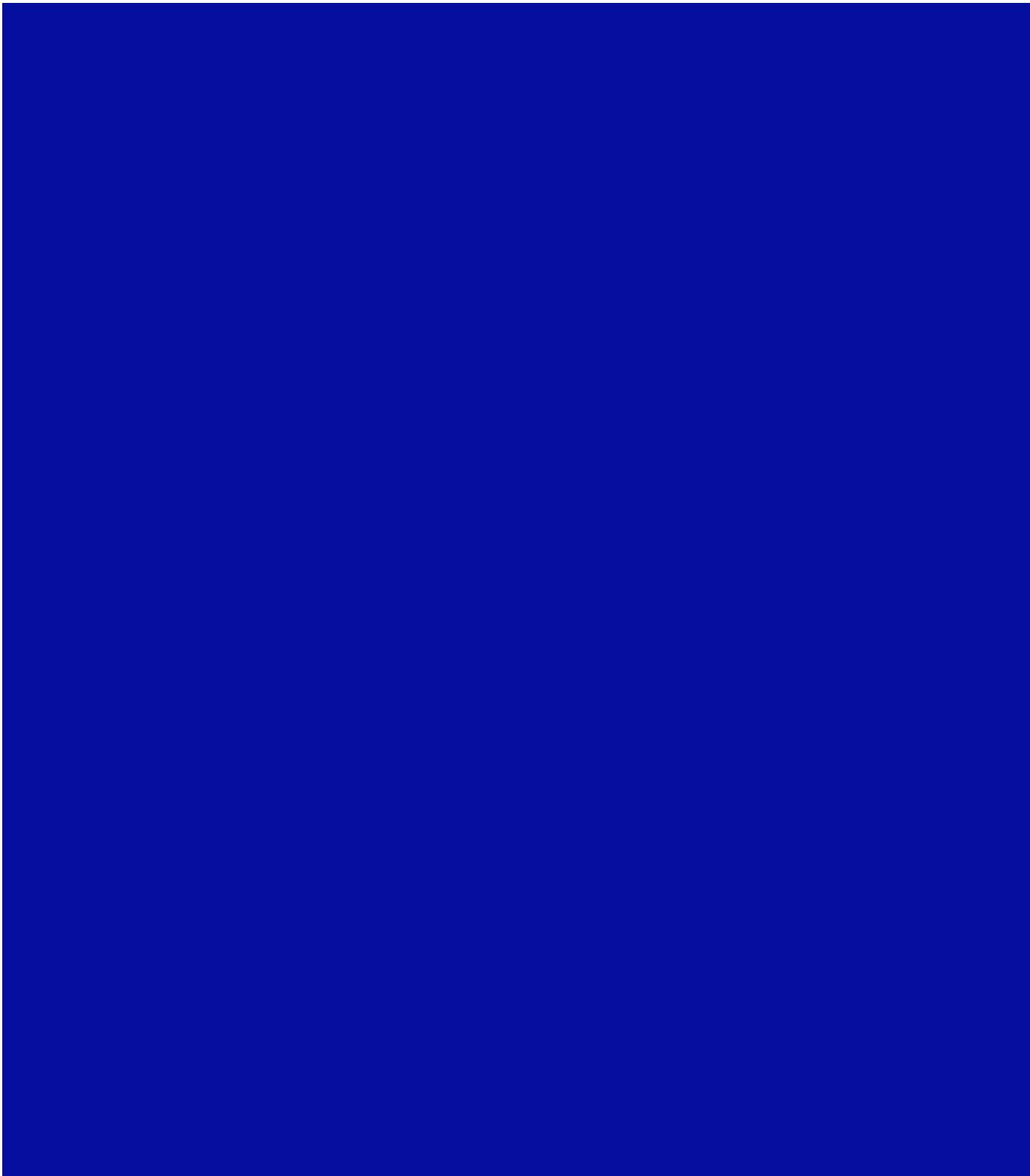


*ideas-versiones-generaciones*  
*a propósito del Plan Montevideo*

ELEONORA LEICHT



Desde 2008 la temática de la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente en las agendas académicas y políticas de Uruguay, al punto de que adquiere el rol de política pública prioritaria, tal como fue pauta por la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT).

Sin embargo, la tradición planificadora del territorio y la ciudad no es totalmente novedosa. Sabido es que Montevideo —en consonancia con otras experiencias contemporáneas— contó con un anteproyecto de Plan Regulador en 1930 y con un Plan Director en 1956, que fueron considerados instrumentos de vanguardia a nivel nacional y regional. Treinta años después, con el retorno de la democracia en 1985, se fue gestando una particular coyuntura que culminó en 1998 en la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento de Montevideo, que continúa vigente hasta la fecha y sobre el cual se fueron llevando a cabo reformulaciones y actualizaciones.

Ese Plan —conocido como Plan Montevideo o POT— presenta las bases de lo que se conoce como *planificación derivada*, que consiste en formular instrumentos de planificación a diversas escalas, que van desde el proyecto de detalle al plan especial o parcial. Más recientemente, y a partir de la aprobación de la LOT, el impulso planificador ha considerado la escala metropolitana e interdepartamental. En la LOT, que responde a una preocupación por un territorio ampliado y sus problemáticas, es posible reconocer los lineamientos del Plan Montevideo, una importante fuente de inspiración que se pone de manifiesto tanto en la definición de los instrumentos de ordenación a nivel nacional como en sus dispositivos, tributarios del urbanismo español. Si bien los primeros planes y las propuestas más recientes se inscriben en contextos históricos y epistemológicos muy diferentes, es posible encontrar vinculaciones y referencias. En relación con estas superposiciones entre nuevos planteos y diversos antecedentes es posible «poner en evidencia cierta solidaridad que se teje entre los proyectos sucesivos que se conciben para un mismo sitio, son experiencias territoriales sedimentadas que dejan sus huellas en los tiempos largos del territorio» (Novick, 2009, p. 2).

Por un lado, desde esa problemática este ensayo, que adelanta argumentos de la tesis doctoral en curso, explora el mundo de las ideas, el contexto académico e institucional que hizo posible la concepción del Plan Montevideo, sus actores —hacedores, promotores—, sus propuestas y

sus referencias —en relación con otros documentos contemporáneos—, así como las diversas versiones que se prepararon antes de que fuera aprobado. En ese contexto, dicho de otro modo, analiza sus condiciones de posibilidad y el proceso que tuvo lugar desde las primeras ideas hasta su aprobación. Considera también las herencias, vínculos y rupturas, más ampliamente las superposiciones que establecen con los documentos anteriores y con el sistema planificador, y, en particular, las relaciones que se establecen con el Plan Director de 1956.

Por otro lado, se propone examinar el Plan desde su normativa y el amplio espectro de instrumentos de ordenación que contempla, incluyendo los proyectos que no llegaron a aprobarse y los que, si bien fueron aprobados, no llegaron a materializarse.

Este ensayo, tal como pone en evidencia su título, referirá especialmente a tres aspectos o etapas de la tesis en curso: el marco conceptual del POT —*Ideas*—; su complejo proceso de elaboración —*Versiones*—; y la planificación derivada a la luz de la LOT —*Generaciones*—.

Dentro del campo epistemológico de Investigación en Urbanismo,<sup>1</sup> los avances de este artículo refieren a la tesis cuyo corpus de la investigación hace pivot en el Plan de Ordenamiento Territorial de 1998, que consideramos un instrumento fundante de nuestra cultura planificadora contemporánea.

Muchas de las fuentes de información son de acceso público; no obstante, hay bases documentales inéditas disponibles, como las versiones anteriores a la finalmente aprobada —el Anteproyecto de 1996 y el Proyecto de 1997—, que permiten restituir el zigzagueante proceso de elaboración del POT.

Estos materiales permiten iluminar varias aristas de la problemática a tratar, relaciones entre la esfera académica y la política, entre tradiciones e innovaciones. Cabe considerar que el anteproyecto del POT fue un producto elaborado en la Academia, se trataba de una innovación sustantiva e inspiró muchos de los conceptos presentes tanto en la LOT como en los planes posteriores. Lo mismo puede decirse en el contexto institucional: su aprobación en la Junta Departamental fue un logro histórico.

La tesis y los avances de este ensayo se orientan a fortalecer el conocimiento y la promoción de la cultura planificadora y a identificar las modalidades de pensar, proyectar y operar sobre el espacio construido mediante el estudio de los planes. Para ello se establecen las operaciones diacrónicas de examinar las relaciones, continuidades

1. La elección de Montevideo en tanto territorio planificado es producto de mi doble condición de docente investigadora en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo y funcionaria en el Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo, que me lleva a poner en debate permanente los vínculos entre teoría y práctica del urbanismo.

y solapamientos en los procesos planificadores, con el Plan Montevideo de 1998 como pivot; y las sincrónicas de establecer las vinculaciones entre los discursos y la práctica planificadora, entre técnica y política, entre la Academia y las instituciones.

En ese contexto cabe instalar la reflexión sobre lo que Giorgio Agamben enunció en el siguiente argumento: «el estado de excepción es hoy la norma». El tratado de Agamben (2005) que refiere a cuando el derecho ya no puede garantizar el bien común y se recurre por necesidad a suspenderlo bien puede aplicarse a las normas urbanísticas. Los ejemplos abundan a nivel local y global. La planificación urbana y su efectividad para lograr una ciudad más inclusiva están hoy en entredicho.

Son varios los problemas e inquietudes vinculados a procesos y prácticas de planificación en Montevideo. Al inicio del corriente período de gobierno departamental, en julio de 2015, algunos anuncios que corrían en voz baja y hablaban de la supresión del Departamento de Planificación del organigrama de la Intendencia de Montevideo (IM) sacudieron bastante las estanterías. Ocurre que dentro de la institución, cuando se necesitan soluciones a corto plazo, algunos visualizan a la planificación como un obstáculo para el hacer.

En otro orden de cosas, se constata una falta de memoria institucional, con desorden o ausencia de archivos que respalden la producción planificadora. Aun si un instrumento es aprobado en la Junta Departamental, muchas veces no hay registro de la exposición de motivos de las definiciones urbanísticas para la ciudad, de los procesos ni de los participantes. En muchas oportunidades se parte de cero por desconocimiento de la existencia de antecedentes que no fueron cuidadosamente conservados.

Por su condición de capitalidad Montevideo es la ciudad donde convergen más planes y proyectos urbanos en Uruguay, hayan sido estos ejecutados o no. El trabajo de la tesis a la que corresponde el presente avance pretende aportar a la puesta en valor de la cultura planificadora, por lo que se la referencia a un linaje de trabajos investigativos que van en la misma dirección.

Existe abundante bibliografía respecto de la historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo previa a la década de 1970. Al menos en dos casos se esbozó una *historia urbana*, producto de un llamado a concurso de 1968 para realizarla, promovida por la Junta Departamental. Se trata de Alfredo Castellanos (primer premio) y Hugo Barachini y Carlos Altezor (segundo premio), ambos

trabajos publicados. El Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura, por intermedio de su director, Carlos Gómez Gavazzo, fue clave en la elaboración del Plan Director de Montevideo de 1956. Después de 1985 ese instituto produjo numerosas investigaciones sobre Montevideo en el marco de la elaboración de instrumentos de ordenación, enmarcados en trabajos en convenio con la IM (Plan para el Cerro, estructurador urbano La Paz-Galicia, POT y su revisión) y con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, así como publicaciones que estudian la vinculación entre densidades y morfología, la involución urbana, usos del suelo, etcétera. Además del ITU, el Grupo de Estudios Urbanos (GEU), liderado por Mariano Arana, y el Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR), con Thomas Sprechmann al frente, hicieron decisivos aportes al conocimiento de Montevideo. El Instituto de Historia de la FADU aportó, en el marco de elaboración del POT, un compendio de los planes realizados para la ciudad de Montevideo.

Se identifican por lo menos dos estudios emparentados en un linaje que indaga en los procesos urbanos montevideanos. *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso Montevideo*, de Manuel Chabalgoity (2008), e *Hilos rotos*, de Laura Alemán (2012). En este último se manifiesta la constante necesidad de acudir a la *lógica del reemplazo* en los procesos de planificación a nivel nacional, lo que implicaría el descarte de un paso anterior.

Como se mencionó más arriba, en este ensayo se expone un avance de los trabajos de investigación de la tesis en curso vinculados al marco conceptual del POT, tres cortes analíticos de este en su proceso de elaboración y la planificación derivada a la luz de la LOT.

**1.** Las nociones de *plan* y *proyector* **Ideas** to son conceptos contruidos históricamente. El término *plan* viene de *plano*, dispositivo que, al igual que en la arquitectura, permite formalizar el proyecto en una dimensión distinta a la de materialización (Novick, 2009).

La década de 1990, época en que el POT se concibió y maduró hasta su aprobación en 1998, puede considerarse en el plano local como una etapa de transformaciones en lo disciplinar, en la que se identificó la coexistencia

2. No es casual que mis vivencias como estudiante en los cursos de Urbanismo a inicios de los 90 en el por entonces Taller Folco estén vinculadas al estudio de la ciudad consolidada y sus variantes morfológicas.

de dos posturas respecto de la planificación, que pueden leerse no como antagónicas sino como complementarias: el *urbanismo urbano* (la postura dominante) y el *regreso del territorio* (la postura emergente). Ambas posturas se dejan entrever en el POT, cada una con alcances bien diferentes. En el mismo documento —en su ítem «Contexto planificador», p. 18— esa situación se enuncia como sigue:

El Plan Montevideo, por su parte, encuadra en un contexto teórico internacional en materia de ordenamiento urbano-territorial que toma nuevo impulso en los últimos años, lo cual constituye un desafío, al tratar de condensar la experiencia disciplinar y técnica reelaborada y aplicada a la realidad particular de Montevideo [...]

[...] Sin embargo, en el mundo de las ideas urbanísticas el Plan Montevideo tiene su continuidad. Así, podemos encontrar sus raíces en las iniciativas de los años 80, en cuanto a reconocer la diversidad histórica de las partes de la ciudad y el valor del patrimonio heredado, en contraposición a las nociones de homogeneidad propias del pensamiento urbanístico moderno, que habían tenido su expresión en las ordenanzas aprobadas en 1947.

**El urbanismo urbano: la postura dominante**

El Plan Territorial estaba reemergiendo en el momento de elaboración del POT, por lo que en este se enuncia la necesidad de atender la cuestión metropolitana y la puesta en valor de las zonas rurales del departamento, entre otros aspectos. Pero en los hechos el Plan, en su versión Proyecto (1997), se dedica en buena medida a desarrollar cuestiones relacionadas con el *urbanismo urbano*: le asigna un espacio importante de su documentación escrita y gráfica a la definición morfológica de sus áreas urbanas, estructuradores, áreas caracterizadas, centralidades y equipamientos. Si bien se menciona como contexto lo metropolitano y su problemática emergente, como el crecimiento de la ciudad informal, no es materia prioritaria a ser abordada por el Plan.

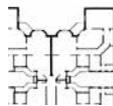
Algunos talleres de la Facultad de Arquitectura estaban alineados con esa postura y participaron activamente en el Anteproyecto del Plan unos pocos años después.<sup>2</sup> El equipo académico del Anteproyecto (1996) estaba dirigido por tres arquitectos directores de taller —Aníbal Parodi, Eduardo

Folco y Ruben Otero— y, quizá por ese motivo, acorde con la concepción disciplinar del momento, la dimensión ambiental fue una componente más discreta, aunque no ausente. De hecho, en el Proyecto se identifican varias Áreas de Protección Ambiental (Santa Lucía, Costa Oeste, Bañados de Carrasco). La IM reforzaría posteriormente esta mirada con el asesoramiento específico del experto en ecología Eduardo Gudynas.

FIGURA 1A-B. Relevamiento de fachadas de la avenida 18 de Julio. Fuente: 18 de Julio. Paseo de Ida y vuelta. Taller Folco. En: «Montevideo. Fases de fin de siglo», *El Arca* 3, 1992, pp. 37-65

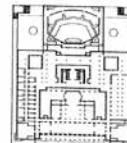
**ILACIO DIAZ**

Fecha: 1929  
 Ubicación: Av. 18 de Julio 1333  
 Características: Vázquez Bermúdez y Ruano comercial y la vivienda de renta, resueltos a partir de una arquitectura renovadora de clara inspiración Art Decó, irrumpe en nuestra principal mancha para contribuir a su transformación.



**CONCURSO MUNICIPAL DE MONTEVIDEO**

1903/09 (Concurso)  
 Ubicación: Av. 18 de Julio 1374  
 Autor: Mauricio Cravotto  
 Descripción: versión del autor para nuestra ciudad, arquitectura que ha sobrevivido a años formales y funcionales. La historia historicista en una obra donde los renovadores también encuentran



Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Depto de DOC y BIBLIOTECA



La mirada del *urbanismo urbano* se apoyaba en varios pilares. La obra teórica y proyectual de Aldo Rossi tuvo una fuerte influencia en toda una generación de arquitectos uruguayos, que apostaron a la comprensión estructural de la ciudad por partes. Esta postura se ve reflejada en la reflexión teórica nacional de la década de 1980 y principios de la de 1990, que se condensa en hemerotecas locales, publicaciones y eventos clave.

Los trabajos realizados por el GEU tuvieron un impacto significativo al denunciar la destrucción del patrimonio de la ciudad —especialmente de la Ciudad Vieja— por parte del entonces gobierno dictatorial. Los audiovisuales *Una ciudad sin memoria*, de 1980, y *¿A quién le importa la ciudad?*, de 1983, junto con por lo menos una docena de publicaciones del GEU entre 1983 y 1987, marcaron una actitud militante en cuanto a cómo resolver la problemática urbana.

En la misma dirección, en 1984 se elabora y presenta el *Informe áreas caracterizadas*, realizado por convenio entre la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo,<sup>3</sup> redactado entre otros por José Luis Livni, quien diez años después impulsaría el exitoso evento Día del Patrimonio (Sprechmann, 2006).

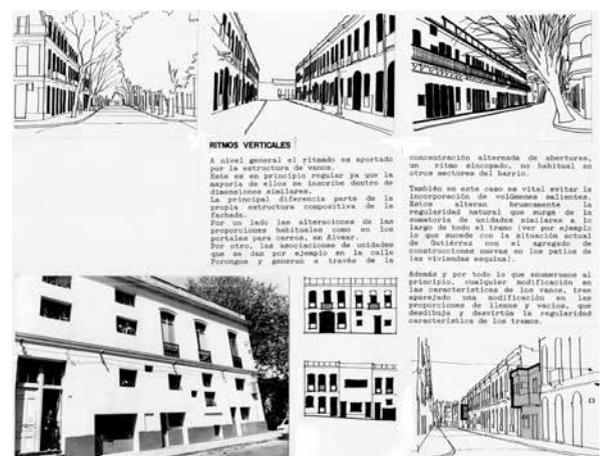
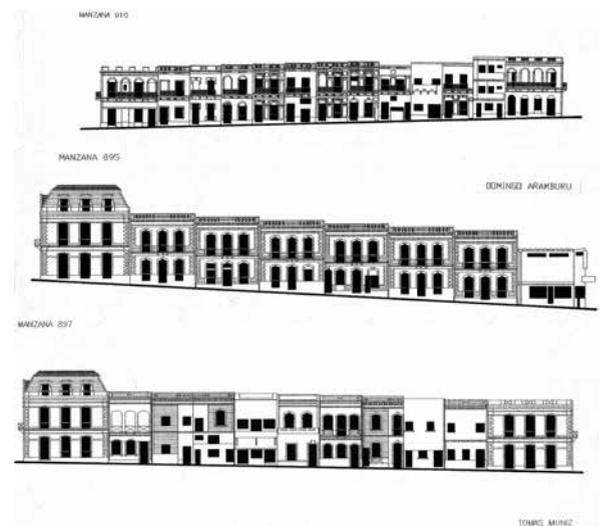
También la publicación de *Propuestas a la ciudad* (TIUR, 1986), en el marco de una eferescente Facultad de Arquitectura posdictadura, tuvo gran difusión y se infiltró en el mundo de la política urbana montevideana de las décadas de 1980 y 1990.

El urbanismo contextualista, que apostaba a los valores de la identidad, el patrimonio y a la construcción de la ciudad por partes, tuvo su fértil campo de aplicación en ciudades europeas como Berlín, que culminó con la experiencia de la IBA, y Barcelona, con los proyectos vinculados a la Villa Olímpica y a sus espacios públicos, ambos referentes obligados para los estudiantes de Arquitectura a principios de los 90. En Latinoamérica, el correlato en Argentina son los arquitectos contextualistas como Miguel Ángel Roca o docentes militantes de la cuestión urbana como Tony Díaz.

La masa crítica formada en torno al *urbanismo urbano* a que se hace referencia vio en el POT la ilusión de poder aplicar y finalmente poner en práctica todo ese conocimiento de manera integral. De hecho, gran parte del contenido del POT está dedicado a detallar la tipo-morfología que deberían adquirir sus áreas urbanas, con mucho de la impronta de Philippe Panerai, a consolidar centralidades con *identidad* y a concebir un sistema de preservación patrimonial. Se llevaron a cabo estupendos trabajos con este

3. Vale aclarar que la actual Intendencia de Montevideo (IM) se denominaba anteriormente Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). El cambio se originó con la creación del tercer nivel de gobierno —municipios— en 2009.

FIGURA 2.A-B-C-D.  
Análisis tipo-morfológicos en el barrio Reus Norte.  
Fuente: IMM (1992).  
Programa Barrio Reus Norte. Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja. Cooperación Española. Inédito.



enfoque; uno de ellos fue el análisis tipo-morfológico para el barrio Reus Norte (IMM, 1992. Inédito).

La experiencia, hasta entonces desconocida en el ámbito nacional, de un gobierno municipal de izquierda, que asumió sus responsabilidades a partir de 1990, dio el marco necesario de *voluntad de cambio* y entendió que Montevideo debía sustituir su Plan Director de 1956, el único plan urbanístico global que había tenido la ciudad hasta entonces. Según testimonios registrados por Hugo Gilmet en la Junta Departamental en 1997, Oriol Bohigas, en oportunidad de una visita a Montevideo, expresó: «Esta ciudad tiene todo. Con poco ustedes la pueden mejorar».

No obstante, no tardaron en dejarse oír las primeras críticas a las limitaciones del Plan, incluso antes de que este fuera aprobado. En efecto, Sprechmann (2006) señala, en un ensayo elaborado en 1992 en coautoría con Diego Capandeguy, titulado *La costa de Montevideo, una reflexión estratégica*, que se trata del primer texto en el plano local que se interroga sobre los límites del paradigma del *urbanismo urbano*.

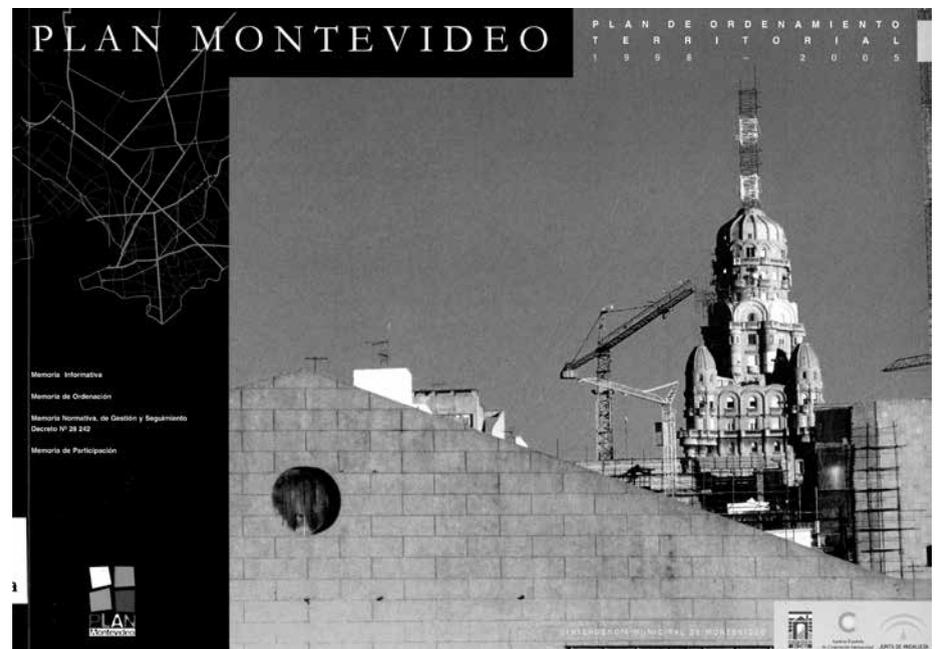
Por otro lado, el ITU, por intermedio de un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTMA), abordaba en 1995 un estudio exhaustivo del Área Metropolitana, en el que, entre otros temas, exploraba sus delimitaciones, sus actividades productivas y el proceso de conformación territorial; el POT no registra este trabajo. Las Estrategias Regionales para el Área Metropolitana (EROTAM), aprobadas unos quince años después, si bien con alto grado de generalidades, salvaron parcialmente este recorte. Posiblemente en 1998 no estaban dadas las condiciones para trascender lo metropolitano del mero discurso teórico.

A un año de la aprobación del POT, a modo de temprana evaluación, varios autores coincidieron en reclamar el abordaje de lo metropolitano y la atención al crecimiento de la ciudad informal (Ligrone [et al.], 1999). En 2005 se llevó a cabo un taller de evaluación independiente del POT, en el que se sugirió un Plan más ágil y se puso en cuestionamiento la idea de la bahía como recentramiento de la urbe ante el inexorable crecimiento de la ciudad costera (CPU Arquitectura, 2005. Inédito)

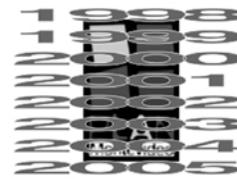
En el contexto español se puede señalar el artículo de Alfonso Vegara Gómez de 1993, titulado «Cultura urbana y cultura del territorio», como una temprana caracterización y crítica a los planes de la generación de los 80. Se señala en ese artículo que, si bien estos planes aportaron una nueva cultura urbana de gran valor y asociado

a la recuperación de los ayuntamientos democráticos, tenían enormes carencias, entre ellas, la negación del hecho metropolitano y de la escala regional, la pretensión de resolver los problemas de la ciudad existente sin atención a posibles demandas futuras, y el rechazo por la utilización de técnicas cuantitativas o instrumentos de base científica en el análisis territorial.

**FIGURA 3A-B.**  
Portada del Plan  
Montevideo y  
programa del taller  
de evaluación  
independiente.  
Fuente: IMM (1992) y  
Corriente Profesional  
Universitaria (2005).  
Taller de evaluación  
independiente del POT.  
Afiche. Inédito.



## Taller de evaluación independiente del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MONTEVIDEO



El Plan de Ordenamiento de Montevideo (POT) es el marco conceptual y legal que define el modelo de desarrollo urbano y territorial para el Departamento de Montevideo.

Prevé una evaluación permanente por vía de una consultoría técnica independiente y una previsión temporal de ocho años (1998-2005).

Dicho plazo se completa en el presente año, por lo que se hace necesaria su evaluación y redefinición en los diferentes ámbitos involucrados. Todas las opiniones independientes serán seguramente tenidas en cuenta y un valioso aporte a la discusión institucional.

21 de abril de 2005 14:00 hs  
Palladium Hotel  
Tomás de Tezanos 1146

Por información o material  
cpuarquitectura@adinet.com.uy



### PROGRAMA DEL TALLER

14:00 hs Inscripción | Apertura

#### PRESENTACIÓN DEL PLAN

14:30 hs Descripción del Plan  
Arq. Federico Bervejillo  
15:00 hs La Gestión del Plan  
Sr. Alvaro Echaider  
15:30 hs Preguntas  
16:00 hs Intervalo

#### DEBATE ABIERTO SOBRE EL PLAN

16:30 Arq. Thomas Sprechmann  
17:00 Sr. Julio Villamide  
17:30 Arq. Miguel Cecilio  
18:00 Arq. Daniel Christoff  
18:30 Preguntas  
20:00 Cierre

**cpu**  
**ARQUITECTURA**  
corriente profesional universitaria

**El regreso del territorio:  
la postura emergente**

Vegara Gómez identifica los rasgos de la *nueva cultura del territorio* atendiendo a los retos a futuro para una planificación enmarcada en el siglo XXI. Entre esos rasgos se subrayan la puesta en valor del medio físico, el tratamiento de las áreas rurales, la conservación de los valores ecológicos, paisajísticos, productivos y culturales. Pone especial énfasis en el tratamiento de las áreas regionales metropolitanas, así como en las escalas intermedias y locales, y en la relación entre ellas. Menciona como instrumentos fundamentales el consenso y la ilusión colectiva de la construcción de un modelo territorial y urbano, y la definición de directrices como herramientas idóneas para planificar a escala regional.

En otros términos, lo que el autor vislumbra como rasgo emergente no es otra cosa que el retorno de la planificación regional *recargada* en el marco del paradigma de la sostenibilidad, la era de la información y la sociedad postindustrial, por citar algunos tópicos que han transformado el territorio y las miradas en los últimos treinta años.

En la era de la información, con el desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y el consecuente colapso de la dimensión espacio/tiempo, como sostienen algunos autores (Manuel Castells, David Harvey), el enfoque metropolitano adquiere hoy un nuevo significado, y muta la relación entre el individuo y el territorio.

El concepto de territorio está siendo revalorizado en el contexto de la globalización y se vincula con procesos de desarrollo endógeno y cultura local que se traduce en la idea del *territorio como sujeto* y que implica la recombinación creativa de la magistral vista *desde arriba* con las múltiples miradas *desde abajo*. Lo *jerárquico* se disuelve para dar cabida a lo *rizomático*.

Respecto del consenso y la ilusión de la construcción colectiva del territorio a que alude Vegara, este concepto está vinculado con una valorización emergente de lo que se ha dado en llamar la negociación entre el *conocimiento experto* (de los planificadores) y el *conocimiento experimentado* (de los usuarios), en un proceso de aprendizaje mutuo que ha puesto en relevancia los procesos participativos en la planificación (Friedmann, 1992).

El POT toma algunos de estos rasgos que identifican la *nueva cultura del territorio* de manera periférica, sin que conforme el discurso *dominante*. Figuran algunos conceptos renovadores tan sólo como enunciados o exposición de motivos. En la *Memoria de ordenación*, si bien el enfoque metropolitano figura como una de las seis ideas fuerza del

Plan, el tema no se desarrolla y queda en calidad de simple enunciado. Estos temas son retomados con más decisión, ya al amparo de la LOT, en las Directrices Departamentales de 2014 y en las Estrategias Regionales del Área Metropolitana.

**2. Se hacen tres cortes analíticos del POT que pasan por la**  
**Versiones**

revisión del *anteproyecto*, el *proyecto* y la *versión definitiva*. Las fuentes de información de esta revisión son directas e inéditas, y permiten dar cuenta del proceso de

elaboración del POT. Se dejan entrever los puntos de vista convergentes-divergentes entre la Academia y la Administración, lo que se toma y lo que se deja, lo que es complejo y se simplifica, o viceversa. Refleja el devenir de un grupo humano heterogéneo puesto a trabajar en forma conjunta en un desafío común, lo que constituye una experiencia sin antecedentes en nuestro medio.

Los documentos inéditos disponibles que se han analizado son los siguientes:

**Convenio Intendencia de Montevideo-Facultad de Arquitectura, diciembre de 1995.** Carpeta disponible en la IM, donde se expresan las condiciones del convenio para la elaboración del Plan y a qué se comprometen las partes. La suma involucrada fueron 585.000 dólares. Figura un listado de la información que aporta la IM, entre ellas el Plan Vial de 1985.

**Anteproyecto, diciembre de 1996.** Documento con textos y cartografía en formato A3 disponible en la IM. Cuenta con unas 23 páginas de diagnóstico y mención de antecedentes, y gráficos. En la parte propositiva se mencionan el *anillo colector* y la recalificación de *estructuradores cívicos*. Entre ellos, se propone el eje de la avenida 18 de Julio desde la plaza Independencia hasta el Obelisco, con ampliación de veredas, arborización y equipamiento. Se esboza lo que serían las áreas y proyectos estratégicos: Bahía, bulevar Batlle y Ordóñez (ex Propios), Miguelete, Centro y 18 de Julio. Se observan estudios por barrios (Casavalle y Cerro) que se suprimieron en la versión definitiva de 1998.

En los gráficos figuran propuestas de terminales, luego suprimidas. Existe un diagnóstico (actividades, estructura espacial, integración urbana) y una propuesta para la centralidad de Paso de la Arena, un proyecto para la plaza Independencia, acciones propuestas para *la llave de la*

Bahía y un detalle para el parque Capurro. Todo esto se suprimió en la versión definitiva.

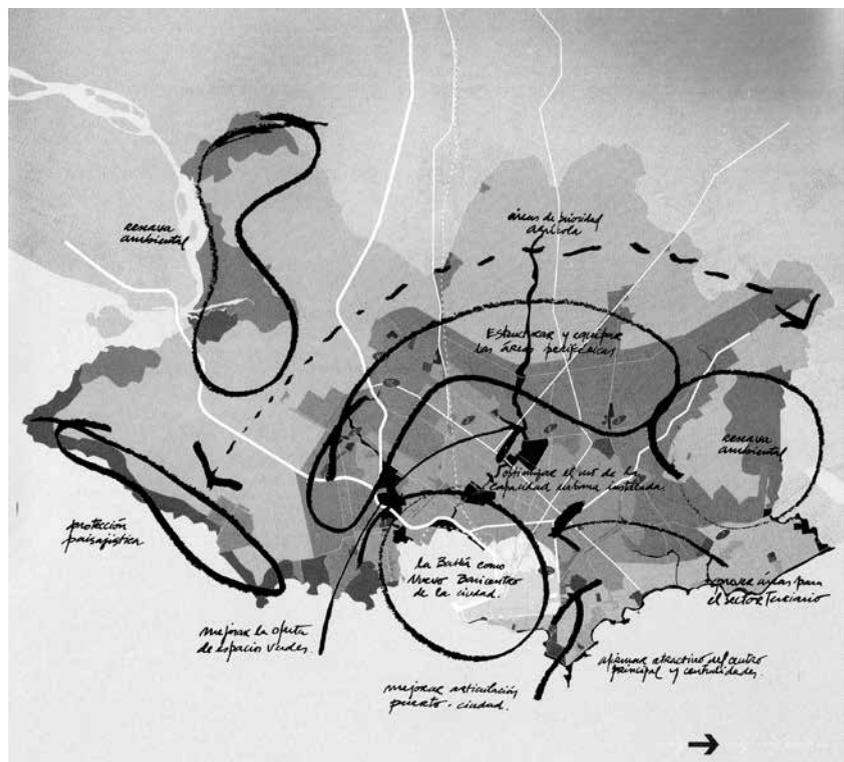
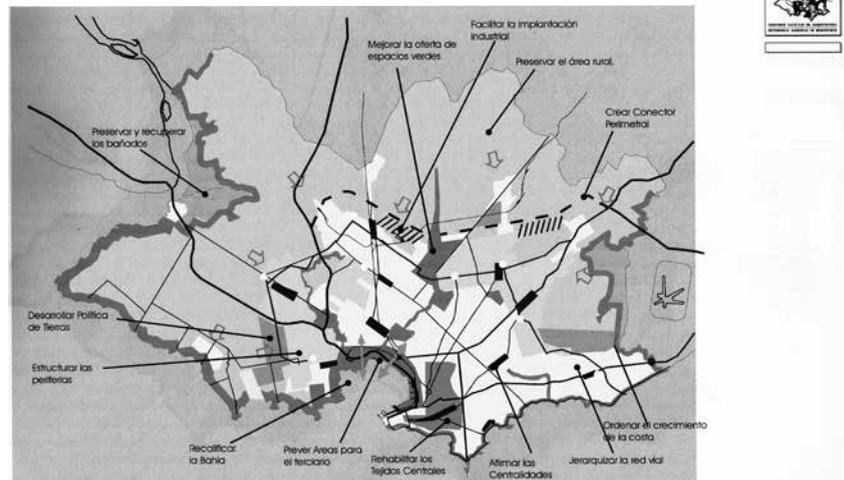
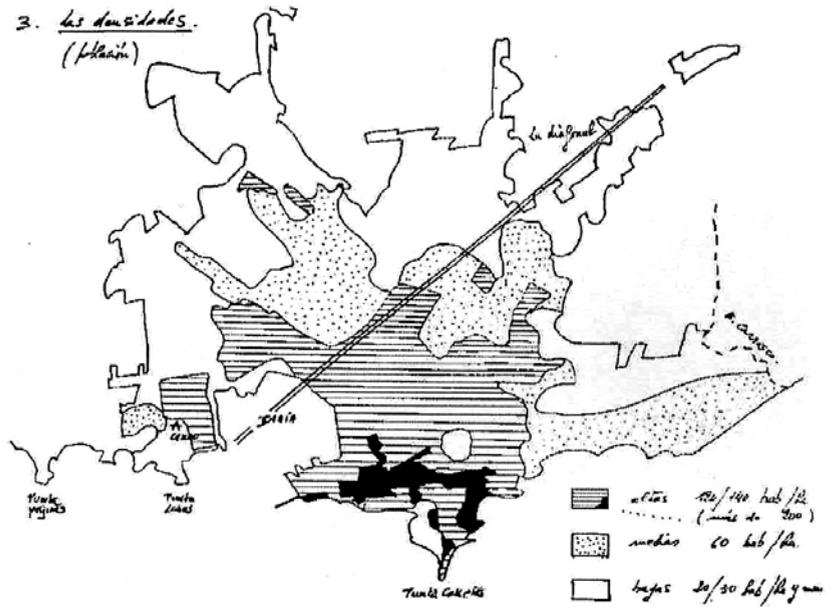
La lectura del anteproyecto deja entrever un documento en elaboración, a cargo de equipos que trabajan de manera fragmentada, en el que los niveles de avance e incluso la forma de trabajo son heterogéneos. Algunos se inclinan por el proyecto arquitectónico, otros intentan ser más sistémicos, como es el caso de la propuesta de Centralidades o la del barrio Casavalle.

**Proyecto, diciembre de 1997.** Documento con textos y cartografía en formato A3, disponible en el ITU. Se consolidan equipos de trabajo en torno a temas que serán tratados en el Plan definitivo: áreas rurales protegidas y no protegidas, áreas urbanas centrales costeras intermedias y periféricas, áreas patrimoniales, sistema de espacios públicos y centralidades, estructura vial y transporte colectivo, asentamientos irregulares. Se ofrecen definiciones de parámetros urbanísticos con una riqueza de matices que se simplifica en la versión aprobada: compatibilidad de usos, grados de saturación de actividades no residenciales, áreas homogéneas y heterogéneas, propuestas de alturas por zonales. Se lleva a cabo un análisis de las centralidades propuestas para Goes, Colón, Paso Molino y la Unión. Se efectúa la identificación de Áreas de Protección Ambiental y se desarrollan propuestas de alturas menos conservadoras y más áreas de oportunidad que en la versión definitiva. En áreas rurales se identifican varios sectores para promover actividades turísticas. En el índice se anuncian los proyectos 18 de Julio, Bahía, Propios, Casavalle, Malvín y Plan de Transporte, que, sin embargo, no están desarrollados.

Me detendré en particular en el *modelo territorial* y en el sistema de centralidades para visualizar el devenir que sufrieron en el proceso de generación del Plan.

En cuanto a la evolución de la concepción del *modelo territorial*, en un documento publicado previamente a la elaboración del POT figura un croquis de un urbanista francés, J. T. Herbulot, asesor para el Plan de Saneamiento, quien aventuraba una línea diagonal del *bienestar humano mínimo* en un mapa de Montevideo. Este puede ser considerado el germen de un modelo territorial que evolucionó después a la concepción de Propios como *zurcidora* de una malla social fragmentada. En el anteproyecto de 1996, con los primeros avances cartográficos del Plan, figura una primera versión del *modelo territorial*, que luego evoluciona al croquis definitivo, publicado y ampliamente conocido. Podemos preguntarnos si las flechas del modelo definitivo intentan coser esa fractura social identificada en el croquis de Herbulot.

**FIGURA 4A-B-C.**  
Modelo Territorial del Plan Montevideo. Evolución de su concepción. Fuente: A. J. T. Herbulot. Plan de Saneamiento, IMM, 1992. B: Modelo territorial en Anteproyecto del POT. Facultad de Arquitectura, 1996. Inédito. C: Modelo territorial en avance del POT. Hacia un Plan de Montevideo. IMM, 1997.



**FIGURA 5 A-B.**  
 Propuestas para las  
 Centralidades de Paso  
 Molino y de Coes.  
 Fuente: Facultad de  
 Arquitectura (1997).  
 Proyecto del Plan  
 de Ordenamiento  
 Territorial, Montevideo,  
 Udelar. Inédito,  
 disponible en ITU.

En lo que refiere al tema de Centralidades, la Academia hace un trabajo de detalle exhaustivo de las centralidades urbanas —análisis y propuesta—, que luego desaparece en la versión definitiva. El tema preocupaba en ese entonces, ya que comenzaban a desarrollarse los *shopping centers* y se observaban signos de decaimiento de las centralidades tradicionales. Para su análisis se acudió a datos del Censo Económico que permitían conocer la cantidad de trabajadores de cada comercio, las dinámicas de los valores inmobiliarios, etcétera.

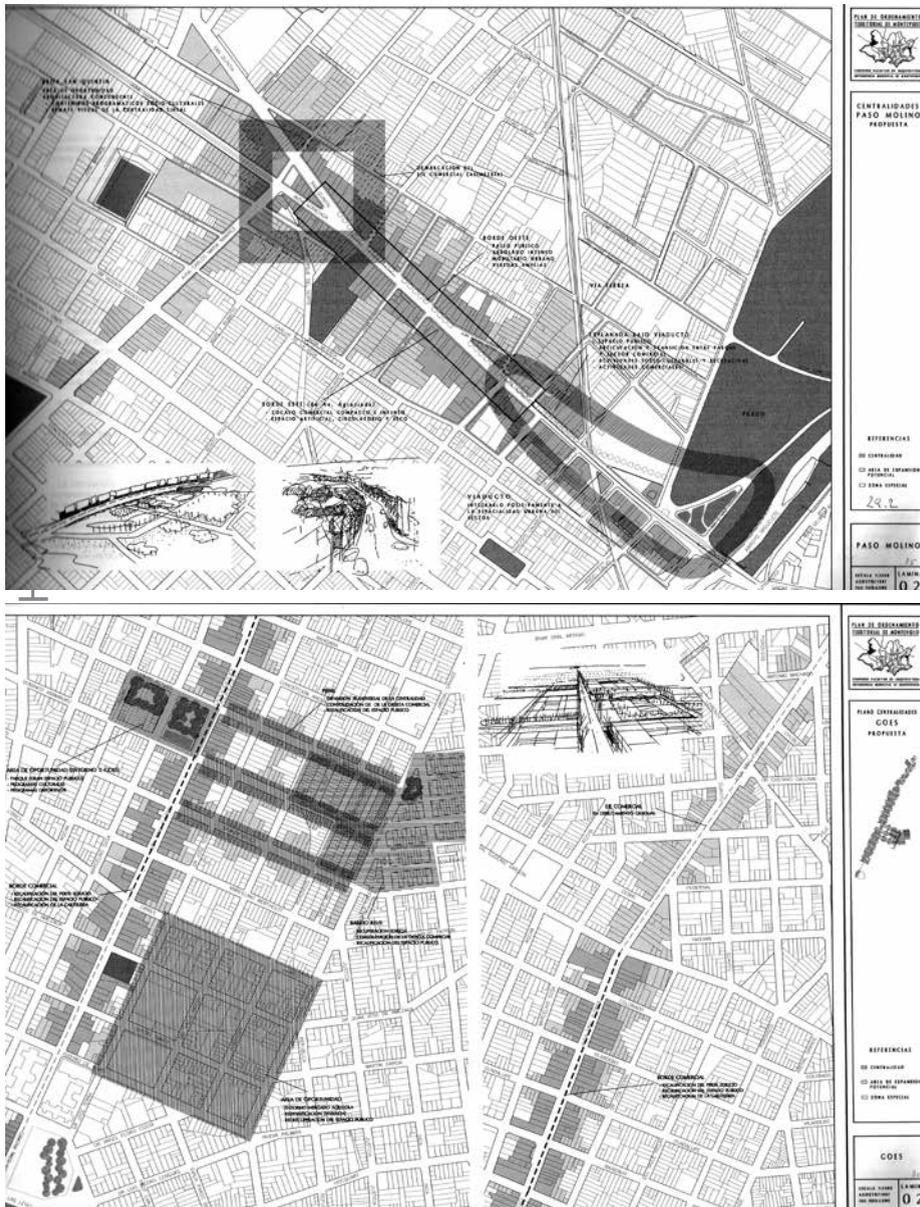
3. En la planificación derivada e instrumentos complementarios del POT identifico dos etapas en los veinte años de aplicación del Plan Montevideo, casualmente de idéntica duración. La aprobación de la LOT en 2008 marca un antes y un después en la elaboración de instrumentos derivados y complementarios.

**Los planes de primera generación (1998-2008)**

La planificación derivada se pone en marcha atendiendo en primer término planes en áreas patrimoniales. La Junta Departamental aprueba el Plan de Ciudad Vieja, el Plan del Miguelete y el del Barrio Sur, así como el PAU 10 (Programa de Actuación Integrada), al norte de Carrasco, en atención a demandas de transformación de suelo rural a urbano tipo barrio jardín con fines residenciales para sectores de ingresos medios y altos. El Plan de Ciudad Vieja, que incluye en su ámbito la avenida 18 de Julio hasta Ejido, fue pionero en la elaboración de un inventario patrimonial con asignación de grados de protección a todo el padronario y a los tramos de calle, integrando el espacio público. Se llega al detalle de valorizar vistas del paisaje urbano y se proponen cuatro proyectos de detalle a priorizar. Fue objeto de consultoría previa con un equipo externo a la IM y contó con el asesoramiento del Instituto de Historia para la elaboración del inventario.

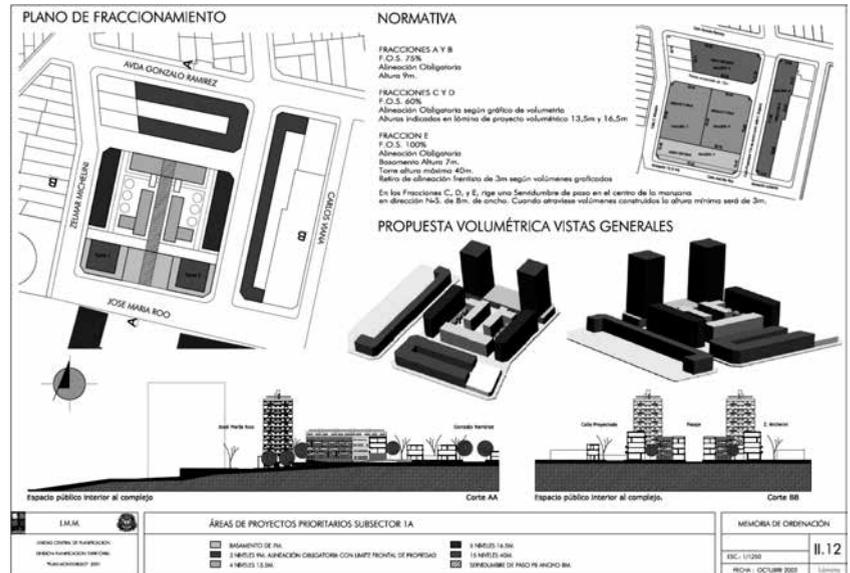
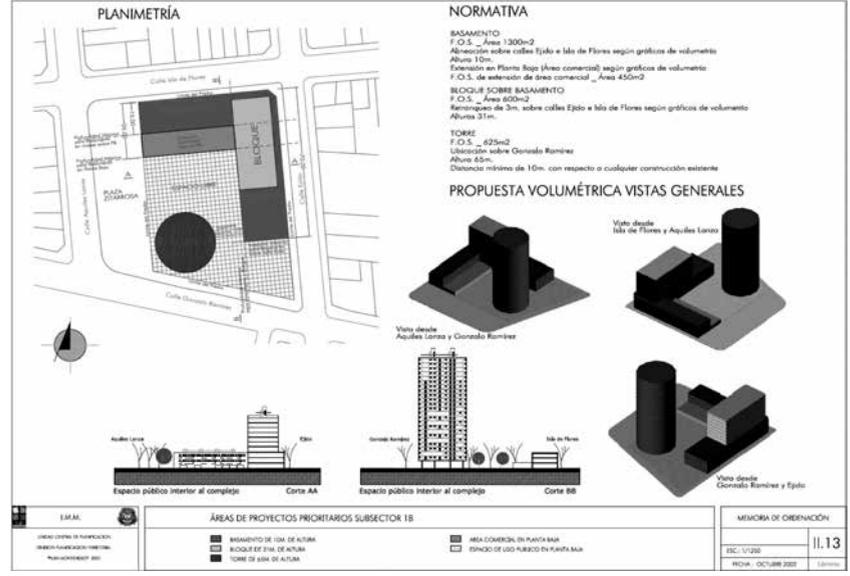
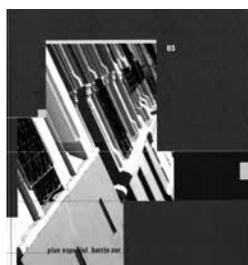
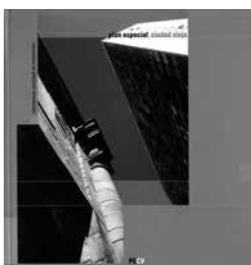
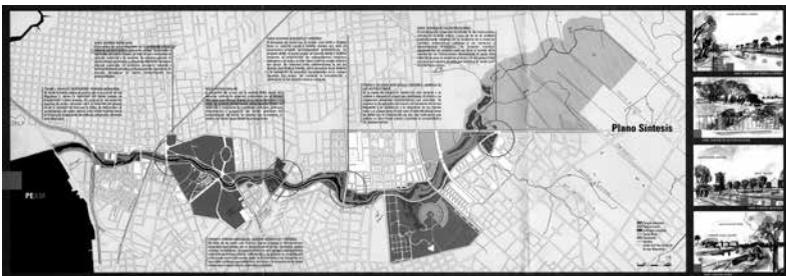
Esta etapa se caracteriza por una confianza renovada en la cultura del Plan, que se traduce, entre otras cosas, en la publicación de una *colección de planes* para difusión en la comunidad. En la mayoría de los casos se contó con el apoyo económico de la Cooperación Española.

Para el caso del Plan Especial de Barrio Sur se activaron los proyectos de detalle diez años después. Por mucho tiempo el Plan Especial de Barrio Sur, aprobado en 2004, en plena crisis económica, parecía tener como destino transformarse en uno de los tantos instrumentos destinados a permanecer en el papel, con excepciones de mejoras en torno a la calle Carlos Gardel y el reciclaje de algunas viviendas. Transcurridos más de diez años desde su aprobación, el Plan finalmente concretó sus proyectos de detalle, que traen aparejado mayor impacto poblacional. El proyecto de detalle La Buena Estrella —focalizado en la antigua fábrica de jabones Strauch, frente al Cementerio Central— dio lugar a 338 viviendas agrupadas en dos torres amparadas en la Ley de Vivienda de Interés Social. La dinámica de construcción de cooperativas de vivienda en las manzanas donde se encontraban los galpones del Servicio de Limpieza de la IM, en el proyecto de detalle Talleres, se compara con el impacto densificador del proyecto Entorno de Mercado Agrícola; seguramente en este caso el proyecto atractor es la Rambla Sur, además de la proximidad respecto del Centro y a que está ubicado en un sector de singular patrimonio cultural. Las flamantes cooperativas, de cuatro



**FIGURA 6 A-B-C-D-E-F.**  
Planificación derivada de primera generación. Barrio Sur. Ciudad Vieja, Miguetele. Planos, síntesis y portadas de las publicaciones. Fuente: IMM (2004), Plan Especial Barrio Sur, Plan Especial Ciudad Vieja, Plan Especial Arroyo Miguetele.

**FIGURA 7A-B.**  
Proyectos de detalle del Plan Especial Barrio Sur hoy en construcción. Fuente: IMM (2004), Plan Especial Barrio Sur.



o cinco niveles, con tipología de manzana de borde cerrado y anchas veredas con incipiente arbolado conducen desde Gonzalo Ramírez hasta las torres en el verde. La demolición del CH20 de INVE, debido a riesgo de derrumbe, abrió un nuevo balcón al mar para disfrute de antiguos y recientes habitantes del barrio. Un sector antes difícilmente accesible hoy se ha convertido en espacio público privilegiado y se empiezan a esbozar, entre el movimiento de las obras y las mudanzas, nuevas dinámicas en la zona: más niños y mascotas, más deportistas, también más autos.

**Los planes de segunda generación (2008-2018)**

Desde la aprobación de la LOT, en 2008, la sostenibilidad ha adquirido un protagonismo aun más decisivo en la formulación de los instrumentos de planificación. Esto resulta evidente en la delimitación de la categorización del suelo en la definición de los territorios y proyectos estratégicos de las Directrices Departamentales (2014). Estas condensan la preocupación por la preservación de los recursos ambientales, la integración socioterritorial y el control de la expansión urbana. Los planes priorizados en el último tiempo son en

**FIGURA 8.** La retracción del suelo urbano (8A) y los proyectos estratégicos en las Directrices Departamentales (8B). Fuente: IM (2014). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

sectores de cuencas de cursos de agua y bordes de interfaz urbano-rural donde coexisten la problemática ambiental y la presencia de asentamientos irregulares. El Plan Casavalle, Cuenca Chacarita, Cuenca Pantanoso, Arco del Este y Santiago Vázquez y su microrregión son todos instrumentos que dan cuenta de este enfoque.

Esta mirada renovada no impidió que se continuara con instrumentos pendientes en áreas patrimoniales; en esta etapa se aprobaron el Plan de Carrasco, Prado, Goes, y se encuentra en proceso de culminación el Plan de Pocitos.

Esta etapa se caracteriza por el trabajo interdisciplinario e integrado, y por un reforzamiento de los planteles técnicos de la IM en temas de planificación mediante llamados abiertos de oposición y méritos, después de muchos años sin que se llevaran a cabo, debido a una disposición gubernamental que lo impedía. Si bien no se prescinde de las consultorías externas ni de la Academia para la elaboración de los instrumentos, la contraparte municipal se encuentra en una posición más saludable para la interacción con técnicos que, por lo general, también pertenecen a la Academia. También los procesos participativos se inician en etapas tempranas de la elaboración de planes y trascienden las instancias exigidas por la ley, como la *Puesta de manifiesto* y la *Audiencia pública*. La Ley de Descentralización, de 2009, que creó los municipios, abrió la participación a los actores locales, por lo que hoy los instrumentos se elaboran en continua interacción con el tercer nivel de gobierno.

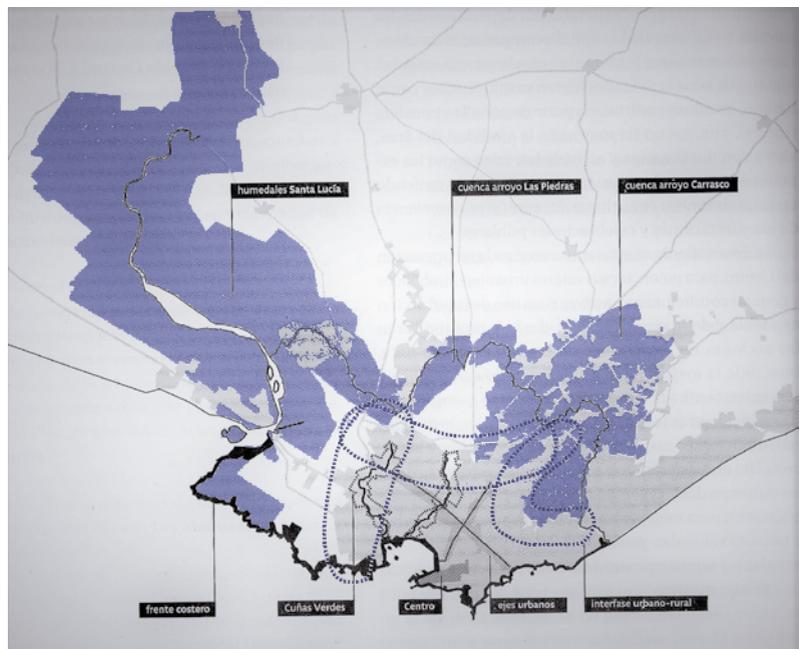
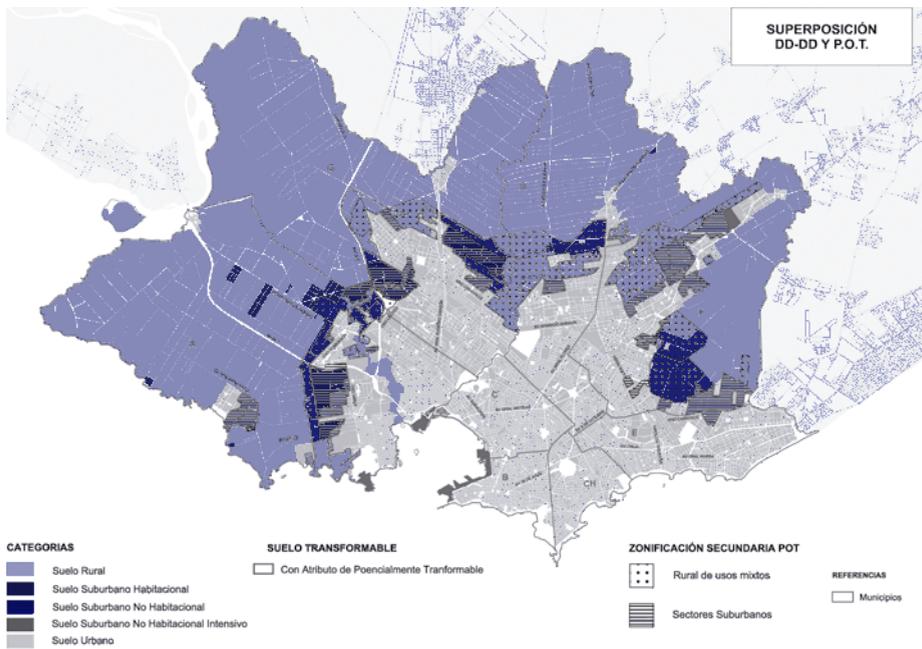
La IM fue reconocida por el MDTMA con el otorgamiento de dos de los premios nacionales de urbanismo en su edición 2015: un instrumento de planificación parcial y uno de detalle.

Las Directrices Departamentales de Montevideo, aprobadas en 2014, replantean la categorización del suelo definida en el POT combinando un poco de ciudad deseada y ciudad real y ateniéndose a disposiciones de la LOT. Como sostenía José María Ezquiaga en el VI Seminario Internacional

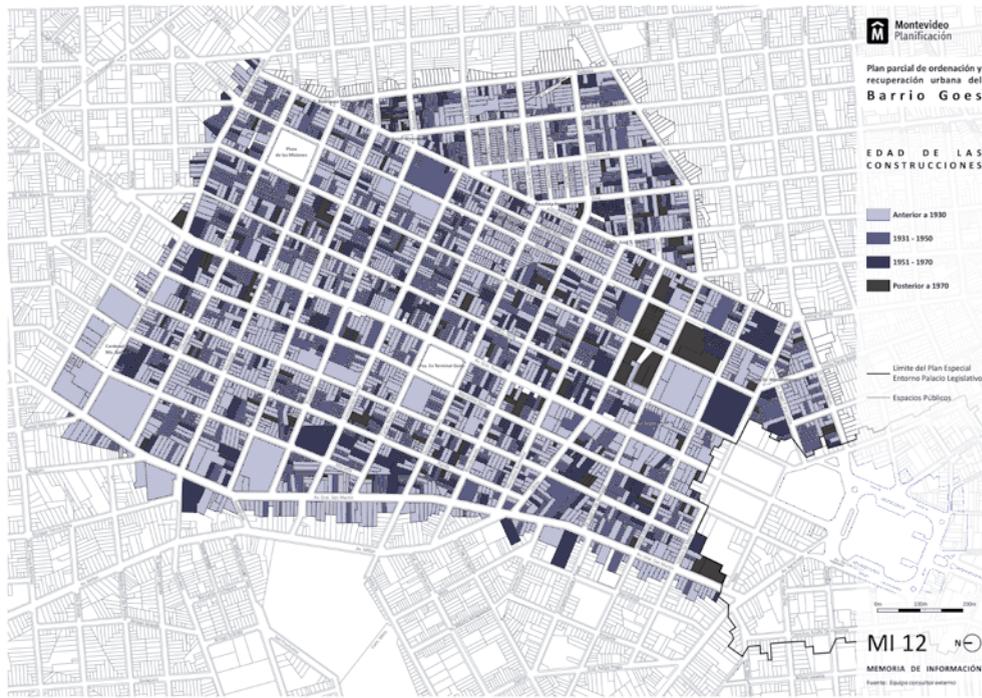
de Investigación en Urbanismo (Bogotá, 2014), América Latina es un campo de fuerzas donde pujan dos tendencias en cuanto al enfoque de los asuntos urbanos: por un lado, siguiendo a la escuela norteamericana, se tiende a satisfacer la demanda —las cosas son como son—; por otro, en el marco de la escuela europea, se trabaja desde la oferta —en otras palabras, desde la utopía o desde la ciudad ideal—. Esta idea se hace fácilmente comprensible al aplicarla a temas concretos como el uso y la categorización del suelo.

Es evidente que a la hora de definir sus directrices, Montevideo no parte de cero, sino que capitaliza la cultura de planificación heredada. No puede más que asumir algunas transformaciones que extienden la mancha urbana, producto de asentamientos irregulares y áreas dedicadas a logística y otras actividades no propias de lo rural. La *retracción de lo urbano* pasa fundamentalmente por reconocer las cuñas verdes aún rescatables de las márgenes de los arroyos Miguelete y Pantanoso, tema fundamental en la agenda ambiental del departamento. Las *cuñas verdes* —proyectos territoriales de valor estratégico para las directrices— se conciben como paisajes de alta naturalidad asociada a los cursos de agua que ingresan a la ciudad; en consecuencia, se les asigna la categorización de suelo rural, cuando muchos de esos suelos estaban categorizados como rurales de usos mixtos de acuerdo con las normas complementarias, es decir, admitían la actividad industrial. Incluso, en atención a observaciones surgidas en los procesos participativos previstos en la LOT durante la elaboración de las Directrices, vecinos de la costa oeste lograron que disminuyera el área transformable a suelo urbano del Programa de Actuación Integrada localizado al este de Pajas Blancas (antes PAU 1); en otras palabras, se recuperó una porción de suelo rural costero.

En cuanto al Plan Parcial de Goes, el entorno del Mercado Agrícola recibió más de 3.000 habitantes y es una de las



**FIGURA 9.** Planificación derivada de segunda generación. Coes. **9A:** plano de diagnóstico. **9B:** portada de la publicación. Fuente: IM (2014). Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes.



**FIGURA 10 (ARBAO).** El mensaje optimista de Oriol Bohigas a propósito de Montevideo en 1997. «Esta ciudad tiene todo. Con poco ustedes la pueden mejorar». Fuente: Junta Departamental de Montevideo (1996-1997). Actas de sesiones: presentaciones de avances del POT.



áreas de intervención prioritaria identificada en el plan parcial, en tanto motor y dinamizador de la zona y como proyecto clave para lograr el objetivo de revertir el proceso de vaciamiento poblacional, recalificar el espacio urbano y recuperar el stock edilicio. Es un área de intervención en la que confluyen distintas políticas, programas y proyectos, y se integra habitación, espacio público y el Mercado como gran equipamiento y proyecto estrella.

En el entorno del Mercado Agrícola convergen articuladamente diversas intervenciones públicas y privadas que promueven la revitalización de la zona: un mercado en estructura de hierro, antes centro de llegada de productos del cinturón agrícola de la ciudad y por un tiempo prácticamente en desuso, tras ser recuperado y reabierto, se convirtió en el corazón de un sector de Goes que se está renovando; un nuevo espacio público como es la plaza Pepe D'Elía, recientemente inaugurada; y otros espacios proyectados, como la Plaza del Mercado, que procura otorgar visibilidad al Mercado desde la avenida General Flores y un importante stock de vivienda de interés social, que adquiere el impacto poblacional que al inicio del siglo xx tuvo el sector de valor patrimonial Reus Norte y da acogida a más de 3.000 nuevos habitantes.

En conclusión, este artículo brinda un panorama de la cultura planificadora en el territorio montevideano en el marco de la aprobación del POT poniendo en evidencia en esta ocasión los aspectos conceptuales, el proceso de generación del instrumento, los avances de la planificación derivada y el grado de concreción de alguna de sus propuestas. La información de base fue obtenida de referencias bibliográficas y acceso a fuentes directas de información inéditas. Constituye un avance de algunos aspectos de la tesis doctoral en curso y queda pendiente desarrollar entrevistas a actores clave que echarán luz al tema de investigación con su testimonio y permitirán el desarrollo de algunos temas pendientes, tales como los referentes extranjeros y el debate local, el equipo de trabajo y la cooperación española y las microhistorias en torno al Plan.



- AGAMBEN, G. (2005). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- ALEMÁN, L. (2012). *Hilos rotos. Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo xx*. Montevideo: Hum.
- BOISIER, S. (2005). *Curso de epistemología y axiología territorial*. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo. Multicopiado.
- CARMONA, L. y GÓMEZ, M. (1999). *Montevideo. Proceso planificador y crecimiento*. Montevideo: FAU-SAU.
- EZQUIAGA, J. (2014). *Conferencia de apertura en el VI Seminario Internacional de Urbanismo*, Bogotá. Recuperado de: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/15197>
- CHABALGOITY, M. (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso Montevideo*. Disponible en web.
- DUOT ETSAM UPM (2000). «Planeamiento en el siglo XXI», *Urban* 4 y 5.
- FRIEDMAN, J. (1992). «Planificación para el siglo XXI. El desafío del posmodernismo», *Eure* 55. p. 88.
- GIORDANO, F. [et al.] (2014). *Montevideo y el Grupo de Estudios Urbanos. La reivindicación de la ciudad*. Montevideo: FADU MCV.
- IM (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial*.
- IM (2004). *Plan Especial Barrio Sur*.
- IM (2004). *Plan Especial Ciudad Vieja*.
- IM (2004). *Plan Especial Arroyo Miguelete*.
- IMM (2014). *Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes*
- IMM (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*.
- LEICHT, E. (1999). *Urban Growth Management for Metropolitan Montevideo*. uk, Oxford Brookes University, Joint Centre for Urban Design. Tesis de maestría.
- LEICHT, E. (2011). *Seis desafíos para una actualización del Plan Montevideo*. En: *Foro Prospectiva Montevideo 2025*, CSIC, Udelar
- NOVICK, A. (2010). *Los proyectos territoriales en perspectiva. Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: sca.
- NOVICK, A. (2011). *Proyectos urbanos y otras historias*. Buenos Aires: sca.
- SPRECHMANN, T. (2006). «Prólogo a la Ciudad Celeste y otros escritos», en *La Ciudad Celeste (un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI)*, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Fundación Colonia del Sacramento, Montevideo. pp. 8-19.
- VEGARA GÓMEZ, A. (1993). «Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI». En: *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*. Volumen I, tercera época. pp. 95-96.
- LEYES Y DECRETOS**
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (16/9/1998). Decreto 28.242. Plan de Ordenamiento Territorial.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (5/5/2003). Decreto 30.317. Plan Especial Barrio Sur.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (29/5/2003). Decreto 30.302. Plan Especial Arroyo Miguelete.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (4/12/2003). Decreto 30.565. Plan Especial Ciudad Vieja.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (4/9/2014). Decreto 35.228. Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (14/11/2013). Decreto 34.870. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO** (1996-1997). Actas de sesiones: presentaciones de avances del POT.
- PODER LEGISLATIVO** (18/6/2008). Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- PODER LEGISLATIVO** (18/9/2014). Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana.
- DOCUMENTOS INÉDITOS**
- CORRIENTE PROFESIONAL UNIVERSITARIA** (2005). *Taller de evaluación independiente del POT*. Afiche y versiones desgrabadas de las ponencias de Thomas Sprechmann y Julio Villamide. Gentileza de Leonardo Altmann.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA** (1996). *Anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial*. Montevideo, Udelar. Disponible en IM.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA** (1997). *Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial*. Montevideo, Udelar. Disponible en ITU.
- IMM** (1992). *Programa Barrio Reus Norte*. Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, Cooperación Española.
- IMM** (1996). *Convenio 5.648. Arquitectura para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial*.