

TRANSFORMACIONES, SEUDOPLANIFICACIÓN Y TERRITORIOS INTELIGENTES

PABLO LIGRONE

“La complejidad necesita una estrategia. [...] El pensamiento simple resuelve los problemas simples sin problemas de pensamiento”.

Edgar Morin, 1990.

“Los SmartPlaces diseñan su futuro a través del liderazgo, de la participación de la población y mediante procesos que garanticen la innovación”

Alfonso Vegara, 2004.

El paradigma de la complejidad y la incertidumbre, conceptos desarrollados y expandidos por Edgar Morin desde los años noventa, nos confrontan a la condición cambiante, sistémica y difícilmente predecible de la realidad. La incertidumbre es una condición intrínseca del investigador y del especialista responsable y una clave esencial para comprender, interpretar y actuar sobre las transformaciones aceleradas y con incesantes bifurcaciones de los territorios contemporáneos¹.

1. J. Sabaté: *Proyectar el territorio en tiempos de incertidumbre*. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona, 2008.

Para analizar las transformaciones recientes y su relación con el proyecto de territorio y de ciudad a través de las diferentes modalidades de *planificación*, debemos tomar como punto de partida el Uruguay “estático”, el “glorioso Uruguay del 50”, basado en “su modelo exportador de carne y lana”, como tantas veces se ha escrito.

Su territorio, un “desierto verde” para los montevideanos, fija, para siempre, su sistema de ciudades en una morfología radioconcéntrica y macrocéfala. Un collar de una decena de pequeñas ciudades jalona sus fronteras. Montevideo y su área metropolitana congregan la mitad de la población, como consecuencia de una precoz urbanización y de un sostenido éxodo rural. Unas pocas capitales departamentales condensan, estoicas, la vida del interior central. Hasta los años setenta, el modelo de industrialización (ligera) por sustitución de importaciones, completa la estabilidad económica y amplía una clase media crecientemente culta y democrática. Las transformaciones son concentradas y urbanas, imperceptibles para el uruguayo medio.

Justamente, en aquellos años “estáticos”, Uruguay cambia de roles para sus vecinos y para la geopolítica panamericana. Ahí comienzan buena parte de las transformaciones que hoy vivimos.

Ahuyentados los temores de conflagraciones militares entre Brasil y Argentina, y debido a la necesidad de expansión del comercio subregional, la conectividad terrestre pasa a ser prioritaria. Uruguay, creado como “país tapón” y asignado a perpetuidad, al igual que Paraguay, a cumplir un rol de “amortiguador” entre los dos grandes del Cono Sur, se convierte, rápidamente, en mero articulador de flujos regionales, sin llegar a conformar valiosas tesis geopolíticas como la sostenida por Methol Ferré: “Frontera que une, síntesis de Banda Oriental y Provincia Cisplatina”².

2. A. Methol Ferré: *El Uruguay como problema*. Banda Oriental. Montevideo, 1967.

TRANSFORMATIONS, PSEUDO-PLANNING AND INTELLIGENT TERRITORIES

PABLO LIGRONE

“Complexity needs a strategy. [...] Simple thought solves simple problems without thinking-problems.”

Edgar Morin, 1990.

“Smart Places design their future through leadership, population participation and processes that guarantee innovation...”

Alfonso Vergara, 2004.

The paradigm of complexity and uncertainty, concepts that have been developed and expanded by Edgar Morin since the nineties, confronts us with the changing, systemic and hardly predictable condition of reality. Uncertainty is an intrinsic condition of the responsible researcher and specialist and an essential key to understand, interpret and act on rapid transformations and constant bifurcations of contemporary territories¹.

To analyze recent changes and their connection to the territory and urban project by means of different **planning** modalities, we should take the “static” Uruguay as a starting point, the “glorious Uruguay of the fifties”, based on “its beef and wool exporting model”, as has been written many times.

Its territory, a “green dessert” for people from Montevideo, sets, forever, its system of cities in a radio centric and top-heavy morphology. A ring of a dozen small cities marks its boundaries. Montevideo and its metropolitan area gather half of the population, as the result of an early urbanization and a

sustained rural exodus. A few departmental capitals condense, stoic, the central interior life. Until the seventies, the (fast) industrialization model by means of import substitution, completes economic stability and enlarges an increasingly educated and democratic middle class. Transformations are concentrated and urban, imperceptible to the average Uruguayan.

Precisely during those “static” years, Uruguay shifts roles for its neighbors and for Pan-American geopolitics. This is when most of the transformations in which we live today took place.

Driven away the fears of military conflagration between Brazil and Argentina, and due to the need for expansion of sub-regional trade, land connectivity becomes a priority. Uruguay, created as a “buffer country” and assigned in perpetuity, like Paraguay, to play a “buffer” role between the two giants of the South Cone, rapidly becomes a simple articulator of regional flows, short from shaping valuable geopolitical theses such as that held by Methol Ferré: “Border that joins synthesis of Banda Oriental with Provincia Cisplatina”².

Montevideo a financial market, Punta del Este an enclave of people from Buenos Aires, Colonia del Sacramento a chic Buenos Aires suburb, the major infrastructure works (the Zárate-Brazo Largo complex and the bridges over the River Uruguay) and Salto Grande dam are significant manifestations of these changes.

The eighties foreshadowed regional integration (MERCOSUR) though economic agreements with Argentina and Brazil. The nineties set the changes that would position Uruguay in a globalized world. In early 2000, modernization of port logistics, enabled by the Law of Ports from 1992, and forestry undertaken by virtue of the 1988 law had created relevant mutations in the rural landscape in Montevideo and Nueva Palmira. Following the health emer-

gency triggered by the foot-and-mouth disease in the South Cone in 2000-2001, Uruguay created the livestock traceability system, which was completed in 2005 and placed the country at the global forefront. In times of the 2001-2002 crisis, the “K” policy in Argentina placed pressure on its ago-exporting industry in terms of tax and foreign trade; the soy businesspeople “leaped” over the Uruguay River, and in a matter of months, expanded on hundreds of thousands of hectares of direct sowing with a world-class technological package. In the recent past, the Uruguayan countryside became more expensive, land tenure reached unprecedented levels of concentration and transfer to foreign ownership. The installation of cellulose pulp mills confronted us with our neighbors. Mega-mining projects stood at the doorstep, challenging.

Coastal Uruguay continued to grow from Nueva Palmira to Chuy. Shopping malls in Montevideo multiplied with anchor stores that monopolize and have become of foreign ownership; the urban, social and culturally dual fabric has generated girdles, enclaves and ghettos (multiple areas of impunity). The models embodied in these processes and the state’s or market’s response assume globally “urbanized” formats, as said by Francesc Muñoz.

This set of transformations have placed a strain on environmental quality with a bewildering intensity for a collective imagination crystallized in the “Uruguay natural [Natural Uruguay]” slogan.

How did land-use planning and land projecting behave in the shift from a static and introverted phase to a global one?

We suggest five core **moments**³ which have been identified from challenges, paradigms, types and time of response to change: **anticipation, institutionalization, defensive urbanism, innovation and more but less.**

Montevideo plaza financiera, Punta del Este enclave porteño, Colonia del Sacramento barrio *chic* de Buenos Aires; las grandes obras de infraestructura (el complejo Zárate-Brazo Largo y los puentes sobre el río Uruguay) y la represa de Salto Grande son manifestaciones mayores de estos cambios.

Los años ochenta prefiguraron la integración regional (MERCOSUR) a partir de los acuerdos económicos con Argentina y Brasil. Los años noventa ambientaron las transformaciones que posicionarían a Uruguay en la globalización. A comienzos del año 2000, la modernización en la logística portuaria, posibilitada por la Ley de Puertos de 1992, y la forestación desarrollada al amparo de la ley de 1988 habían generado mutaciones relevantes en el paisaje rural, en Montevideo y en Nueva Palmira. Luego de la emergencia sanitaria por la fiebre aftosa en el Cono Sur en 2000-2001, Uruguay genera el sistema de trazabilidad del rodeo, que se completa en 2005 y lo posiciona a la vanguardia mundial. En tiempos de la crisis de 2001-2002, la política “K” en Argentina presiona a su sector agroexportador en materia fiscal y de comercio exterior; el empresariado sojero “salta” instantáneamente el río Uruguay y, en cuestión de meses, se expande sobre cientos de miles de hectáreas de siembra directa con un paquete tecnológico de punta a nivel mundial. En el pasado reciente, el campo uruguayo se encarece, la tenencia de la tierra llega a niveles jamás pensados de concentración y extranjerización. La instalación de las pasteras de celulosa nos enfrenta con los vecinos. La megaminería metálica está en puerta, desafiante.

El Uruguay lineal costero sigue afirmándose desde Nueva Palmira hasta el Chuy. Montevideo multiplica sus centros comerciales con anclas de grandes superficies que se monopolizan y se vuelven extranjeras; el tejido urbano, social y culturalmente dual, genera fajas, enclaves y guetos –múltiples áreas de impunidad–. Los modelos que materializan estos procesos y las respuestas del Estado/mercado asumen formatos globalmente “urbanizados”, al decir de Francesc Muñoz.

Este conjunto de transformaciones presiona la calidad ambiental con una intensidad desconcertante para un imaginario colectivo cristalizado en el eslogan “Uruguay natural”.

¿Cómo se comportaron la planificación y el proyecto de territorio frente al cambio de la fase estática e introvertida a la globalización?

Proponemos cinco *momentos*³ fundamentales, identificados a partir de los desafíos, paradigmas, tipos y tiempos de respuesta a las transformaciones: *anticipación, institucionalización, urbanismo defensivo, innovación y más pero menos*.

ANTICIPACIÓN: EL PUENTE COLONIA-BUENOS AIRES

El germen de la planificación contemporánea en Uruguay puede situarse en la creación de la Comisión Nacional del Puente Colonia-Buenos Aires en 1985⁴.

La primera decisión estratégica consistió en elegir correctamente el referente internacional: *el aménagement du territoire*. Francia llevaba veinticinco años aplicando con éxito este tipo de política a través del impulso de los polos de reequilibrio, que compensaban la concentración parisina y generaban desarrollos regionales basados en las ventajas comparativas de cada territorio y apostaban a crear competitividades diferenciadas.

3. Entendidos como períodos y también como modalidades de pensamiento y actuación

4. a) Los estudios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico de los años sesenta, la creación en 1957 del Centro Latinoamericano de Economía Humana, inspirado en el ideario del padre Lebrecht, el estudio *Situación socioeconómica del Uruguay rural* (Juan Pablo Terra) de 1963, y los trabajos del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, influyeron en numerosos profesionales que actuaron desde el Estado y la academia. b) Las infraestructuras de integración y energía en los años setenta fueron planificadas regionalmente por la OEA y el BID.

ANTICIPATION: COLONIA-BUENOS AIRES BRIDGE

The seed of contemporary planning can be found in the creation of the National Commission for the Colonia Buenos Aires Bridge in 1985⁴.

The first strategic decision was to correctly choose the international benchmark: the *aménagement du territoire*. France had been successfully implementing this type of policy for 25 years through the promotion of re-balancing centers, which offset the Parisian concentration and generated regional developments based on each land's comparative advantages and also committed to create differentiated competitiveness.

In the nineties, land-use was planned before the arrival of the bridge, called *tsunami* by the first director of the DINOT (National Directorate for Land Planning), architect Francisco Villegas. Interdisciplinary studies were carried out on territorial impact, prospective modeling was undertaken combining technical knowledge on geography, economy and geopolitics, the bridging factor was applied to the national input-output matrix and areas of differentiated impact were identified: the bridge-head, the micro-region of Colonia, the southwest area of the country, the whole southern Uruguay, the country as a whole and the neighboring territories.

The bridge, key link of the South Cone Road Network⁵ (Sao Paulo-Porto Alegre-Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile), was a catalyst for planning at multiple scales.

INSTITUTIONALIZATION: LAND-USE PLANNING, SUBSTANTIVE DUTY OF THE STATE

Land-use planning undertaken for reconstruction of France after World

War II found fertile ground in Uruguay. This groundbreaking concept, that gives spatial dimension to public policies (economic, social, educational, infrastructural, urbanism, etc.) with an integrated vision, was instrumental in the development of European space. As it was in the creation of the DINOT in 1990 and in law No. 18.308 of Land-use Planning and Sustainable Development (LOTDS), approved in 2008. The creation of the DINOT, endows the State with a national hierarchy organization to take control of planning, overcoming the academic stage.

Once the French cooperation support for the Bridge Commission was finalized, T.A.D. Agency, led by Yves Paris brought the *savoir faire* of many experts: of the *Conseil d'état* in legal matters, of the *Conservatoire du littoral* in coastal matters, of the *parcs régionaux* regarding enhancement of rural areas, and, with the assistance of Jean Duminy, managed the conception of the Colonia plan of 1998.

Throughout that decade of experimental incubation, the DINOT pilot-tested in every level and area of the country: in 1993 the drafting of a law on said matter began, outlining national guidelines and policies, thoroughly analyzing the coast, enabling the development of local plans and regional guidelines and strengthening the training of technical teams belonging to departmental governments.

DEFENSIVE URBANISM: BETWEEN PERMANENCE AND CHANGE

At the beginning of the eighties, with the influence of Bologna, the Urban Research Group helped introduce defensive urbanism in Montevideo through a *cultural crusade* for the protection of architectural heritage against the ravages of a construction boom. It was

shaped by the Ciudad Vieja Commission and its inventory.

Gradually, the Rossi vision of the city's architecture (the study-areas, the *locus* and the specific qualities of the urban fabric) installed itself in the conception of heritage protection and defensive rules, the *typo-morphological* characterization of each sector remains embossed in the Montevideo Plan of 1998 and its derivatives.

The underlying utopia is that this protection and enhancement of the defined area would manage to guarantee identities and differences, in the whole city⁶. The regulations, plans, commissions and specialists have encountered increasing difficulties in terms of market conflicts, the short-termism of governments, the deterioration of technical qualities in the State and the cultural trivialization.

When Rem Koolhaas warns us of the loss of identity in *The generic city*, the Ciudad Vieja of Montevideo and the Portuguese town in Colonia already had their inventory. Twenty years later, we are not twenty years better!

INNOVATION: TOOLS TO PROJECT IN AND WITH UNCERTAINTY.

In the mid-nineties, there was no regulation that established how a plan should be made. The most developed antecedent, the Montevideo Master Plan of 1956, was not a useful model. We had to invent, to innovate appropriately for the Uruguayan case or cases: metropolitan processes, towns or cities in the interior, countryside and coastal areas.

The difficulty lied in how to introduce the key to uncertainty, to vagueness, in a world of classic planning marked by thorough regulations (urban attributes property to property), product of an almost obsessive fear to leave loopholes by means of which the plan's power and authority could be

En los años noventa se planificó el territorio antes de la llegada del puente, denominado *tsunami* por el primer director de la DINOT, arquitecto Francisco Villegas. Se realizaron estudios interdisciplinarios de impacto territorial, se llevó a cabo una modelización prospectiva que combinó conocimientos técnicos de la geografía, la economía y la geopolítica, se aplicó el factor puente a la matriz insumo-producto nacional y se identificaron áreas territoriales de impactos diferenciados: la cabecera del puente, la microrregión de Colonia, el área suroeste del país, el conjunto del sur uruguayo, el país en su conjunto y los territorios limítrofes.

5. La Comisión Nacional del Eje Vial del Cono Sur recibió aportes metodológicos de la cooperación internacional: Michel Titecat, de la empresa BECOM, de Francia y Andries Naudé de la empresa CSIR, de Sudáfrica.

El puente, eslabón clave del Eje Vial del Cono Sur⁵ (San Pablo-Porto Alegre-Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile), constituyó un catalizador de la planificación a múltiples escalas.

INSTITUCIONALIZACIÓN: ORDENAMIENTO TERRITORIAL, FUNCIÓN SUSTANTIVA DEL ESTADO

El *ordenamiento territorial* de la reconstrucción de la segunda posguerra en Francia encuentra campo fértil en Uruguay. Este concepto de vanguardia, que da dimensión espacial a las políticas públicas (económicas, sociales, de enseñanza, de infraestructuras, de urbanismo, etc.) con visión integradora, fue decisivo en la construcción del espacio europeo. También lo fue en la creación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en 1990 y en la Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) aprobada en 2008. La creación de la DINOT dota al Estado de un organismo de jerarquía nacional para tomar las riendas de la planificación, superando la etapa académica.

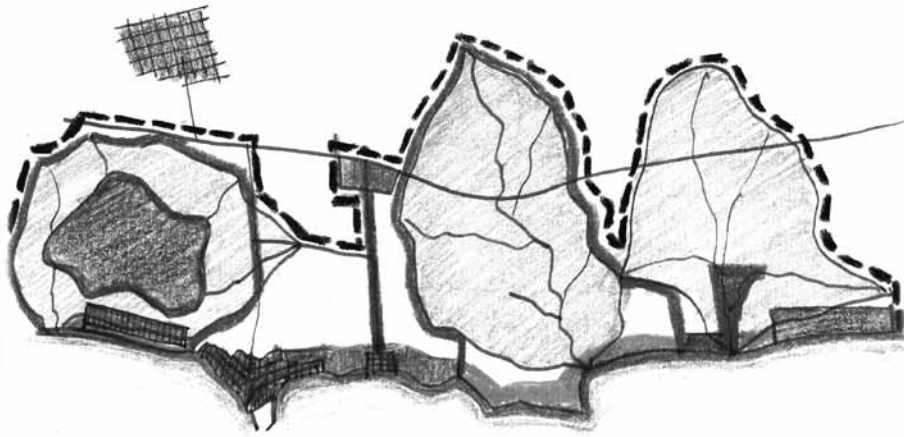
Finalizado el apoyo a la Comisión del Puente de la cooperación francesa, la Agencia T.A.D., dirigida por Yves Paris, aportó el *savoir faire* de numerosos expertos: del *Conseil d'état* en materia jurídica, del *Conservatoire du littoral* en materia costera, de los *parcs régionaux* en cuanto a puesta en valor de territorios rurales, y, de la mano de Jean Duminy, la concepción del plan de Colonia de 1998.

En aquella década de incubación experimental, la DINOT ensayó en todas las escalas y áreas del país: en 1993 comenzó la redacción de una ley en la materia, delineó directrices y políticas nacionales, analizó profundamente la costa, ayudó a elaborar planes locales y directrices regionales, y fortaleció la formación de los equipos técnicos de los gobiernos departamentales.

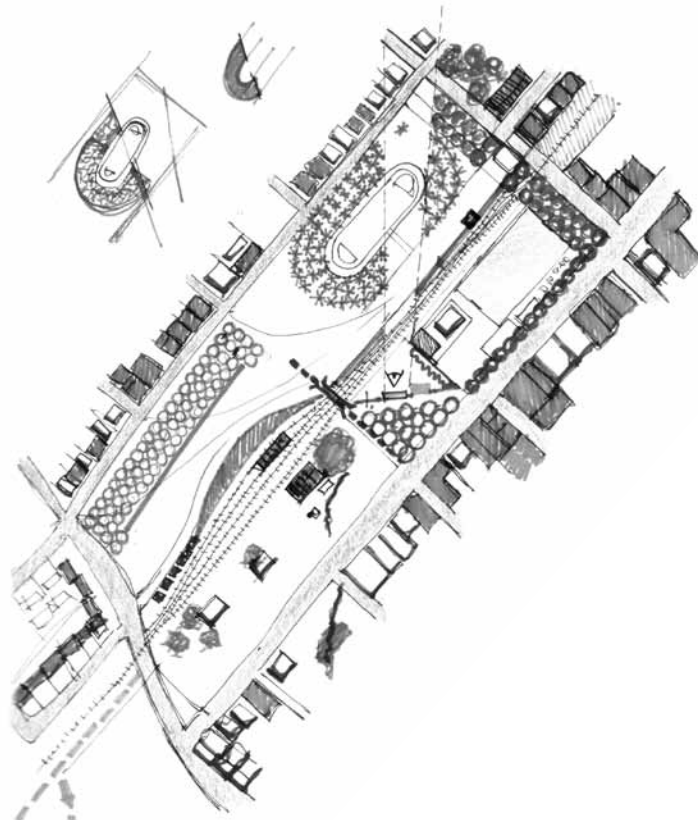
URBANISMO DEFENSIVO: ENTRE PERMANENCIA Y CAMBIO

A principios de los años ochenta, con la influencia de Bolonia, el Grupo de Estudios Urbanos ayuda a introducir el urbanismo defensivo en Montevideo a través de una *cruzada cultural* de defensa del patrimonio arquitectónico ante los embates de un *boom* de la construcción. La Comisión de Ciudad Vieja y su inventario lo cimentaron.

Progresivamente, la visión rossiana de la construcción de la ciudad –las áreas-estudio, el *locus* y las cualidades específicas del tejido urbano– se instala en la concep-



Directrices costeras, proyecto 2007-2008: unidades territoriales. Coastal guidelines, project 2007-2008: Territorial units. 2007.



Plan de Tranqueras, actuación estratégica (esquicio). Tranqueras Plan, strategic action (sketch). 2013.

ción de la protección patrimonial y de las normas defensivas; la caracterización *tipomorfológica* de cada sector queda estampada en el Plan Montevideo de 1998 y planes derivados.

La utopía subyacente es que esta protección y puesta en valor del área caracterizada lograrían, en el conjunto de la ciudad, garantizar identidades y diferencias⁶. Las normativas, planes, comisiones y especialistas han encontrado dificultades crecientes ante los embates del *mercado*, el cortoplacismo de los gobiernos, el deterioro de las calidades técnicas instaladas en el Estado y la banalización de la cultura.

Cuando Rem Koolhaas nos advierte de la pérdida de identidad en *La ciudad genérica*, la Ciudad Vieja de Montevideo y el casco portugués de Colonia ya tenían su inventario. ¡Veinte años después no estamos veinte años mejor!

INNOVACIÓN: HERRAMIENTAS PARA PROYECTAR EN Y CON LA INCERTIDUMBRE

A mediados de los años noventa, no existía ninguna norma que estableciera cómo se debía hacer un plan. El antecedente más desarrollado, el Plan Director de Montevideo de 1956, no servía de referente. Hubo que inventar, que innovar apropiadamente para *el* o más bien *los* casos uruguayos: procesos metropolitanos, pueblos y ciudades del interior, campos y costas.

La dificultad consistía en cómo introducir la clave de la incertidumbre, de la indefinición, en el mundo de la planificación clásica signada por normativas exhaustivas (atributos urbanísticos predio a predio), producto del temor, casi obsesivo, de dejar resquicios, fisuras por donde el poder y la autoridad del plan se vieran violentados. Esas normativas, detalladas y precisas, tienen, sin duda, el valor de la regla de juego clara, explícita, transparente. Pero los márgenes de innovación positiva quedan restringidos por los temores a las intervenciones de mala calidad, abusivas, especulativas y a las “excepciones” a cambio de dinero⁷.

Una nueva generación de instrumentos permitió enriquecer la tradicional “caja de herramientas”: apertura, integración y absorción de las innovaciones positivas en procesos guiados por el Estado. Tal es el caso de las orientaciones estratégicas, las zonas de ordenamiento concertado, las zonas de ordenamiento diferido, las zonas de desarrollo proyectado por el gobierno departamental (local), las zonas de actividades múltiples, los contratos-plan, todos ellos concebidos adaptando conceptos y herramientas externos a las características jurídicas, geográficas y de idiosincrasia uruguayas.

La clave consiste en que el gobierno del territorio tenga el control y la autoridad de la toma de decisión –inicial, intermedia y final– mientras que los procedimientos invitan y ambientan a la iniciativa y participación del privado (empresarios, vecinos, ONGs, etc.). Luego de aplicar estos procedimientos, la transformación será el resultado de un proceso negociador y transparente en el que el punto de partida es, muchas veces, un borrador con relación al punto de llegada. Mientras tanto, se va madurando el emprendimiento entre los principales actores que lo promueven, los responsables del gobierno y de la administración del territorio, los entes de equipamientos e infraestructuras y los vecinos involucrados en su área de influencia.

6. El debate entre las áreas homogéneas caracterizadas y su transformación por intervenciones descontextualizadas se puede emparentar con las posiciones de Amos Rapoport desde la antropología y Richard Sennet desde la sociología, según lo expresa Muntañola: “...entre la postura de un Sennet que defiende la mezcla social y la heterogeneidad como fuente de energía y transformación cultural, y la postura de Rapoport que defiende (...) la variedad cultural a base de grupos homogéneos, como fuente, asimismo, de energía y de transformación cultural...”.

7. Sobre las normativas restrictivas y homogeneizantes, Alexandre Melissinos decía, con un dejo de resignación y amargura, que la protección del patrimonio y las normativas defensivas no habían podido superar el estadio de la restricción que procura evitar la mala calidad, y llegar a normativas y procedimientos que, desde lo institucional, promuevan la excelencia en las intervenciones y la convergencia de permanencia y cambio.

compromised. Those detailed and accurate regulations have, without doubt, a clear, explicit and transparent value of the game's rule. But the margins of positive innovation are restricted by the fears of bad quality, abusive, speculative interventions and of "exceptions" in exchange for money⁷.

A new generation of tools enriched the traditional "tool box": openness, integration and uptake of positive innovations in processes conducted by the State. Such is the case of strategic orientations, concerted planning zones, deferred planning zones, development zones projected by the departmental government (local), multiple activity zones, contract-plan, all of these designed by adapting concepts and tools that are foreign to the Uruguayan legal, geographic and idiosyncratic characteristics.

The key is that the territory's government should have control and authority of (initial, intermediate and final) decision-making whilst procedures invite and make room for initiative and private participation (investors, neighbors, NGO, etc.). After these procedures have been put into practice, transformation shall result from a negotiating and transparent process in which the starting point is, many times, a draft with regard to the point of arrival. Meanwhile, the undertaking matures among the main actors who promote it, government and land management authorities, equipment and infrastructure bodies and neighbors involved in its area of influence.

In 1996-1997, the land-use development and planning ordinance of Colonia was at the forefront of this instrumental innovation, which was then replicated in various departments of the interior of the country. The book *Colonia al encuentro de dos siglos*⁸ established the strategic project of the city and its micro-region whereas the 1998 plan introduced a significant change in the national scene, by including a management system through

programs that approach complex issues from a problematic perspective rather than from a simplistic sector: integrated development and economic promotion, tourism-heritage-environment, social habitat and institutional strength.

These instruments (strategies, management, coordination, programming, project) had an impact on the departmental ordinances and strategic plans of the inner region of the country (Durazno, Flores, Florida, Lavalleja y Tacuarembó), Rivera, north and on the 2003 ordinance for the Rocha coast.

Montevideo chose another model. Regarding the Spanish urban planning as a reference, the City Government of Montevideo, advised by the Government of Andalucía, took a classic path: it divorced the strategic plan from the urban plan, it entrenched within its departmental boundaries eluding the metropolitan dimension, and incorporated management tools subsequent to the development of the urban plan carried out by the School of Architecture.

The instruments of the Montevideo Plan draw on two traditions: the detailed building code as well as planning derived from heritage protection applied to a dozen neighborhoods; it also incorporates two new tools such as the urban development programs and the qualified amendment of building codes, directly related to payment of monies for increased usage.

The revision of the Montevideo Plan, in progress since late 2005 and revealed in 2010 is incomplete (in a sort of "limbo") with the change of direction of the new government of the capital. Departmental guidelines become the new faces of planning, bundled to the orientations of the previous stage. These incorporate strategic areas (around the bay, coast, river basins, interfaces, axes), derived partial plans, project generating ideas and special areas under transformation⁹. With regard to the 1998 Plan, these guidelines

seem to capitalize on the experience of successes and failures, outlining a **land project and lands of project**.

MORE BUT LESS: PSEUDOPLANNING

The approval of the law for Land-Use Planning and Development, after fifteen years of work of hundreds of experts and dozens of institutions, was a major achievement¹⁰. A few days after the law was passed, the orientation of its application changed radically and challenged it by successive impairments, a situation that is currently ongoing:

- Local plans and departmental ordinances in progress are reversed or distorted and important advances in national guidelines¹¹ (structural, coastal, mining, rural space, the border area) are discarded.
- Key aspects¹² of the instrument system created by law are eliminated, i.e. the supplementary nature of the integrated development plans and partial as well as sectorial plans. Incorporated into the land regimes are exceptions, permissiveness, confusion and stiffness.
- The dangerous categorization of land is promoted through departmental guidelines without sufficient studies, without any grounds but rather general expressions of desire, thus stripping the contents out of planning. Whilst they are being drafted, public hearings are avoided in most localities, therefore neighbors cannot exercise their right to participate. It is worth noting that the type of law for Land Planning and Sustainable Development sees departmental guidelines as strategic documents of departmental governments that should contain urban projects, land projects, sustainable development projects with real and concrete content: strategies, territorial model, zoning, programs, projects, ordinances and regulations.
- A set of bills seriously jeopardizes the system created by the law on Land

8. P. Ligrone, DINOT/
Intendencia Municipal de
Colonia, 1997.

En 1996-1997, la ordenanza de desarrollo y ordenamiento territorial de Colonia fue vanguardia en esta innovación instrumental, y fue replicada luego en varios departamentos del interior del país. El libro *Colonia al encuentro de dos siglos*⁸ estableció el proyecto estratégico de la ciudad y su microrregión en tanto el plan de 1998 introdujo un cambio sustantivo en el panorama nacional, al incluir un sistema de gestión por programas que enfocan problemáticas complejas desde la complejidad y no desde la sectorialidad simplista: desarrollo integrado y promoción económica, turismo-patrimonio-ambiente, hábitat social y fortalecimiento institucional.

Este instrumental –estrategias, gestión, concertación, programación, proyecto– tuvo eco en las ordenanzas departamentales y en los planes estratégicos de la región del centro del país –Durazno, Flores, Florida, Lavalleja y Tacuarembó–, en Rivera, al norte, y en la ordenanza de 2003 para la costa de Rocha.

Montevideo eligió otro modelo. Teniendo como referente la ordenación urbana española, la Intendencia de Montevideo, asesorada por la Junta de Andalucía, tomó un camino clásico: divorció el plan estratégico del plan urbano, se atrincheró dentro de sus fronteras departamentales eludiendo la dimensión metropolitana, e incorporó herramientas de gestión *a posteriori* de la elaboración del plan urbano realizado por la Facultad de Arquitectura.

El instrumental del Plan Montevideo retoma dos tradiciones: la pormenorizada normativa edilicia y la planificación derivada de la protección patrimonial aplicada a una decena de barrios; incorpora también dos herramientas novedosas: los programas de actuación urbanística y la modificación cualificada de las normas edilicias, vinculada directamente al pago de dinero por mayores aprovechamientos.

La revisión del Plan Montevideo, en curso desde fines de 2005 y puesta de manifiesto en 2010 queda trunca –en una especie de “limbo”– con el cambio de orientación del nuevo gobierno de la capital. Las directrices departamentales pasan a ser la nueva cara de la planificación, enrabadas con las orientaciones de la etapa anterior. Las mismas incorporan territorios estratégicos (entorno de la bahía, costa, cuencas limítrofes, cuñas verdes, interfaces, ejes), planes parciales derivados, ideas generadoras de proyecto y zonas especiales en transformación⁹. Con relación al Plan de 1998, estas directrices parecen capitalizar la experiencia de éxitos y fracasos, perfilando un *proyecto de territorio y territorios de proyecto*.

9. No podemos dejar de decir que no compartimos la designación de categorías suburbanas utilizadas para barrios convencionales por no corresponder a lo establecido en la Ley n° 18.308 y por ser discriminatorio en el sentido social y fiscal.

10. Su artífice: Roberto Villarmarzo.

11. 1996-1998 y 2005-2008.

12. En las leyes de rendición de cuentas desde 2010 y en una ley sobre centros poblados en 2012.

MÁS PERO MENOS: LA SEUDOPLANIFICACIÓN

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, luego de quince años de trabajo de cientos de especialistas y decenas de instituciones, fue un logro mayor¹⁰. A pocos días de aprobada la ley, la orientación de su aplicación cambia radicalmente y la pone en jaque mediante deterioros sucesivos, situación que se mantiene hasta el presente:

- Se revierten o distorsionan los planes locales y las ordenanzas departamentales en curso y se desechan los importantes avances¹¹ de las directrices nacionales (estructurales, costera, minera, del espacio rural, del espacio fronterizo).
- Se eliminan¹² aspectos clave del sistema de instrumentos creado por la ley, como el carácter *supletorio* de los programas de actuación integrada y planes parciales y sectoriales, y se incorporan excepciones, permisividad, confusiones y rigideces en los regímenes de suelo.



Sistema Nacional de Areas Protegidas. National System of Protected Areas. Laguna de Rocha, 2010. Foto: Andrea Sellanes.



Bahía de Montevideo. Montevideo Bay, 2000. Foto: Andrea Sellanes.

- Se promueve la peligrosa categorización de suelos mediante directrices departamentales sin estudios suficientes, sin más fundamentos que expresiones generales de deseo, vaciando de contenidos la planificación. En su elaboración se eluden las audiencias públicas en la enorme mayoría de las localidades, por lo cual los vecinos no pueden ejercer su derecho a la participación. Es importante señalar que la tipología de la LOTDS concibe las directrices departamentales como documentos estratégicos de gobierno departamental que deben contener proyectos de ciudad, de territorio, proyectos de desarrollo sostenible con contenidos reales y concretos: estrategias, modelo territorial, zonificación, programas, proyectos, ordenanzas y normativas.
- Un conjunto de proyectos de ley pone en riesgo grave al sistema creado por la LOTDS, al ejercicio de los derechos territoriales y principios centrales como planificación, participación, equidistribución de cargas y beneficios, desarrollo integrado, autonomía departamental, y generan “cheques en blanco” para la toma de decisiones a la vieja usanza. Tal es el caso de los proyectos de ley de minería de gran porte, de la directriz nacional del espacio costero del Río de la Plata y del Océano Atlántico y otras directrices nacionales. Ninguna de ellas es acompañada de estudios de detalle, todas son geográficamente inespecíficas, carecen de planos, son redundantes en generalidades y, siendo posteriores a la LOTDS, la banalizarán.
- Asistimos a una verdadera balcanización departamental del ordenamiento territorial con aplicaciones *sui generis*. Las transformaciones en el suelo rural parecen estar hoy más libradas que antes al *laissez faire, laissez passer*. Varias directrices departamentales han establecido el atributo de potencialmente transformable (urbanizable) a decenas de miles de hectáreas sin demanda concreta. Las presiones sobre la faja costera se canalizan fluidamente. Algunos departamentos definen como no sustanciales las determinaciones referidas a las normativas de edificación y categorización de suelo generando una suerte de mundos jurídicos “otros”, al margen de la LOTDS, reivindicando las viejas prácticas discrecionales, mucho más dúctiles para incorporar los cambios.

En suma, más pero menos de la mano de normas que simulan planificar: la seudoplanificación.

Frente a esta corriente regresiva, restauradora del “antiguo régimen”, varios especialistas, entidades y gobiernos departamentales trabajan, perseverantes, en construir territorios de calidad creciente incorporando conceptos fermentales y nuevas prácticas:

- Aquellos de talante koolhassiano, desarrollados en *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI* en el que se operaría “no por planes tradicionales ni por acciones aisladas sino por infiltraciones vitales”¹³ y por procesos con mediaciones político sociales.
- El patrimonio territorial, concebido re-pensando el Anglo y aplicado en la creación del Sistema Patrimonial Industrial Anglo¹⁴ con su innovadora declaratoria patrimonial que introduce la planificación y la concertación y creación de la Comisión de Gestión, que integra hoy la lista indicativa de la UNESCO.
- Alianzas estratégicas aplicadas a la descentralización de la investigación y la enseñanza –cimentada por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y por la novel iniciativa de Centros Regionales de la Universidad de la República–

13. T. Sprechman, D. Capandeguy y C. Aguiar: *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*. FARQ/UDELAR/Fundación Colonia del Sacramento. Montevideo, 2006.

14. A. Sánchez: Plan de Fray Bentos 2008; proyecto ECOS UDELAR-Universidad de Nantes, 2009-2011.

Planning and Sustainable Development, the exercising of land rights and core principles such as planning, participation, equal distribution of taxes and benefits, integrated development, departmental autonomy, and creates “blank checks” for decision making in the old way. Such is the case of the mega mining projects, the national guideline for the coastal area of the Río de la Plata and for the Atlantic Ocean, as well as of other national guidelines. None of these is accompanied by thorough research, they are all geographically unspecific, lacking plans, they are redundant in generalities and, because they are subsequent to the law on Land Planning and Sustainable Development, they will trivialize it.

- We are witnessing real departmental Balkanization of land planning with *sui generis* applications. Changes in rural areas appear to be more liberated than in the past to the *laissez faire, laissez passer*. Several departmental guidelines have set the potentially transformable attribute (for future development) to tens of thousands of hectares without a specific demand. Pressures on the coastal strip are smoothly channeled. Some

departments define as non-substantial those decisions taken with regard to building regulations and land categorization thus generating a sort of “other” legal world, outside the law on Land Planning and Sustainable Development, claiming old discretionary practices, which were much more malleable to incorporate changes.

In balance, more but less associated to regulations that simulate planning: pseudoplanning.

Faced with this backward current, restoring the “old regime”, many experts, entities and departmental governments perseveringly work on the development of improving-quality territories which include fermenting concepts and new practices:

- Those that follow Koolhaas characteristics, developed in the *Ciudad Celeste* (a new territory for the XXI century Uruguay) in which operations would be carried out “not by traditional plans nor isolated actions but by vital infiltrations”¹³ and processes with socio-political mediations.
- Territorial heritage was conceived in

the re-thinking of the Anglo and it was applied in the creation of the Anglo Industrial Heritage System¹⁴ with its innovative heritage declaration that introduces planning and coordination, and the creation of the Management Committee, which today is part of the indicative list of UNESCO.

- Strategic alliances applied to research and education decentralization (strengthened by the National Institute on Agricultural Research and by the new initiative of Regional Centers of the University of the Republic) within the framework of territorial plans. The creation of the first inter-institutional campus and of the technological micro-region in Tacuarembó has set a benchmark.
- The management plans of the National System of Protected Areas (especially the Lunarejo Valley) and contributions in integrated coastal management.

Let’s concentrate on creating intelligent territories: preserve the law on Land Planning and Sustainable Development by applying it thoroughly, develop innovative concepts and practices and build areas with quality land brands¹⁵.

1. J. Sabaté: *Proyectar el territorio en tiempos de incertidumbre* [Projecting the territory in times of uncertainty]. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona, 2008.

2. A. Methol Ferré: *El Uruguay como problema*. Banda Oriental. Montevideo, 1967.

3. Understood as periods and also as ways of thinking and acting.

4. a) The research carried out by the the Economic Investment and Development Committee of the sixties, the creation in 1957 of the Latin American Center for Human Economy, inspired by the ideas of Father Lebrét, the research on the Socio economic situation of rural Uruguay (Juan Pablo Terra), 1963, and the work of the Institute of Theory and Urbanism of the University of the Republic’s School of Architecture, influenced many professionals who worked from within the State and the academy. b) Integration and energy infrastructures in the sixties were planned regionally by the OAS and the IDB.

5. The National Commission for the South Cone Road Network received methodo-

logical contributions from international cooperation: Michel Titecat, from BECOM, France and Andries Naudé from CSIR, South Africa.

6. The debate between characterized homogeneous areas and their transformations due to de-contextualized interventions can be related to Amos Rapoport’s standpoint in anthropology as well as Richard Sennet’s in sociology, as expressed by Muntañola: “... between Sennet’s position defending social blend and heterogeneity as a source of energy and cultural transformation, and Rapoport’s position defending (...) cultural diversity based on homogeneous groups, as a source, also, of energy and cultural transformation...”.

7. On restrictive and homogenizing regulations, Alexandre Melissinos said, with a hint of resignation and bitterness, that heritage protection and defensive regulations had not managed to overcome the phase of restriction that seeks to avoid poor quality, and achieve regulations and procedures, that on

an institutional level, promote excellence in interventions and the convergence of continuity and change.

8. P. Ligrone, DINOT/City Government of Colonia, 1997.

9. It is worth mentioning that we do not agree with the designation given to the suburban categories used for conventional neighborhoods since it does not comply with law No. 18.308 and it is discriminatory in a social and physical way.

10. Its author: Roberto Villarmarzo.

11. 1996-1998 and 2005-2008.

12. In the 2010 Budget laws and in a law on population centers in 2012.

13. T. Sprechman, D. Capandeguy and C. Aguiar: *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del Siglo XXI*. FARQ/UDELAR/Fundación Colonia del Sacramento. Montevideo, 2006.

14. A. Sánchez: Fray Bentos Plan 2008, ECOS UDELAR- University of Nantes, 2009-2011.

15. E. Ramos Real: *La marca de calidad territorial*. University of Córdoba, Spain, 2008.

en el marco de planes territoriales. La creación del primer campus interinstitucional y de la microrregión tecnológica en Tacuarembó constituye un referente.

- Los planes de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –en especial el del valle del Lunarejo– y los aportes en manejo integrado de la costa.

15. E. Ramos Real: *La marca de calidad territorial*. Universidad de Córdoba, España, 2008.

Apostemos a crear territorios inteligentes: rescatemos la LOTDS aplicándola a fondo, desarrollemos conceptos y prácticas innovadores y construyamos territorios con marcas de calidad territorial¹⁵.

PABLO LIGRONE. Arquitecto de la UDELAR. Doctor y magíster en Urbanismo y Ordenamiento Territorial de la Sorbonne París 3. Profesor titular de Teoría de la Arquitectura. Director académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Director de Políticas y Planes Territoriales del MVOTMA entre 2005 y 2009. Investigador nivel 1 de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Profesor de Taller de Anteproyecto. Autor de numerosas publicaciones académicas y técnicas. Director de decenas de planes territoriales a diferentes escalas (barrio, ciudad, departamento, región, país). Profesor invitado en maestrías y doctorados de Europa y del Cono Sur. Tutor de tesis.

PABLO LIGRONE. Graduated as an Architect from the University of the Republic of Uruguay. He has a Ph.D. and Master's degree in Urbanism and Land Planning from the Sorbonne Paris III. Professor of Theory of Architecture. Academic Director of the Master's degree course in Land-Use Planning and Urban Development. Director of Land-Use Policy and Planning for MVOTMA [Ministry of Housing, Land-Use Planning and Environment] between 2005 and 2009. Level 1 Researcher of the National Research and Innovation Agency. Teacher of the Preliminary Draft Workshop. Author of numerous academic and technical publications. Director of many territorial plans at different scales (neighborhood, city, department, region, country). Visiting Professor at master's and Ph.D. courses in Europe and the Southern Cone. Thesis advisor.