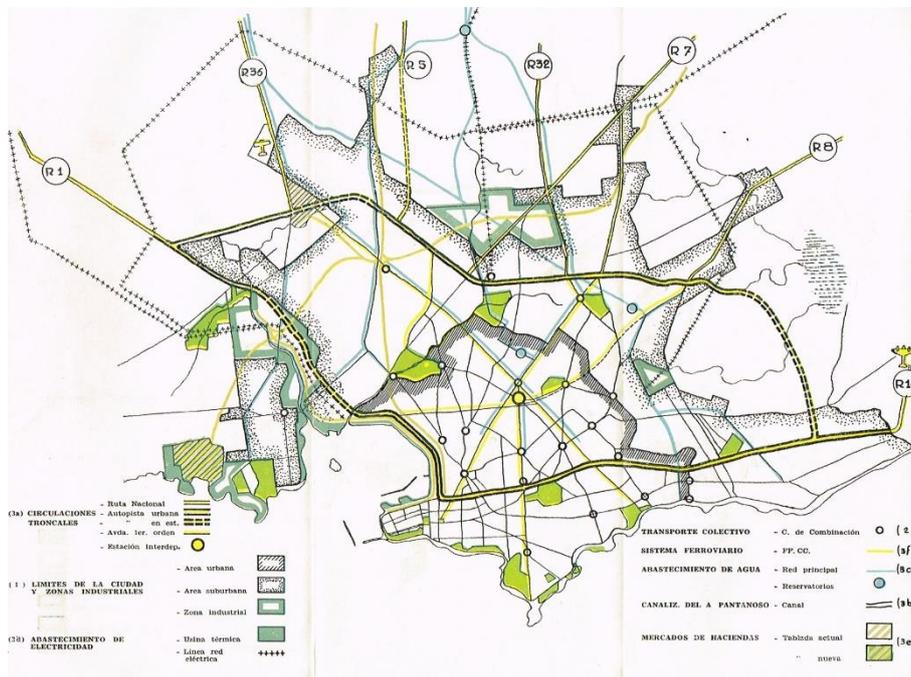


Figura 6. Rutas de acceso y llegada a Montevideo. Esquema del Plan Director (1956). ITU (1956).



Figura 7. Vista desde la Sierra de la Ballena hacia la ensenada de Portezuelo en las proximidades de Punta del Este (1957). Archivo Barrios Pintos – Biblioteca Nacional de Uruguay.

A inicios de la década de 1960 se construyó el puente de la interbalnearia sobre el arroyo Solís Grande (límite entre Canelones y Maldonado) habilitando su continuidad en Maldonado, a partir de consolidar un circuito de vías preexistentes (fragmentos de la ruta 9; la carretera de Pan de Azúcar a Laguna del Sauce, Carretera de Laguna del Sauce a Portezuelo, Carretera Portezuelo a Las Delicias) acercándose nuevamente a la costa, en una entrada triunfal hacia Punta del Este por la panorámica vista de la sierra de la Ballena hacia la Playa de Portezuelo, con el Cerro Pan de Azúcar y la Sierra de las Ánimas por detrás, conformando una de las imágenes icónicas de la costa uruguaya (Figura 7).

Desde entonces las principales transformaciones de la ruta fueron la construcción de la doble vía Solís Chico - Punta del Este (1995-1999) acompañando la reforma de la pista y construcción del nuevo edificio del Aeropuerto de Laguna del Sauce (1998) y la doble vía El Pinar - Aeropuerto de Carrasco (2006-2009).

En Maldonado, la ruta costanera tuvo continuidad al este de Punta del Este luego de 1962 con la construcción del emblemático puente ondulado sobre la barra del Arroyo Maldonado, obra de Leonel Viera. El puente sobre la laguna José Ignacio, 30 kilómetros al este de Punta del Este, fue construido en 1980. En 2018, luego de décadas de quedar inconcluso fue construido el puente de la ruta 10 sobre la Laguna Garzón, que separa Rocha de Maldonado, con un particular diseño circular del arquitecto Rafael Viñoly. Hasta esa fecha el cruce se hacía por servicio de balsas públicas. Tras este puente y hasta la laguna de Rocha la ruta 10 es una traza no consolidada en torno a fraccionamientos no concretados o con mínima ocupación. El puente sobre la Laguna de Rocha, que daría continuidad al tramo Punta del Este - La Paloma nunca fue construido a pesar de las disposiciones de la Ley 14106 del 14 de marzo de 1973, previendo la realización de los puentes sobre las lagunas Garzón y José Ignacio. Y tras la construcción en la década de 1960, del tramo de la ruta 10 entre La Paloma - Aguas Dulces, de unos 60 kilómetros (Ley 13233 del 16 de enero de 1964).

Respecto al financiamiento, las disposiciones sobre ampliación o ensanche de la interbalnearia y ruta 10 definidos luego de la Ley 11889 dejaron de lado el componente redistributivo de impuesto predial de contribución por mejoras. Los recursos para obras pasaron a tener origen en los dividendos de la explotación de casinos del Estado.

La trayectoria de consolidación de este corredor vial hasta la década de 1970 puede resumirse en cuatro aspectos que refieren a los diferentes departamentos involucrados. En ellos tuvo una fuerte incidencia la impronta dada por Rambla Sur a partir de un paisaje concebido por la secuencia: playa pública, infraestructura vial, ciudad balnearia.

- En Canelones, la ruta se iniciaba en el aeropuerto de Carrasco (inequívoca señal que la asociaba al turismo) funcionando paralela a la costa varios kilómetros, como límite norte de una seguidilla de loteos.
- En Maldonado la interbalnearia dejaba de ser borde de urbanización y se dirigía por terrenos rurales hacia Punta del Este, con entradas "en peine" a los balnearios de Piriápolis y Solís, que articulaban otro conjunto de fraccionamientos en que la ruta 10 cobraba vida como rambla costanera a lo largo de unos 15 kilómetros. A su vez, en la ciudad de Pan de Azúcar se vinculaba con la ruta 9 permitiendo continuar hacia la costa oceánica de Rocha sin pasar por Punta del Este.

Al este de Punta del Este la ruta costanera funcionaba como rambla atravesando el inicio del circuito de lagunas costeras oceánicas. Este tramo fue consolidado desde inicios de la década de 1970.

- En Rocha, tras el puente de Laguna Garzón la costanera no llegaba al siguiente balneario de relevancia: La Paloma. Su traza se perdía antes y no había puente sobre Laguna de Rocha. Sin embargo, se consolidó el tramo La Paloma - Aguas Dulces como límite norte de los fraccionamientos (1 kilómetro de la costa en promedio) y no como rambla. Por otro lado, la ruta 9 seguía el histórico camino entre angosturas, zigzagueando entre situarse al norte o al sur de las lagunas costeras que estructuran la costa del departamento de Rocha.

### Fraccionamientos balnearios en Canelones, Maldonado y Rocha

El loteo de balnearios mostró un notable ciclo fraccionador entre inicios de la década de 1940 y la primera mitad de los años 70. Los fraccionamientos con fines de segundas residencias, situados en los departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha, frentistas o al sur de la ruta interbalnearia en Canelones y Maldonado y Ruta 9 en Rocha, totalizaron más de

38.000 hectáreas. Pero un 95 % de las mismas ya contaban con su plano de fraccionamiento registrado antes de 1974 (Figuras 8 y 9).

El tramo Montevideo-Solís Chico definido como tramo inicial de la interbalnearia en 1952, tuvo un corto ciclo fraccionador, agotando rápidamente el suelo urbanizable hasta el arroyo Pando. Este primer tramo ha sido desde entonces el más dinámico corredor metropolitano de Montevideo a nivel poblacional (Martínez, 2015).

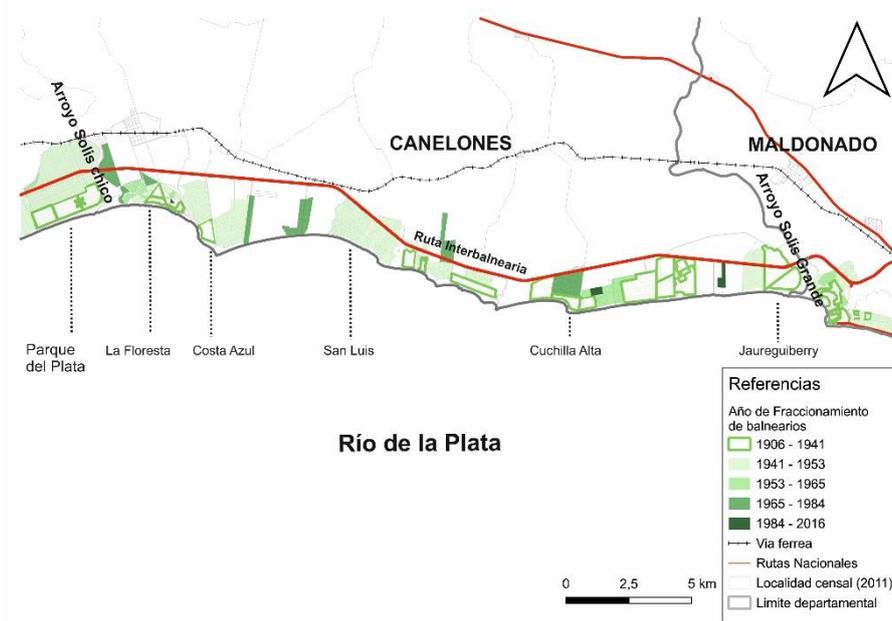


Figura 8. Balnearios fraccionados en el tramo Arroyo Solís Chico- Arroyo Solís Grande (límite con Maldonado). Elaboración propia en base a Registro Nacional de Planos de Mensura.

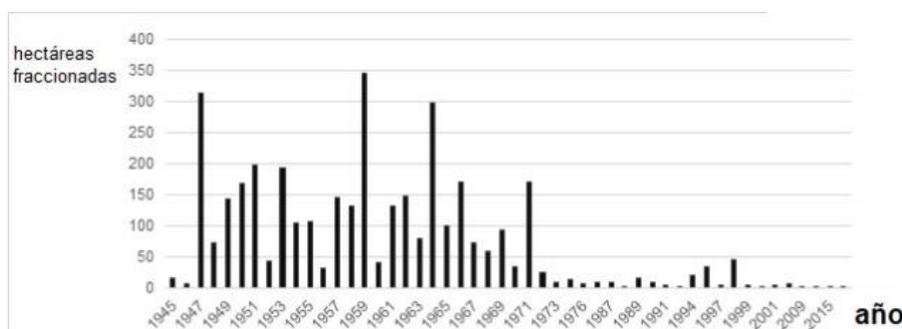


Figura 9. Hectáreas en fraccionamientos aprobados e inscriptos a nivel nacional por año, de nuevos balnearios en Canelones frentistas o al sur de ruta interbalnearia, y entre los arroyos Carrasco y Pando (1945-2018). Elaboración propia con datos de Registro Nacional de Planos de Mensura.

Entre los arroyos Solís Chico y Grande, donde existían algunas áreas fraccionadas desde la década de 1920, se aprecia una pérdida de contigüidad entre fraccionamientos en la medida que aumenta la distancia de Montevideo y los loteos no ocupan todo el ancho de la franja entre costa y ruta. Igualmente, la situación de áreas

fraccionadas se estabilizó desde fines de la década de 1960 (Figura 11).

En Maldonado, entre el Arroyo Solís Grande y Punta Ballena, la interbalnearia dejó de ser una infraestructura asociada directamente a los loteos costeros, atravesando terrenos rurales (Figuras 11 y 12).

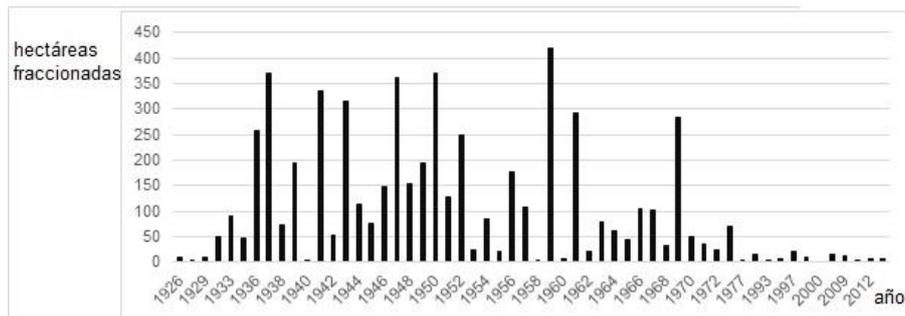


Figura 10. Hectáreas en fraccionamientos aprobados e inscriptos a nivel nacional, por año, de nuevos balnearios en Canelones frentistas o al sur de ruta interbalnearia, y entre los arroyos Pando y Solís Grande (1926-2015). Elaboración propia con datos de Registro Nacional de Planos de Mensura.

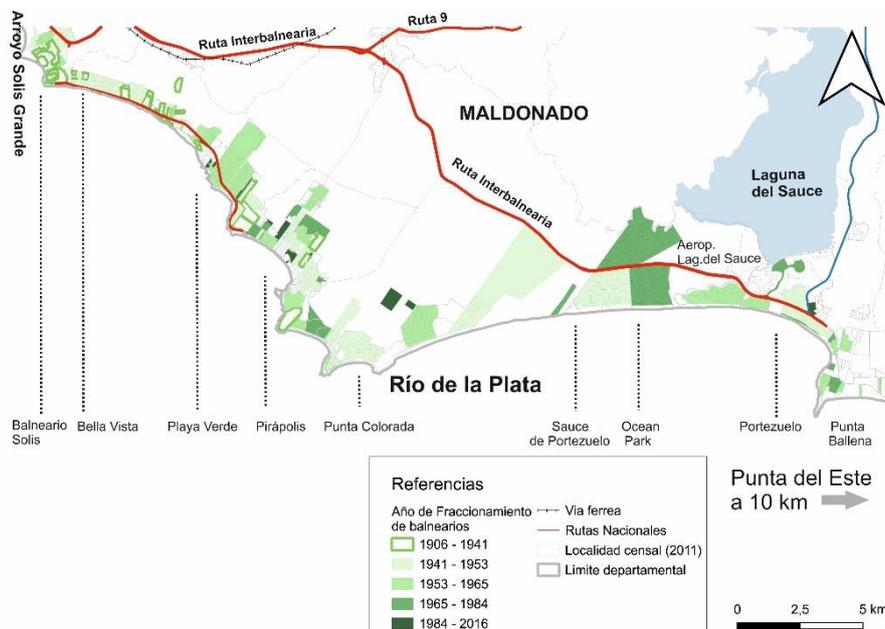


Figura 11. Ruta interbalnearia y fraccionamientos en el tramo Solís- Portezuelo. Elaboración propia en base a Registro Nacional de Planos de Mensura.

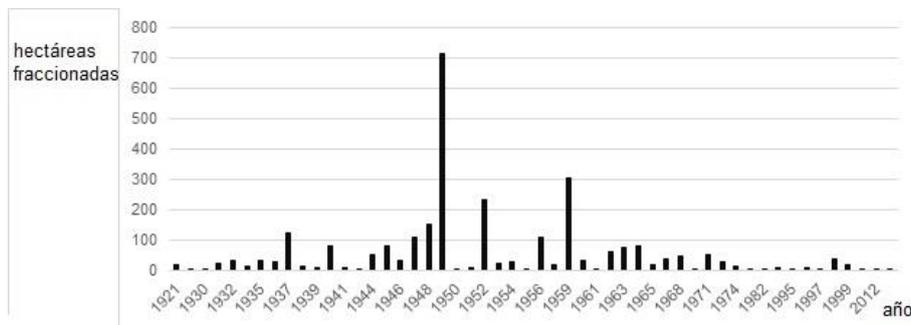


Figura 12. Hectáreas en fraccionamientos aprobados e inscriptos a nivel nacional, por año, de nuevos balnearios en Maldonado frentistas o al sur de ruta interbalnearia, y entre arroyo Solís Grande y Punta Ballena (1921-2018). Elaboración propia con datos de Registro Nacional de Planos de Mensura.

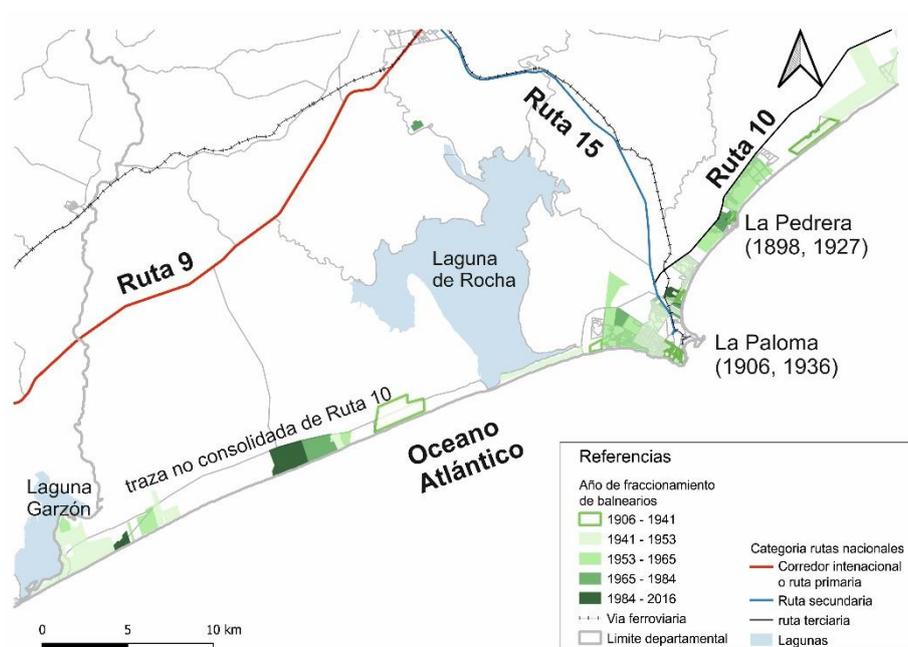


Figura 13. Ruta 10 y fraccionamientos en el tramo Laguna Garzón – La Pedrera (Rocha). Elaboración propia en base a Registro Nacional de Planos de Mensura.

En Rocha, los primeros enclaves turísticos costeros fueron La Coronilla (1927) y La Pedrera (1898-1927), alejados de Maldonado y más cercanos a la frontera. La Paloma, un pueblo pesquero preexistente (1906) y salida al mar de la mediterránea ciudad de Rocha (capital departamental), fue reconvertido a balneario por dos ensanches. El primero, proyectado por el arquitecto Gómez Gavazzo (1936, desarrollado durante la década de 1940) fue una de las realizaciones ejemplares del urbanismo moderno vinculado al turismo en Uruguay. El segundo,

desde 1950, estuvo a cargo del arquitecto Juan Scasso, otro destacado urbanista de la primera mitad del siglo XX (Articardi, 2016). Esta dinámica colocó a La Paloma mucho más cerca de Maldonado, como posible atractor de la interbalnearia luego de Punta del Este. Esta aspiración llegó hasta las iniciativas de planificación territorial y turística de las décadas de 1960 y 70 (Campodónico, 2020).

En la extensa costa rochense decenas de fraccionamientos no consolidados fueron aprobados durante las décadas de 1940 y 1950,

poniendo en juego casi 15.000 hectáreas, hasta inicios de la década de 1960, cerrando un ciclo fraccionador antes que Maldonado y Canelones. Estas operaciones especulativas llevaron a un sinnúmero de disputas legales por la propiedad de los solares de estos *balnearios fantasma* –como comenzó a llamárselos– y las acciones a desarrollar por el Estado en la provisión de servicios. En la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18308, 18 de junio de 2018) se planteó una fórmula legal (un plan especial de reparcelamientos) para evitar que, al menos la faja de defensa de costas (150 metros de la línea de ribera) fuera ocupada indiscriminadamente según los planos catastrales aprobados. En la figura 13 se aprecian las dinámicas en el tramo más próximo a Maldonado (Laguna Garzón - La Pedrera).

La secuencia de fraccionamientos del litoral rochense no implicó ni la urbanización turística lineal de Canelones, ni la conformación de una centralidad como Punta del Este, sino un modelo más disperso y de menor ocupación. La Paloma (único centro urbano costero con *status* legal de ciudad y también el más poblado en la costa rochense) estructuró una incipiente conurbación hasta La Pedrera, que en el censo 2011 ya arrojaba unos 5000 pobladores permanentes. Los otros poblados relevantes: Cabo Polonio, Barra de Valizas, Aguas Dulces y Punta del Diablo, según Roche,

Fueron hasta hace pocas décadas, parajes costeros con alguna caminería de acceso, asentamientos de pescadores o pesquerías loberas. Producidos en forma irregular, trazados y edificados por la iniciativa de vecinos a los que se sumaron visitantes nacionales en incursiones juveniles y algunos asiduos argentinos. (2015, p. 3)

### Conclusiones: fragmentos de la rambla infinita y la autopista a Punta del Este

Los principales acentos de la polémica sobre el trazado de la interbalnearia en la década de 1940 e inicios de los 50, pautaron su construcción y desarrollo hasta 1974 y de allí en adelante. Alejada de la concepción paisajística de *park-way* atlántico que pudo vincularse a su origen, la discusión se centró en la racionalidad de la infraestructura para conectar Montevideo con

Punta del Este, dentro de un circuito mayor de urbanización turística. Aparecían en estado original las tensiones entre la concepción de una ruta costanera y una autopista a Punta del Este con su posible extensión al Chuy. También entre su carácter de infraestructura que habilitaba y promovía la movilidad de los turistas y el uso recreativo de la costa y la condición, encadenada a ella, de promotora de valorización de terrenos sin interés para el modelo agroexportador o industrial. En ese doble juego se concibió el inicial reconocimiento de la compensación por mejoras como estrategia redistributiva adecuada para equilibrar inversión pública y beneficios de particulares. En la polémica entre Terra Arocena, Torrado y Fabini de 1952, se apreció la necesidad de compatibilizar escalas: unir balnearios y loteos costeros de forma eficaz debía ser compatible con tener ramblas concebidas como espacios de paseo que fueran parte de la vida del balneario. El proyecto territorial de la gran rambla Montevideo - Chuy como una gran ribera uruguaya de 300 kilómetros generaba conflictos con la funcionalidad de una ruta turística.

La interbalnearia conformó en los hechos, dos tramos de 60 kilómetros luego de la salida de Montevideo. El primero como borde norte de una cadena continua de balnearios (Canelones), conformado bajo la presión de fraccionadores. La ruta precedió a muchos loteos y dinamizó posteriores. En Maldonado atravesó terrenos rurales casi hasta Punta del Este, transformándose en autopista, con puntuales salidas a Piriápolis y Solís. Luego de Punta del Este mostraba una notoria merma en el flujo de vehículos (Martínez, Delgado y Altmann, 2016). Esto, sumado a la llegada al conurbano de la península como rambla costanera urbana, sin una opción clara de baipás del aglomerado urbano, y la falta de continuidad material hasta el siguiente gran balneario (La Paloma) en los hechos, transformó a Punta del Este en destino de la ruta.

De manera complementaria, la rambla infinita, perfilada por Fabini, se materializó de forma discontinua al retomar las ramblas de los fraccionamientos costeros de Canelones y Maldonado. En Rocha, el interés por unir La Paloma con otros atractivos hacia el este llegó hasta Aguas Dulces, en 60 kilómetros de ruta que funcionó como borde norte de escuetos, discontinuos y poco ocupados fraccionamientos. En los últimos 100 kilómetros de costa, hasta el

Chuy, la ruta 9 protagonizó el circuito costero donde el fraccionamiento costero es la excepción y la costa aún se conserva virgen. Así, la ruta 10 culminó materializándose a través de fragmentos despojados de una totalidad borrosamente planificada.

Debe explicitarse el polifacético rol escalar y territorial a escala nacional de la pieza Montevideo - Chuy a partir de la década de 1950, a través de las rutas 9 (mediterránea, uniendo grandes centros poblados), 10 (rambla y costanera) e interbalnearia, como circuito vial multifuncional. De forma integrada, aparece la concepción de la playa como espacio público *non edificandi*. Sobre el carácter público de la playa, el mismo ha sido resguardado a través de la faja 150 metros no urbanizables según la ley de centros poblados (Ley 10723 del 21 de abril de 1946). Esta fue ampliada a 250 metros para todo el territorio costero del Río de la Plata y Océano Atlántico y conceptualizada como "faja de defensa de costas" por el Código de Aguas (Código de Aguas del 15 de diciembre de 1978), requiriéndose autorizaciones del nivel nacional para edificaciones de forma de evitar cambios en la configuración o estructura costera. Complementariamente, este código señala que cuando existiesen "rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, a una distancia menor de doscientos cincuenta metros del límite superior de la ribera, el ancho de la faja de defensa se extenderá solamente hasta dichas rutas o ramblas" (Decreto Ley 14859, art. 153). De esta forma, las rutas costaneras implican una figura de borde de la costa, aspecto también presente en la posterior Ley Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata (Ley 19772 del 17 de julio de 2019).

Finalmente, la interbalnearia, contribuyó al fortalecimiento de la abigarrada seguidilla de balnearios y loteos costeros sobre el Río de la Plata y su posterior reconfiguración como pieza metropolitana. Si bien nunca fue concretada como tal la ambiciosa y optimista idea de una planificación regional articulada por una ruta costanera Montevideo - Chuy con su aspiracional vector de desarrollo turístico en torno a las desoladas playas oceánicas rumbo a la lejana frontera con el Brasil, su discusión y materialización parcial, alimentó el proceso de urbanización turística litoral uruguayo. En ese

marco, potenció el vínculo entre Montevideo y Maldonado - Punta del Este, y el desarrollo y crecimiento de éste como polo de escala nacional. Todas estas facetas dan cuenta del rol clave del circuito vial costero en la reconfiguración del territorio sur del país, y una importancia estratégica de la costa como factor de urbanización y desarrollo, aspectos que estaban presentes en las polémicas de las décadas de 1940 y 50.

## Notas

<sup>1</sup> Presidente de la República (1903-07 y 1911-15).

<sup>2</sup> Mauricio Cravotto (1893-1962). Impulsor del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y director de éste, desde su fundación hasta 1952. Entre otras actividades profesionales fue coordinador del equipo técnico que generó el Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo (1930).

Carlos Gómez Gavazzo (1904-1987). Director del Instituto de Urbanismo (1952-1974). En 1933 trabajó en el estudio de Le Corbusier. Entre otras actividades profesionales fue coordinador del equipo técnico del Plan Director de Montevideo (1956).

<sup>3</sup> La urbanización de la costa sur uruguaya fue tema central de cursos de "Trazado de ciudades y arquitectura paisajística (Urbanismo)" de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, reiteradas veces entre las décadas de 1930 y 40, como evidencian las revistas *Arquitectura* (SAU) y del Instituto de Urbanismo.

<sup>4</sup> Juan P. Fabini (1876-1962). Ingeniero. Concejal departamental, presidente de la Junta Económico-Administrativa (1915-17) e intendente de Montevideo (1943-47). Impulsor de obras emblemáticas en la conformación del Montevideo moderno (Rambla Sur, Diagonal Agraciada). Diputado (1947-52). Presidente del Consejo Nacional de Administración (1931-33) y de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), principal empresa propiedad estatal.

## Referencias

- Articardi, J. (2016). *Dilemas modernos: el proyecto urbano en Montevideo y la costa balnearia*. Universidad de la república.
- Balnearios oceánicos del Uruguay - Valizas, Atlántica, Punta Rubia. (1930). [Http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/5447](http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/5447)
- Banco Francés (1928). *Punta del este. Un vivero de salud*. Folleto 16/3- archivo IHA-FADU UDELAR.
- Barrachini, H. (1981). *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*. Facultad de Arquitectura.
- Barrán, J.P. (1988). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Banda Oriental.
- Bervejillo, F. (2008) El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos. En J.J. Calvo, y P. Mieres (Eds.), *Sur: migración y después* (pp. 129-190). UNPFA- Rumbos.
- Bruno, P. (2006). *El despertar de la argentina turística y la transformación del balneario marítimo*. [Tesis de maestría en historia. Universidad Nacional de Mar del Plata]. <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/261>
- Caetano, G., Pérez, C. y Tomeo, D. (2010). *Baroffio, arquitectura y primer batllismo: las bases físicas de un modelo de ciudadanía*. En Gutiérrez, R. (Dir), *Eugenio Baroffio. Gestión urbana y arquitectónica. 1906 -1956*. (pp. 23-38). Facultad de Arquitectura - CEDODAL.
- Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay (1952). *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores* (DSCS N.º 13903).
- Campodónico, R. (2020). *Entre la política y el discurso: Uruguay turístico (1960-1986)*. Universidad de la república
- Código rural. Ley 1259 de 1875. 17 de noviembre de 1875. (Uruguay) [Https://www.impo.com.uy/bases/leyes/1259-1875](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/1259-1875)
- Código de Aguas. Decreto Ley 14859 de 1978. 15 de diciembre de 1978. (Uruguay) <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-aguas/14859-1978>
- Cravotto, M. (1941). Labor del delegado del instituto de urbanismo en la comisión asesora para el estudio de las costas del este creada por resolución del Ministerio de Obras Públicas en fecha del 12 de julio de 1939. *Revista del instituto de Urbanismo* (6), 84-88.
- Cravotto, M., Gómez Gavazzo, C., Rivero, R., Hareau, C., Menchaca, R., Giuria, R., y Lombardi, J. (1947). La carretera a punta del este. *Arquitectura*, (217), 38-41.
- Da Cunha, N. (2010). *Montevideo ciudad balnearia (1900 – 1950): el municipio y el fomento del turismo*. Universidad de la República.
- Da Cunha, N. (2012) *.Visite Uruguay: del balneario al país turístico (1930-1955)*. Banda Oriental.
- Decreto Ley 14335. Se declara que el turismo como factor de desarrollo económico y social es una actividad de interés público. 23 de diciembre de 1974. D.O. 19432. [Https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14335-1974](https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14335-1974)
- Diario de sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay* (1951a). (DSCR 13517)
- Diario de sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay* (1951b) (DSCR 13519)
- Diario de sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay* (1952) (DSCR 13800)
- Finch, H. (2004). *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Banda Oriental.
- Hoy se inaugura en punta del este la muestra de la planificación costera (27 de abril de 1956). *El País*, p. 7.
- Instituto de Teoría de la arquitectura y urbanismo (ITU) (1956). *Boletín* (12). [Https://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/bol12-lado1.jpg](https://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/bol12-lado1.jpg)
- Jacob, R. (1988). *Modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?* Proyección.
- Jacob, R. (2001). *La quimera y el oro*. Arpodador.

- Klaczko, J. y Rial, J. (1981). *Uruguay, país urbano*. Banda oriental.
- Leicht, E. (2012). El proyecto territorial del balneario uruguayo: modelos, paradigmas y utopías. *Identidades: territorio, cultura, patrimonio*, (3), 293–320.  
<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/13508>
- Ley 10589 de 1944. Se dan los recursos para un plan de obras públicas con una emisión de deuda de 70 millones. 23 de diciembre de 1944. D.O. 10478.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10589-1944>
- Ley 10723 de 1946. Se da el conjunto de normas para la formación de centros poblados. 21 de abril de 1946. D.O. 11872.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>
- Ley 11176 de 1948. Se conceden recursos para efectuar obras urgentes en la zona de punta del este. 9 de diciembre de 1948. D.O. 12672.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11176-1948>
- Ley 11889 de 1952. Se dispone la creación de una carretera interbalnearia, se autoriza la emisión de deuda para la ejecución de las obras y se crean recursos para el servicio de amortización e intereses. 11 de diciembre de 1952. D.O. 13840.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11889-1952>
- Ley 12272 de 1956. Se prorroga y amplía una autorización al ejecutivo para explorar juegos de azar en casinos de Punta del Este, Atlántida, Piriápolis, La Paloma y Rivera, y se determina la forma en que se distribuirán sus utilidades. 12 de enero de 1956. D.O. 14723.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12272-1956>
- Ley 13233 de 1964. Se aprueba un Plan de Obras Públicas. 16 de enero de 1964. D.O. 16823.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13233-1964>
- Ley 18308 de 2008. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 18 de junio de 2008. D.O. 27515.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Ley 19272, Regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata. 17 de julio de 2019. D.O. 30255.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2019>
- Ley 3001 de 1905. Empréstito de vialidad y obras públicas. 13 de octubre de 1905. D.O. Tomo 1, Num 29.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/3001-1905>
- Ley 9133 de 1933. Se crea la comisión nacional de turismo. 28 de noviembre de 1933. D.O. 8182.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9133-1933>
- Ligrone, P. (1995). *Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et grands projets d'intégration régionale des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire*. [Tesis de doctorado. Université Paris 3 la Sorbonne Nouvelle, Francia.]  
[http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/tesis-doctoral\\_pablo-ligrone.pdf](http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/tesis-doctoral_pablo-ligrone.pdf)
- Martínez, E., Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema urbano nacional. Una caracterización en base a la movilidad de pasajeros*. MVOTMA- FADU UDELAR.
- 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.
- Musso, C. (2004), *Las ciudades del Uruguay*. Facultad de Arquitectura.
- 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.

- Novick, A. (2022). *Pensar y construir la ciudad moderna. Planes y proyectos para buenos aires (1898-1938)*. IAA FADU UBA. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/81052>
- Oteiza Di Matteo, F. (2020). *Panoramas desde el asfalto: el park-way de Mauricio Cravotto*. [Tesis de maestría. Universidad de la república (Uruguay).] <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/26746>
- Pastoriza, E., y Torre, J. (2019). *Mar del Plata: un sueño de los argentinos*. Edhasa.
- Pie Ninot, R. (2015). Investigar sobre la arquitectura del turismo: cuatro notas para no perderse. *QRU: Quaderns de recerca en urbanisme* (5-6), 16-43.
- Roche, I. (junio, 2015). *Modalidades de ocupación del litoral atlántico uruguayo*. VII Seminario internacional de investigación en urbanismo - Barcelona-Montevideo.
- Sica, P. (1981). *Historia del urbanismo. Vol. 2. El siglo XIX*. Instituto de estudios de administración local.
- Taller de investigaciones urbanas – TIUR (1986). *Propuestas a la ciudad*. Rosgal.
- Terra Arocena, H. (1944). Mejoramiento de los ejidos y plan de urbanismo en las ciudades del interior. *Arquitectura*, (210), 32-33
- Torrado, U. (1949). La carretera costanera carrasco- Punta del Este- el Chuy. *Revista de ingeniería*, (490), 99-104.
- Torrado, U. (1951). Camino del turismo en el Uruguay. Costanera Montevideo - Chuy. *Boletín del Ministerio de Obras Públicas*, (2), 199-203.
- Trochón, I. (2017). *Punta del este: el edén oriental (1907-1997)*. Fin de Siglo.

### Leonardo Altmann Macchio

Arquitecto, Universidad de la República. Doctor y Magister en Estudios Urbanos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (Agencia Nacional de Innovación e Investigación - Uruguay). Profesor Adjunto del Departamento Territorio, Ambiente y Paisaje del Centro Universitario Región Este. Ayudante de Investigación del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República. Br. Artigas 1031. Montevideo, Uruguay.

[laltmann@fadu.edu.uy](mailto:laltmann@fadu.edu.uy)

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