

Universidad de la República Oriental del Uruguay
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

DOCTORADO EN ARQUITECTURA

TESIS DOCTORAL

LA INVENCION DEL PLAN MONTEVIDEO

El urbanismo del retorno democrático y sus derivas

Autora

Eleonora Leicht

2023

Tutora: **Adriana Barreiro**

Cotutora: **Alicia Novick**



ACTA DE LECTURA DE TESIS

PROGRAMA DE POSGRADO

EDICIÓN

Doctorado en Arquitectura

2016

NOMBRE

Eleonora Leicht

NOMBRE DE TESIS

"La invención del plan Montevideo - El Urbanismo del retorno democrático y sus derivas"

LUGAR

FECHA HORA

Montevideo, Uruguay

viernes 5 de mayo de 2023

19:00hs

DIRECTORES

Dra. Adriana Barreiro / Dra. Alicia Novick

MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Dra. Eunice Abascal , Dr. Horacio Caride, Dr. Pablo Frontini, Dr. Luis Oreggioni , Dr. Arq. P Dr. Ruben Otero

JUCIO DEL TRIBUNAL SOBRE EL TRABAJO EXPUESTO

Este juicio sintetiza los comentarios vertidos por el Tribunal en sala, que considera la presente tesis con un alto nivel de excelencia.

El trabajo documenta un momento significativo de la historia urbana de Montevideo, con una pormenorizada sistematización de fuentes diversas, que lo convertirá en un trabajo de consulta y referencia para el entendimiento de la historia urbana de Montevideo.

Se trata de un documento que entiende al Plan como instrumento y lo interpreta como un producto social histórico y cultural. Expone el Urbanismo como disciplina, proponiendo al Plan como síntesis intencionada y de vocación transformadora.

Maneja una bibliografía amplia y diversa en cuanto a sus orígenes y temáticas referidas.

Por lo antedicho el Tribunal recomienda que el trabajo sea publicado, recogiendo sus diversos formatos.



ACTA DE LECTURA DE TESIS

CALIFICACIÓN

12 SOBRESALIENTE

FIRMAS

Eunice Abascal

Horacio Caride

Pablo Frontini

Ruben Otero

Luis Oreggioni

Universidad de la República Oriental del Uruguay
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

DOCTORADO EN ARQUITECTURA

TESIS DOCTORAL

LA INVENCION DEL PLAN MONTEVIDEO

El urbanismo del retorno democrático y sus derivas

Autora

Eleonora Leicht

2023

Tutora: **Adriana Barreiro**

Cotutora: **Alicia Novick**

Gracias a:

Adriana Barreiro, Alicia Novick, Roberto Fernández, Hugo Gilmet, Eunice Abascal, Horacio Caride, Luis Oreggioni, Ruben Otero, Pablo Frontini, Juan Articardi, Alicia Rubini, Mariano Arana, Álvaro Cayón, Eduardo Folco, Manuel González Fustegueras, Luis Enrique Faget, Martha Kohen, José Luis Parodi, Ingrid Roche, Thomas Sprechmann, Florencio Zoido Naranjo, Salvador Schelotto, Diego Capandeguy, Manuel Chabalgoity, Mercedes Medina, Laura Alemán, Andrés Quintans, Natalie Sobot, Lucía Sosa, Leonardo Altmann, Carmen Canoura, Matilde Pomi, Lorena Silva, Victoria Capdepon, María Rosa Roda, Carmen Ridao, Carina Nalerio, Mónica Arana, Gabriela Parodi, compañeros de la cohorte 2016 del Doctorado FADU, personal del centro de documentación del IH, bibliotecarias de la FADU, personal del archivo del Consejo de FADU, Adriana Bouzas, Renata Croci, Rossana Gaudioso, Elena Muñoz, María Arocena, Emilio Gutiérrez, Gonzalo Gutiérrez.

ACRÓNIMOS

AECI - Agencia Española de Cooperación Internacional
CCZ - Centro Comunal Zonal
CIEDUR - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
CIESU - Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CSIC - Comisión Sectorial de Investigación Científica
DINOT - Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
FARQ - Facultad de Arquitectura
FADU - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
GEU - Grupo de Estudios Urbanos
IETU - Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos
IHA - Instituto de Historia de la Arquitectura
IM - Intendencia de Montevideo
IMM - Intendencia Municipal de Montevideo
IOT - Instrumento de Ordenamiento Territorial
ITU - Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo
IU - Instituto de Urbanismo
JA - Junta de Andalucía
JDM - Junta Departamental de Montevideo
LOTDS - Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MOTDU - Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OT - Ordenamiento Territorial
PAI - Programa de Actuación Integrada
PAU - Programa de Actuación Urbanística
POT - Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo
SAU - Sociedad de Arquitectos del Uruguay
SMA - Servicio de Medios Audiovisuales
TIUR - Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales
UCPM - Unidad Central de Planificación Municipal
UDELAR - Universidad de la República

Contenido

Resumen	9
Notas preliminares	10
Introducción.....	11
<i>Objeto de estudio.....</i>	<i>11</i>
<i>Estado del arte.....</i>	<i>14</i>
<i>Aportes.....</i>	<i>23</i>
<i>Objetivos y sistema de hipótesis</i>	<i>26</i>
<i>Estrategias metodológicas</i>	<i>28</i>
1. El lugar del POT	33
1.1 <i>El IU, una «escuela uruguaya de urbanismo».....</i>	<i>33</i>
1.2 <i>Breve crónica de una larga relación.....</i>	<i>40</i>
1.2 <i>El plan del Plan. Expediente AO 5648.....</i>	<i>49</i>
2. De solidaridades entre planes.....	55
2.1 <i>Continuidades, entramados y solapes.....</i>	<i>55</i>
2.2 <i>Tres planes y cuatro ideas.....</i>	<i>56</i>
2.2.1 <i>El Plan Regulador en el Uruguay del Centenario</i>	<i>59</i>
2.2.2 <i>El Plan Director y la apuesta al zoning</i>	<i>67</i>
2.2.3 <i>Síntesis de ideas clave en común</i>	<i>72</i>
3. El Plan y sus condiciones de posibilidad	77
3.1 <i>La atmósfera del retorno democrático</i>	<i>77</i>
3.1.1 <i>Capital de la Esperanza (1985-1989).....</i>	<i>78</i>
3.1.2 <i>Las afortunadas confluencias (1990-2004)</i>	<i>81</i>
3.1.3 <i>Hacia una coyuntura inédita.....</i>	<i>84</i>
3.2 <i>Arenas culturales pos-1985</i>	<i>85</i>
3.3 <i>Colectivos de investigación urbana.....</i>	<i>91</i>
3.3.1 <i>«A quién le importa la ciudad».....</i>	<i>92</i>

3.3.2 «Montevideo puede cambiar».....	93
3.3 Otros colectivos de investigación.....	96
3.4 <i>Se dice de mí... La polémica en las hemerotecas locales</i>	97
3.5. <i>Redes y circulación de ideas en la antesala del POT</i>	100
3.6 <i>Las redes iberoamericanas en los noventa</i>	104
3.6.1 Primeras experiencias con la AECI.....	107
3.6.2 Circulación de ideas y cooperación Sur-Sur.....	110
3.7 <i>La Cooperación Andaluza y sus huellas</i>	113
3.7.1 Primera etapa: el reciclaje de viviendas (1990-1995).....	116
3.7.2 Segunda etapa: consultoría para el POT (1995-1998).....	117
3.7.3 Tercera etapa: cooperación en los planes derivados del POT (1999-2013).....	119
4. El corazón del Plan	123
4.1 <i>Ideas. El pensum detrás del plan</i>	123
4.1.1 La herencia de Rossi.....	127
4.1.2 Patrimonio y austeridad.....	131
4.1.3 La geopolítica y la estrategia.....	135
4.1.4 La débil incertidumbre.....	137
4.2 <i>Las etapas del Plan</i>	138
4.2.1 Antecedentes inmediatos.....	140
4.2.2 El Anteproyecto.....	141
4.2.3 El Proyecto.....	146
4.2.4 El avance oficial.....	155
4.2.5 La versión definitiva.....	157
4.3 <i>Lo que no fue. Las propuestas que quedaron por el camino</i>	174
4.4 <i>Los actores del Plan y sus disputas</i>	176
4.4.1 Los promotores de la Intendencia.....	177
4.4.2 Los protagonistas de la Academia.....	181
4.4.3 Los asesores de la Junta de Andalucía.....	187
4.5 <i>Cuatro momentos y un epílogo</i>	190
4.5.1 Mapa de actores en la etapa de Anteproyecto.....	191
4.5.2 Mapa de actores en la etapa de Proyecto.....	196
4.5.3 Mapa de actores en torno a la aprobación del POT.....	198
4.5.4 Epílogo. Un pacto y legitimaciones cruzadas.....	200

5. ... Y la nave va. El POT vigente y después	205
5.1 <i>Vigencia y derivas del Plan</i>	205
5.1.1 Disparen contra el POT.....	205
5.1.2 Una «escuela de planificación»	215
5.1.3 El despliegue de la planificación derivada	217
5.1.4 Los planes y proyectos territoriales en las <i>cuñas verdes</i>	229
5.2 <i>Circulación de ideas y experiencias</i>	233
5.2.1 Los viajes del Plan.....	233
5.2.2 Montevideo, laboratorio urbano regional.....	235
5.3 <i>Un nuevo constructo: el Sistema Montevideo</i>	243
Conclusiones	247
Bibliografía.....	255
Apéndice	267
Apéndice y anexos digitales	271

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estudio integral de ciudades uruguayas y sus regiones	36
Figura 2. Organigrama tipo para el planeamiento municipal	38
Figura 3. Reajuste situacional para la planificación del Área Municipal de Montevideo	39
Figura 4. Primeros análisis estadísticos georreferenciados para Montevideo	42
Figura 5. Programa de revitalización urbano-barrial. La Unión	43
Figura 6. Propuesta para el corredor La Paz-Galicia, en el entorno del cruce de La Paz y República	44
Figura 7. Propuesta de revitalización de la avenida 18 de Julio a cargo de un equipo del ITU liderado por Antonio Cravotto	46
Figura 8. Estudio de trazados en Montevideo, 1994	47
Figura 9. Página de firmas, orden de pago y portada del expediente AO 5648	50
Figura 10. Las etapas propuestas por el convenio IMM-FARQ para la elaboración del POT	51
Figura 11. Plan Regulador de 1930. Zonización futura	62
Figura 12. Plan de Nueva York de 1929. Síntesis del la propuesta de usos del suelo	63
Figura 13. Modelo conceptual para Montevideo de 1945	65
Figura 14. Ordenanzas de 1933 de la Intendencia Municipal de Montevideo	66
Figura 15. Unidad Vecinal de Clarence Perry, 1928, y esquema de centro de barrio en el Plan Director, 1956	67
Figura 16. La herencia de las Leyes de Indias. Montevideo y sus chacras	68
Figura 17. Esquema de la ciudad creciendo «de manera botánica»	69
Figura 18. Proyectos del Plan Director, 1956	70
Figura 19. Gráficos del Plan Director, 1956	72
Figura 20. Síntesis comparativa del Plan Regulador, Plan Director y Plan Montevideo	73
Figura 21. Plan Regulador de Nueva York. Lo viejo y lo nuevo en Murray Hill	75
Figura 22. Primer y segundo nivel de gobierno desde 1985 a 2025	78
Figura 23. Cartografía del Plan Montevideo. Lámina n.º I.1	83
Figura 24. Grupo de Estudios Urbanos. La defensa de la arquitectura y la ciudad como forma de resistencia	93
Figura 25. Relevamiento de edificios en altura, propuesta para el Centro y detalles de proyecto urbano	94
Figura 26. Detalle de portada de Propuestas a la Ciudad	95
Figura 27. Relevamiento de fachadas de la avenida 18 de Julio	97
Figura 28. El mensaje optimista de Oriol Bohigas	107
Figura 29. Análisis tipo-morfológicos y conservación del patrimonio en barrio Reus Norte	108
Figura 30. Análisis tipo-morfológicos y conservación del patrimonio en Bologna	110
Figura 31. Patio de la cooperativa de vivienda Ana Monterroso	116
Figura 32. Áreas de prioridad agrícola y paisaje natural protegido	133
Figura 33. Nuevo Plan Regulador General de la Comuna de Bologna, 1985	136
Figura 34. Portada del Anteproyecto 1996, elaborado por la FARQ, y plano síntesis	141
Figura 35. Anteproyecto 1996. Proyectos de detalle	143
Figura 36. Anteproyecto 1996. Proyectos de escala intermedia	145
Figura 37. Anteproyecto 1996. La escala departamental	145
Figura 38. Portadas de la Memoria de Información y de Ordenación del Proyecto 1997	146
Figura 39. La ciudad por partes. Propuestas de normativa de alturas para una zona del área central, costera, intermedia y periférica	151
Figura 40. Propuestas de escala intermedia para las centralidades de Colón, Goes, Paso Molino y Unión	153
Figura 41. Áreas patrimoniales. Propuesta para los ámbitos de Capurro, Pueblo Ituzaingó, Peñarol y Unión	154
Figura 42. Hacia un Plan de Montevideo, 1997	155
Figura 43. Portada de la publicación del Plan Montevideo y logotipo	157
Figura 44. Modelo territorial del Plan Montevideo. Evolución de su concepción	160

Figura 45. Planes de los noventa nutren de influencias al POT	162
Figura 46. Áreas de promoción y planes especiales con valor estratégico	164
Figura 47. Aplicación de acordamiento	167
Figura 48. Normativa de alturas de la edificación en el POT	169
Figura 49. Propuesta de FOS, retiros frontales, usos preferentes y áreas patrimoniales	176
Figura 50. Postal enviada por Florencio Zoido	188
Figura 51. Propuesta elaborada por Sprechmann con cronograma alternativo	192
Figura 52. Fotogramas de la presentación del Proyecto 1997 en el salón de actos de la FARQ	196
Figura 53. Fotogramas de la presentación del Proyecto 1997 en el salón de actos de la FARQ	197
Figura 54. Noticias de aprobación del POT	198
Figura 55. Fotogramas del curso UEP	200
Figura 56. Fotogramas del curso UEP	201
Figura 57. Noticias de prensa referidos a la apelacion del Plan	206
Figura 58. El Plan Fénix	208
Figura 59. Programa del taller de evaluación independiente del POT	212
Figura 60. Superposición de la zonificación del POT y su reconfiguración en el marco de las Directrices Departamentales	214
Figura 61. Planificación derivada de primera generación	220
Figura 62. Proyectos de Detalle del Plan Especial Barrio Sur	221
Figura 63. Proyectos de Detalle del Plan Ciudad Vieja	222
Figura 64. Proyectos de Detalle del Plan Ciudad Vieja. La escollera	223
Figura 65. Taller Imaginá Ciudad Vieja	223
Figura 66. Los cinco proyectos estratégicos de las Directrices Departamentales	225
Figura 67. Las seis operaciones clave del Plan de Rosario	227
Figura 68. Planificación derivada de segunda generación. Goes	228
Figura 69. Propuestas de Mendes da Rocha para el Miguelete	230
Figura 70. Plano síntesis del Plan Especial del arroyo Miguelete y propuestas en nodos urbanos	231
Figura 71. Modelo del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires	234
Figura 72. La Bahía de Montevideo. Área de Promoción en el POT	236
Figura 73. La Bahía de Montevideo en la Bienal de Venecia de 2012	242

LISTA DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1. Cinta cronológica
DIAGRAMA 2. Contenidos de las tres etapas del Plan. Permanencias y variantes
DIAGRAMA 3. Espesores temáticos y herramientas proyectuales en las tres etapas del Plan
DIAGRAMA 4.1. Mapa de actores etapa 1 (1996)
DIAGRAMA 4.2. Mapa de actores etapa 2 (1997)
DIAGRAMA 4.3. Mapa de actores etapa 3 (1998)
DIAGRAMA 5. Sistema Montevideo. Síntesis de redes e intercambios 1973-2013
DIAGRAMA 6. La Ciudad Vista
DIAGRAMA 6p2. La Ciudad Vista



Resumen

El objeto de estudio de esta tesis es el proceso de armado del Plan Montevideo (POT, 1998), que considera áreas rurales, urbanas y suburbanas del departamento y articula los atributos de un *plan urbano-territorial* y de un *plan estratégico*. La investigación abarca un arco temporal que comienza en 1980 y se extiende hasta el presente. No obstante, hace foco en los años de elaboración del POT –1996-1998– a efectos de develar sus matrices cognitivas, sus recursos proyectuales y las reconfiguraciones de sus protagonistas, para posteriormente analizar el despliegue de la planificación derivada y las resonancias del Plan a nivel local e internacional. Para la investigación se rescataron archivos originales dispersos en las instituciones responsables –Intendencia de Montevideo, Facultad de Arquitectura, Junta de Andalucía–, a los que se sumaron manuscritos cedidos por los autores del Plan. Las entrevistas con los protagonistas y la consulta de bibliografía específica completaron los materiales para reconstituir el proceso de elaboración y hacer una lectura crítica del Plan. Sin ánimo de evaluarlo en términos de éxito o fracaso, se concluye que el Plan Montevideo en su singularidad constituye un punto de inflexión en la historia del urbanismo uruguayo, en conexión con la circulación de ideas y experiencias urbanas en Iberoamérica.

Palabras clave

Plan Montevideo | Historia del Urbanismo en Uruguay | Circulación de ideas urbanas en Iberoamérica | Mapeo de actores

Abstract

The research topic is the assembly process of the Montevideo Plan (POT, 1998), which considers rural, urban and suburban areas of the department, and articulates the attributes of an urban-territorial plan and a strategic plan. The study covers a time frame that begins in 1980 and extends to the present time, since the Plan is still in force. However, it focuses on the years of elaboration of the POT –1996-1998– in order to reveal its cognitive matrices, its project resources, the reconfigurations of its protagonists, to later analyze the deployment of derived planning and the resonances of the Plan at the local and international level. To carry out the research, original files scattered in the responsible institutions were rescued –Intendencia de Montevideo, Facultad de Arquitectura, Junta de Andalucía–, added to manuscripts ceded by the authors of the Plan. The interviews carried out with the protagonists together with the consultation of specific bibliography completed the materials to reconstitute the elaboration process and carry out a critical reading of the Plan. Without intending to evaluate it in terms of success or failure, it is concluded that the Montevideo Plan, in its singularity, constitutes a turning point in the history of Uruguayan urbanism, in connection with the circulation of urban ideas and experiences in Iberoamerica.

Key words

Montevideo Plan | History of Urbanism in Uruguay | Circulation of urban ideas in Iberoamerica | Actor mapping

Notas preliminares

El Plan Montevideo, objeto de esta tesis, atraviesa de algún modo mi trayectoria laboral. En mi rol de ayudante en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura (FARQ) participé en el diseño de su anteproyecto. Más tarde, en las oficinas de planificación de la Intendencia de Montevideo, el Plan es referencia ineludible del trabajo cotidiano. Esta estrecha relación fue, por un lado, una ventaja para conocer el proceso de elaboración del Plan e identificar sus autores y sus materiales; por otro lado, esa proximidad se presentó como uno de los obstáculos a enfrentar a lo largo de la investigación, en la medida en que no siempre fue posible construir una distancia crítica. Esa tensión, muchas veces presente en las investigaciones donde lo objetivo y lo subjetivo se articulan, atraviesa inevitablemente esta tesis.

Introducción

Objeto de estudio

Desde 2008, con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente en las agendas académicas e institucionales de Uruguay, a tal punto que ostenta el estatus de política pública prioritaria. Esta realidad es tributaria de una arraigada cultura planificadora del territorio y la ciudad.

Algo exageradamente, podríamos argumentar que sus orígenes se remontan a la fundación de los centros poblados por parte de España bajo las prescripciones de las Leyes de Indias¹ y que se consolida a lo largo de los años de vida independiente. Es sabido que Montevideo en el siglo XX –en consonancia con lo que sucediera en otras experiencias de planificación contemporáneas– contó, entre otros, con un Plan Regulador (1930) y con un Plan Director (1956) que, aun con distintos alcances, fueron considerados cardinales en la historia del urbanismo nacional. Treinta años después, con el retorno democrático, se va gestando una particular coyuntura y un *pensum* en los temas urbano-territoriales que culmina en la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo² (POT) en 1998, en el que se enfoca esta tesis. Cada uno de los planes mencionados se escribió en contextos históricos y epistemológicos muy diferentes; no obstante, es posible identificar invariantes y complementariedades que ponen en evidencia ciertas solidaridades entre ellos en el arco de los tiempos largos del territorio. En ese marco se consideramos que el POT es un hito en la historia del urbanismo en Uruguay.

El POT es un instrumento de ordenamiento territorial vigente en el departamento de Montevideo, que considera áreas rurales, urbanas y suburbanas. Su modelo territorial está conformado por tres componentes de

¹ Las disposiciones de las Leyes de Indias instrúan el trazado de las ciudades en las colonias de la Corona Española indicando el emplazamiento, el carácter y los límites de la ciudad, la orientación del damero, el cual era de aplicación sistemática, la localización de los principales equipamientos colectivos, por lo general en torno a una plaza de ubicación central, etcétera. Una presentación de esas disposiciones, traducida del idioma castellano de su época, está disponible en la *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo* (Altezor & Baracchini, *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes coloniales a nuestros días*, 2010).

² Respecto de la denominación del Plan, figura una dualidad en este trabajo ya que se lo nombra indistintamente *POT* (Plan de Ordenamiento Territorial) o *Plan Montevideo*. En el momento de su concepción, el POT era único a nivel nacional, por lo que no era necesario especificar más. Por lo tanto, en la jerga académica, en la Intendencia y entre los redactores del Plan se lo nombró *POT*. Luego, los consultores andaluces, ante la posible aparición de POT en otras latitudes, sugirieron denominarlo *Plan Montevideo*, a los efectos de una mejor identificación.

diferente naturaleza: los sistemas y estructuras territoriales; las áreas diferenciadas, áreas de promoción y planes especiales de valor estratégico que organizan la planificación derivada;³ y los parámetros urbanísticos para cada predio del departamento, que precisan alineamientos, usos, alturas y modalidades de ocupación del suelo. Es decir que el POT opera como normativa que no sólo regula, sino que dispone de instrumentos estratégicos para definir áreas de promoción o proyectos de detalle. Desde esta perspectiva articula los atributos de un «plan urbano-territorial» y de un «plan estratégico».

La investigación abarca un arco temporal que se inicia en 1980 y se extiende hasta el tiempo presente, por encontrarse el POT en el marco planificador vigente. No obstante, hace foco en los años de armado del POT –1995-1998– para luego revisar el despliegue de la planificación derivada y sus ecos. El año 1980 es elegido como inicio porque en esa fecha se fundó el Grupo de Estudios Urbanos (ver § 3.3.1) que habilitó, casi clandestinamente, todavía en dictadura, una mirada alternativa a la ciudad de Montevideo. Esa fecha coincide, por otra parte, con el inicio de una profunda crisis del urbanismo y la planificación (Hall, 1996; Terán, 2009).

En esa controvertida relación entre ideas y materializaciones (Hall, 1996), este estudio hace referencia, como el título indica, al *urbanismo del retorno democrático y sus derivas*, más allá de que hay más de una década entre el retorno democrático en 1985 y el momento de la aprobación del Plan en 1998. Finalizada la dictadura, la libertad recuperada y una economía en crecimiento invitaban a pensar que todo era posible; se atravesaba una época entusiasta y propicia a los cambios, que eclosionó en los noventa.

Asimismo, en esta tesis se habla de *invención* en múltiples sentidos. Entendemos que el POT propone nuevas formas de proyectar y de operar en el territorio y en la ciudad, aun con las inercias y continuidades con el sistema planificador que lo antecede, tal como propuso para el caso argentino Ana María Rigotti en su tesis (2014). *Invención* también alude a recordar el pasado desde el presente, en el sentido que le da Eric Hosbaswm (1998), aun con la carga subjetiva que pueda tener esa acción. Está presente la ilusión del Plan como concreción de un proyecto político en la ciudad y en el territorio que se había visto frustrado con el advenimiento de la dictadura.

El POT, ese malquerido

El Plan Montevideo no goza de popularidad en las tribunas. Los profesionales y operadores inmobiliarios, que deben ajustarse al Digesto Departamental⁴ para construir, suelen considerar confusa su normativa y lenta

³ La «planificación derivada» consiste en formular instrumentos de planificación derivados o complementarios del POT, a diversas escalas y/o con énfasis en diferentes temáticas, que van desde el proyecto de detalle al plan especial o parcial, pasando por los planes sectoriales como puede ser el de Movilidad.

⁴ El Digesto (*Pandectas* en griego, *Digestum* en latín) es una obra jurídica publicada en el año 533 por el emperador bizantino Justiniano I, quien decidió reunir en una sola obra las sentencias de los jurisconsultos clásicos. En la actualidad el término «digesto» no solo se aplica a la codificación del Derecho Romano, sino también, y por extensión, a la compilación ordenada de toda norma

su gestión, por lo que lo ven como una limitante de las libertades creativas y del derecho al trabajo. Desde la Intendencia de Montevideo se lo utiliza como un comodín: se lo invoca hábilmente para justificar propuestas consistentes con sus lineamientos, se lo soslaya cuando no existe esa correspondencia, se lo manipula para que se adapte a los intereses de cada momento.

El colectivo académico critica el POT desde dos miradas: la de quienes no creen en el urbanismo, y la de quienes creen pero no coinciden con sus propuestas. Las miradas que habilitan mayor margen para la incertidumbre y la contingencia parecen conquistar más adeptos. Pueden escucharse en los pasillos comentarios tales como «el POT ya fue» o «el POT es antiguo, vetusto». Muchos ignoran que continúa vigente, con sucesivas actualizaciones desde su aprobación. En otras palabras, tal vez no se ha ganado un reconocimiento porque no se lo conoce en profundidad. Desde nuestra perspectiva, sus historias desplegadas en una amplia gama de papeles dispersos⁵ no ayudan a dimensionar la relevancia de sus aportes a la comprensión y a la planificación de Montevideo.

¿Cómo dar cuenta de este Plan y del proceso complejo que hubo detrás de su elaboración? ¿Cómo ponderar el rol que les cupo a sus protagonistas? Para responder a estos interrogantes proponemos reconstruir el proceso de elaboración del POT identificando lo que estuvo en juego en cada etapa en relación con sus propuestas y actores clave. Intentamos mostrar así la originalidad del Plan Montevideo desde su capacidad de articular nuevas y viejas ideas.

Según planteamos, las condiciones de posibilidad del Plan pueden encontrarse en la articulación entre elencos heterogéneos de actores académicos, funcionarios, especialistas que regresan del exilio, así como el rol de las redes y la cooperación internacional, en el marco de un proyecto socialista local. La convergencia de técnicos entusiastas de la Academia y de la Intendencia, entre los que estaban los que retornaban del exilio político junto con las redes internacionales, fue más que singular.

La cooperación extranjera, especialmente la española –por medio de la Junta de Andalucía–, estaba muy interesada en experimentar con sus programas piloto, desplegados en América Latina y en el norte de África. En esa orientación, estas circunstancias no eran exclusivas de Uruguay, pues para el gobierno de España y de las comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid la celebración del V Centenario en 1992 se presentaba como oportunidad para proyectar la relevancia de España en América Latina. El financiamiento de programas, proyectos y obras terminó eclipsando la cooperación francesa, hegemónica hasta ese momento.

No obstante, en cada uno de los países cambiaba mucho lo que estaba en juego, tal como muestra el estudio del POT. Si bien los planes iberoamericanos de esos años tienen puntos en común, las especificidades de cada uno de ellos –como el POT que es objeto de estudio de esta tesis– se vinculan con las tradiciones de

jurídica. El Digesto Departamental de la Intendencia de Montevideo contiene 15 volúmenes; el cuarto compila la normativa vinculada al urbanismo.

⁵ Se rescataron archivos (originales o copias, según el caso) en el Departamento de Planificación de la IM, en el IETU y otras dependencias de la FADU, sumado a manuscritos cedidos por los protagonistas. Esto permitió, junto con las entrevistas realizadas y la consulta de bibliografía específica, reconstituir el proceso de elaboración del Plan.

planificación local.

El estudio se propone entonces contribuir a la construcción de una historia del urbanismo uruguayo capaz de habilitar una distancia crítica respecto de los temas y problemas del presente. En esa línea, existe también un interés documental por identificar y sistematizar un conjunto de materiales, hoy disperso, que creemos que es una fuente de referencia más que relevante para quienes investigan pero también para quienes proyectan y gestionan la ciudad.

En resumen, a través del acceso al corpus documental y a las voces de sus actores clave exploramos el contexto académico e institucional que hizo posible el Plan Montevideo en relación con otros documentos contemporáneos. Por otro lado, identificamos las etapas por las que atravesó el Plan hasta su versión definitiva, lo que nos permite visibilizar el proceso proyectual y los espesores temáticos, para luego dimensionar sus resonancias.

Estado del arte

El urbanismo en entredicho

El tema de esta tesis se inscribe principalmente en el territorio de la historia del urbanismo; se propone una lectura crítica del Plan Montevideo y se hace un uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad presente, al decir de Terán (2009). Las *historias del urbanismo* se gestaron como género en el contexto de la década de 1960, en el mismo momento en que la propia existencia de una disciplina especializada en la ciudad comenzaba a ponerse en entredicho (Novick, 2022).

En esa dirección, un conjunto de autores (Vegara Gómez, 1993; Hall, 1996; Terán, 2009) coincide en ubicar una profunda crisis del urbanismo en las décadas de 1970 y 1980, cuando se cuestionan los alcances de los planes tecnocráticos de la segunda posguerra y se erosiona la confianza en los urbanistas. No en vano Hardoy (1972) decía que la ciudad era demasiado importante para dejársela a los planificadores. Hall (1996) señala que fue en Inglaterra donde esta crisis del urbanismo se hizo más evidente –irónicamente, en la tierra donde nació la disciplina y donde el Estado de bienestar promovió una euforia planificadora, llegando a una meseta con el Plan de Londres y las *new towns*, referente paradigmático a nivel mundial–. Sin embargo, fue en Estados Unidos donde rápidamente se inició el cambio hacia operaciones de tipo público-privado, es decir, en el lugar donde tradicionalmente se impulsó el espíritu empresarial y emprendedor en la lógica del «hazlo tú mismo».

La causa de esta crisis fue económica, sostiene Hall. Hasta ese momento la planificación se acompañaba con

el período más largo de crecimiento de la economía capitalista y era útil para controlar y direccionar el crecimiento físico explosivo característico del período. Con la recesión de los años setenta, que trajo consigo el proceso de desindustrialización que atravesaron primero las grandes ciudades europeas y luego las norteamericanas, con la consiguiente pérdida de fuentes de trabajo, la planificación quedó en último plano. Incluso se la atacaba acusándola de distorsionar e inhibir las leyes del mercado. En el caso de Inglaterra, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, que comenzó en 1979, se desmontó paulatinamente todo el sistema estratégico de planificación británico.

En sintonía, Terán (2009) señala, para el contexto español, las implicancias que tuvo la salida de la dictadura franquista en el planeamiento; allí emerge, en los setenta, un renovado interés disciplinar que incluso volvió a estimular a muchos decepcionados. Se apostaba a procesos de intercambio y colaboración entre el asesoramiento técnico y las problemáticas y aspiraciones sentidas por la comunidad, dejando atrás las abstractas concepciones formales e idealistas de la planificación tradicional. Al analizar los años ochenta, el autor identifica un vuelco hacia los abordajes que apuntan a la pretendida autonomía de la arquitectura, en clara referencia a la *italianofilia* desatada por la obra teórica de Aldo Rossi, el morfologismo y la introducción del diseño en lugar del planeamiento. En otras palabras, el proyecto parecía estar poniendo en crisis el Plan. Para explicar esta crisis, a diferencia de Hall, quien lo atribuye a una causa económica, Terán lo relaciona con una crisis general de la cientificidad, que haría muy difícil aplicar el método científico al urbanismo, situación que, por otra parte, celebra al entender que de esa manera la disciplina demuestra su capacidad de recepcionar y asumir las vibraciones culturales generales.

Vegara Gómez (1993) hace una temprana caracterización y crítica a los planes de la generación de los ochenta, que si bien aportaron a una nueva cultura urbana participativa asociada a la recuperación de los ayuntamientos democráticos españoles, tenían enormes carencias. Entre ellas señala la negación del hecho metropolitano y de la escala regional, y la pretensión de resolver los problemas de la ciudad existente sin atención a posibles demandas futuras. Se suma que estos planes habían manifestado un rechazo injustificable por la utilización de las técnicas cuantitativas en el análisis de la ciudad, quizá como reacción a una etapa anterior que hacía abuso de estos instrumentos. Luego de un punto de inflexión, el autor anuncia a futuro *el retorno del Plan*, en la misma línea de invocación a su favor que sigue Terán (2009). En definitiva, y visto desde una perspectiva histórica, los datos sugieren que, pese a los cuestionamientos periódicos, el urbanismo no desaparecerá, sino que atraviesa ciclos y cambia según las necesidades (Hall, 1996).

El urbanismo en entredicho, o la puja entre la defensa y la clausura de la disciplina, tiene su correlato también en el contexto local, cuestión que se pone en evidencia en publicaciones o episodios llamativos más cercanos en el tiempo. En esa dirección, el enunciado «¿El urbanismo ha llegado a su fin?» (Betsky, 2012, pág. 134) fue titular en la revista *Arquitectura* 10, cuando ya la etapa de puesta en duda de la planificación estaba prácticamente clausurada. En ese artículo, de tono hostil a la vez que carente de referencias que lo sostengan,

se concluye que el planeamiento urbano es prescindible, luego de descalificar la disciplina. Se le concede un espacio en una publicación de la Academia influyente en nuestro medio, sin un artículo que oficie de contrapunto.

En esa orientación, en 2015, cuando se decide modificar el nombre de la FARQ de la Universidad de la República (UDELAR) en el marco de la celebración de los cien años de su creación, la inclusión o no del término *urbanismo* en su denominación fue objeto de discusión. Los que eran contrarios a incluirla argumentaban que los métodos y técnicas para el abordaje de la arquitectura y el urbanismo eran los mismos, por lo tanto no había por qué hacer mención a ambas disciplinas. Como contracara, los que reivindicaban la inclusión del término sostenían la autonomía de dicha disciplina, ya que, argumentaban, posee métodos y técnicas que le son propias. Los defensores portaban como estandarte hechos cardinales para reforzar la importancia de la cultura planificadora en el Uruguay de fines del siglo XX e inicios del XXI: en 1990, la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); en 2001, el inicio de los cursos de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU); en 2008, la aprobación de la LOTDS. Finalmente, el nombre elegido fue Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU).

Ese mismo año se implementa la primera edición del Premio Nacional de Urbanismo desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).⁶ El evento fue creciendo en convocatoria y en categorías a premiar, confirmando así que el urbanismo es de interés para una gran amplitud de actores vinculados a temas sociales, culturales y patrimoniales (MVOTMA, 2019). Como contrapunto, en fechas recientes se socava el Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo en sus competencias y recursos humanos, trasladando aspectos cardinales de la gestión urbano-territorial a la Gerencia de Permisos de Construcción, «en procura de una mayor efectividad y eficiencia» (IM, 2002, Resolución 3856/22), a la vez que se disuelve la División Planificación Territorial. Estas tensiones, por cierto, atraviesan la historia de la disciplina y, por ende, la del POT. En efecto, desde las instituciones, tanto académicas como gubernamentales, que incumben a la disciplina se emiten mensajes contradictorios en un lapso muy breve de tiempo.

El POT y la circulación de ideas

Estudiar los avatares del urbanismo reciente en Montevideo implica necesariamente insertarlo en un contexto más amplio revisando los procesos de circulación de ideas en la región y en el mundo. Al respecto, Bourdieu

⁶ «Nos gusta pensar que el Premio Nacional de Urbanismo se ha posicionado como una instancia de reconocimiento y puesta en valor de la producción nacional en la materia, con la pretensión de abarcar el abanico diverso de instituciones y actores que aportan al desarrollo de este arco complejo de saberes que supone la práctica de la planificación territorial». Presentación de la edición 2015 (<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/premio-nacional-urbanismo-2015>).

(1989) sostiene que las ideas viajan desprovistas del contexto donde son producidas, a la vez que son recibidas en otro sitio con condiciones sociales también diferentes. Al ser receptores de teorías y prácticas urbanas foráneas, cabe preguntarse hasta qué punto hemos aceptado pasivamente «recetas urbanas» importadas de un supuesto menú, como si fuera un «urbanismo a la carta» (Delgadillo, 2014), o si, por el contrario, las reformulamos e incluso nos constituimos en emisores de nuevas formas de pensar la ciudad.

El acceso a la información y la circulación de ideas a partir de los noventa adquirió una nueva lógica de diseminación multicanal (Hall, 1996; Delgadillo, 2014). El acceso virtual a múltiples capas de información también promueve, a su vez, el encuentro real con un otro, en el que se producen intercambios ricos en creatividad. Por otro lado, Christiane Crasemann Collins en 1995 observó la *retrotransferencia* que se daba en estos procesos de intercambio, en los que los expertos internacionales también recibían del contexto local aprendizajes que influían en su concepción disciplinar (Novick, 2009).

Desde la década de 1980 en adelante, respecto de la circulación de ideas urbanas en América Latina, se acrecentó el interés académico por su estudio desde varias disciplinas. La revisión bibliográfica de Díaz Márquez (2019) ofrece una periodización que da cuenta, en cada etapa, de los aportes de autores significativos y de los conceptos que se introducen, que se diversifican y complejizan con el tiempo. Estas ideas oscilan en el transcurso del tiempo entre la reivindicación del *constructo* local y la mirada puesta en la circulación global de las ideas. Respecto del primer punto, algunos autores proponen la pertinencia de considerar especificidades locales que acuñan, por ejemplo, la existencia de un *urbanismo argentino* (Rigotti, 2014). Asimismo, Torrent (2021) introduce el concepto de *sistema Brasil*, parafraseando a Barthes, para nombrar a un conjunto de aproximaciones teóricas, concepciones formales y elaboraciones críticas surgidas en torno a las expresiones del Movimiento Moderno en Brasil.⁷

En relación con las redes académicas, Novick (2009, pág. 4) subraya la importancia de los intercambios internacionales:

Los estudios sobre las ciudades y el urbanismo en América Latina no pueden soslayar el rol que tuvieron los intercambios internacionales. Pues hoy sabemos que las ciudades –y también los modos de estudiarlas– se fueron constituyendo sobre la base de intercambios, no solo de bienes tangibles sino también del resultado del viaje de personas, de saberes, de experiencias y, más ampliamente, de ideas e imágenes.

En la misma dirección, Jajamovich (2017) señala que la movilidad de políticas urbanas, si bien su origen y tónica dominante provienen del Norte Global, ha comenzado a tener una circulación interna en América Latina, tal como el presupuesto participativo que se origina en Porto Alegre, los equipamientos colectivos en

⁷ Este hallazgo da pie para que esta tesis proponga en el capítulo 5 el *constructo Sistema Montevideo*, que pivota en torno al POT.

las periferias de Medellín, los sistemas de transporte modélicos como el de Curitiba o el de Bogotá, las operaciones estrella como Puerto Madero en Buenos Aires. Sin embargo, el autor plantea las desigualdades de poder en torno a estas políticas, para visualizar en cambio la emergencia de productores de teoría en y para América Latina. Insiste con la dimensión relacional y territorial de las *policy mobilities*. Se perforan las divisiones rígidas del adentro y el afuera de América Latina en cuanto al origen y la diseminación de una política. El autor termina por cuestionarse acerca de la especificidad de lo latinoamericano y si acaso la contemporaneidad está marcada por la multiplicidad de flujos y la desintegración de identidades rígidas.

En cuanto al Plan Montevideo, resulta crucial el hecho de que la cooperación andaluza hizo posible su financiamiento y brindó asesoramiento técnico. Le otorgó una impronta que lo emparenta con otros planes urbanos en Iberoamérica, propio de la coyuntura geopolítica de los noventa: los expertos en urbanismo de las principales urbes españolas competían por lugares de legitimación en las urbes latinoamericanas. La pujanza de la cooperación española dejó su huella en los planes en varias ciudades principales e intermedias: Buenos Aires, Bogotá, Ciudad de México, Córdoba, Rosario, por mencionar algunas. En cuanto a la cooperación andaluza específicamente, en el repertorio de los pocos programas de *urbanística* ejecutados por la Junta de Andalucía en América Latina, el Plan Montevideo se destaca como el único plan de ordenamiento territorial que abarca toda una ciudad capital y el territorio departamental correspondiente.⁸

En relación con la cooperación andaluza en otros sitios de América Latina, se dispone de un manuscrito inédito (Novick, 2008) que analiza la operación de la manzana de San Francisco en Buenos Aires, lo que permite comparar ambas experiencias y confirmar hipótesis respecto de la cooperación en Montevideo, aspecto que se desarrollará en § 3.7. Los especialistas y sus tejidos de relaciones, cuya relevancia trasciende sus relaciones coyunturales como funcionarios, operan de manera similar a un lado y otro del charco⁹. Se señala la importancia de estudiar el proceso de selección del tipo de operación que permitía «exportar» la experiencia andaluza frente a las oportunidades que se abrían con el financiamiento del Programa del V Centenario.

De la importancia del estudio de los planes

Estudiar el Plan no implica juzgarlo en términos de éxito o fracaso ni indagar acerca de cuáles propuestas se materializaron y cuáles no. Tal como plantea Novick (2022), construir los planes como objeto de estudio implica utilizarlos como un prisma para indagar acerca de quiénes, cómo y desde dónde piensan y construyen la ciudad en un momento dado, develando las lógicas que articulan los nuevos episodios con los anteriores.

⁸ Se puede consultar el listado por país de todos los programas de cooperación de la Junta de Andalucía en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasordenaciondelterritorio/areas/cooperacion-internacional.html>

⁹ «Cruzar el charco» es una forma coloquial y hasta afectuosa entre rioplatenses para referirse a atravesar el Río de la Plata, que separa la orilla oriental de la argentina, y especialmente a las respectivas capitales, Montevideo y Buenos Aires. No tiene una connotación peyorativa, sino que sugiere proximidad.

Por otro lado, sabemos que todo plan tiene cierto componente de utopía. Así fue planteado incluso desde el legislativo comunal por el edil Artigas Melgarejo, presidente de la Junta Departamental, en las sesiones de discusión hacia la aprobación del POT:

Considero que analizarlo políticamente implica enmarcarlo en una especie de utopía concreta que solucione los problemas diarios de la gente, una utopía cuya concreción requiere de la inteligencia y de la voluntad de todos nosotros... (JDM, 1998, pág. 6)

El contraste entre los planes y la realidad de la ciudad es señalado con preocupación por Robert Fishman¹⁰ (1977), quien examinó tres modelos y a sus respectivos autores: *The Garden City* de Ebenezer Howard, *Broadacre City* de Frank Lloyd Wright y la *Ville Radieuse* de Le Corbusier. Estos autores quisieron abordar el problema urbano como un todo integral y con horizontes largos de proyección. Los tres casos estudiados abordan la utopía, pero no en el sentido de un sueño imposible; por el contrario, se adscriben a la acepción de Karl Mannheim (1987): una acción que trasciende el inmediatismo, un programa cuya realización tendría la capacidad de romper los lazos con el sistema.

En cualquier caso, estos modelos nos sirven para entender el estado del pensamiento urbano en un momento dado, pero además su importancia radica en que sus ideas son heredadas, reformuladas y reinterpretadas *a posteriori* en los tiempos largos del territorio.

La presencia de debates anteriores en lo nuevo puede ser ejemplificada con el caso de la Ciudad Jardín, a la que Ebenezer Howard describió como «una combinación única de propuestas preexistentes». De este modo reconoce que no parte de cero, sino que su invención amalgama referencias de estudiosos de la ciudad y el territorio. Casi todos los aspectos propuestos en la Ciudad Jardín son tomados prestados de otros esquemas disponibles cuando Howard inicia su trabajo, tales como propuestas de descentralización territorial y redistribución de la riqueza y el poder. El modelo de Howard reintrodujo en el urbanismo el antiguo concepto griego de un límite natural del crecimiento y restableció la medida humana en la nueva imagen de la ciudad, así como el equilibrio entre ciudad y campo (Fishman, 1977). El *greenbelt*, o cinturón verde, es un dispositivo de protección y contención, herencia de la ciudad jardín de Ebenezer Howard, que es retomado por Peter Abercrombie en el Plan de Londres de 1944. Este dispositivo fue difundido y reformulado *a posteriori* a lo largo y ancho del mundo: en varias ciudades de Estados Unidos, en Svit (Eslovaquia), en Lima (Perú), en Alto da Lapa y Alto de Pinheiros en San Pablo (Brasil), afirma Sennett (2019). En nuestro

¹⁰ Robert Fishman, doctor en Historia, es un experto reconocido internacionalmente en las áreas de historia urbana y política y planificación urbana. Fishman sostiene que, al crecer cerca de la ciudad de Nueva York, desde muy joven estuvo fascinado por la energía especial de las grandes ciudades y su poder para enriquecer la vida de las personas. Una obra influyente en la vida de Fishman es *La ciudad en la historia*, de Lewis Mumford, de lectura obligatoria en las clases que imparte. «Les digo a mis alumnos que siempre hay un requisito del curso que no está en el programa de estudios: deben amar las ciudades», sostiene. Al señalar que su carrera como urbanista ha seguido la crisis urbana en Nueva York, Detroit y otras urbes, afirma: «Nuestras grandes ciudades no tienen su existencia asegurada. Hay que diseñarlas y trabajar para ello» (2018).

contexto, algunos autores (Gilmet, 2001; TIUR, 1986) han reinterpretado el modelo del *greenbelt* en Montevideo, en alusión a la herencia de modelos variados, desde las Leyes de Indias al Plan de Londres.

En definitiva, el estudio de los planes que nos anteceden habilita a reformular viejas ideas y a hilarlas con las nuevas sin cometer la desinteligencia de partir de cero cada vez que nos enfrentamos a la elaboración de un plan.

De los procesos planificadores en Montevideo

¿Cómo se ha estudiado hasta el momento la planificación en Montevideo? ¿Cómo se considera el POT en ese marco? Encontramos distintos tipos de textos que hacen referencia a dicho Plan.

En primer lugar, algunos trabajos publicados han organizado historias de la planificación en Montevideo, con diferentes alcances y menciones al POT. La *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo*, publicación ganadora de un concurso convocado en 1969 por la Junta Departamental, es una referencia ineludible en tanto reseña de planes. Su última edición (Altezor & Baracchini, 2010) se actualiza con un capítulo dedicado a las transformaciones de las últimas décadas. Sin embargo, el POT es apenas mencionado. A modo de contrapunto, el «moderno diagnóstico» del Área Metropolitana contemporáneo al POT es presentado en forma detallada. Por supuesto, cabe interrogarse sobre ese vacío. ¿Será una crítica implícita al POT por parte de los autores, o se trata de mero desconocimiento? Por otro lado, hacia finales de los noventa se trazó un panorama de los procesos planificadores en Montevideo (Carmona & Gómez, 1999) desde el Instituto de Historia de la Arquitectura (IHA) en el marco de la elaboración del anteproyecto del POT en 1996. Se trata de un compendio de los planes para la ciudad de Montevideo desde su fundación hasta el presente, ordenado en cuatro períodos y reconocido como proceso. En el cuarto período identificado por las autoras, que abarca desde 1980 en adelante, se hace énfasis en el reconocimiento de la diversidad urbana y de los valores patrimoniales. En este período subrayan como hitos fundamentales: el *Informe de áreas caracterizadas* presentado a la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) en 1984 por un grupo de técnicos; la creación de las Comisiones Especiales Permanentes por parte de la IMM en los barrios patrimoniales; el proceso de descentralización iniciado en 1990; y el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo iniciado en 1994. En síntesis, aun con su carácter sintético, este antecedente constituye un punto de partida que permite posicionar al POT en un marco cognitivo reconocido de un proceso y de una cultura planificadora para Montevideo. Es pertinente indicar que el manuscrito inédito rotulado «Carpeta 1818», elaborado en el IHA por las mismas autoras que la publicación a que se hizo referencia en el párrafo anterior (Carmona & Gómez, 1997), identifica concreciones e ideas heredadas en el proceso planificador de Montevideo desde sus inicios, lo que apuntala la hipótesis de esta tesis referida a las solidaridades y continuidades existentes en los procesos

planificadores, de allí su importancia a efectos de este trabajo. Dicho manuscrito conforma la etapa de conclusiones de *Proceso planificador y crecimientos de la ciudad de Montevideo*, en el marco de la elaboración del Proyecto del POT en 1997, pero no integró la publicación oficial del Plan de 1998, por lo que constituye una pieza inédita clave en la restitución del acervo POT.

En segundo lugar, una serie de tesis de la MOTDU desde diferentes perspectivas examinaron el POT. En particular lo contextualizan urbanísticamente tratando de identificar las continuidades y puntos de inflexión que se plantean en relación con los debates anteriores y/o profundizan sobre alguna de sus aristas.

Dos tesis en particular, cuyos autores participaron en el anteproyecto del POT, tratan las tensiones entre lo viejo y lo nuevo y plantean cuestiones de sumo interés. Por un lado, Manuel Chabalgoity (2008) aborda la ordenación del territorio en las ruralidades de Montevideo y visualiza los cambios y permanencias. Entre estas últimas, subraya la evolución de la protección del cinturón verde como temprano modelo territorial, presente desde mucho antes que el POT, en coincidencia con otros autores que aluden al desarrollo histórico del *greenbelt* montevideano. Por otro lado, la tesis de Laura Alemán (2012) se centra en las ideas hegemónicas de ciudad en el Uruguay del siglo XX en relación con modelos filosóficos. La autora identifica *hilos rotos* en los procesos de planificación: la constante necesidad de acudir a la *lógica del reemplazo*, que implicaría siempre el descarte de un paso anterior, la cancelación de una historia previa. En el caso del Plan Montevideo, Alemán considera que no se cumpliría a rajatabla esta hipótesis, sino que se estarían reconociendo continuidades. Concretamente, así se refiere al Plan Montevideo:

Ya no es forma sino norma, restricción, derecho. Un paraguas que lo cubre todo: adopta el legado del modelo memoria y le agrega futuro, amplitud, conciencia ecológica. Retoma hilos viejos bajo un nuevo foco. Se infecta de realidad, se acoge a la veleidad del territorio... El plan es una bisagra, un punto de inflexión, la pieza inicial de un proceso inconcluso. No instaura un giro revolucionario... (Alemán, 2012, págs. 77-79)

En fecha reciente, la tesis de Pablo Canén (2022) analiza la incidencia de los temas patrimoniales en los paradigmas urbanos de nuestro tiempo. Desde ahí examina las modalidades según las cuales el patrimonio constituye una componente fundamental del POT y de su planificación derivada, y plantea nuevos interrogantes.

En síntesis, las tesis señaladas profundizan sobre temas amplios, desde el planteo filosófico de Alemán hasta los estudios sobre la interfaz rural-urbana y los temas patrimoniales, mostrando la relevancia de ese juego de continuidades y rupturas que es constitutivo del POT.

También entre los estudios de caso particularizados que podríamos incluir en términos de *microhistorias*¹¹ hay varios artículos que se centran en el POT y con los que resulta pertinente discutir.

Por un lado, los protagonistas municipales de la elaboración del Plan, quienes han combinado la actividad académica con la técnico-política, son a su vez prolíficos autores de artículos publicados en revistas especializadas y/o en la prensa, en los que tratan del POT y de las circunstancias políticas, urbanas y jurídicas que lo rodean. Son las voces *oficiales* y, por lo tanto, están alineadas con el proceso y los lineamientos del Plan y de algún modo están interesados en contar, explicar y justificar lo actuado.

Como contrapunto, aparecen algunos artículos académicos de tenor crítico. En esa dirección, en «La ciudad sin plan» (Velázquez, 1997) se reseñan los distintos paradigmas urbanos en el contexto de un Montevideo sin POT aun cuando se había hecho el encargo a la Facultad, poniendo en duda la capacidad de ponerlo en marcha por parte de la autoridad local. En esa línea, el escrito de Sprechmann y Capandeguy en la revista *Domino* (1998) presenta visiones alternativas al POT y suma sugerencias sobre la necesidad de considerar la complejidad y las nuevas escalas en disputa. Cabe señalar que en la fecha de esa publicación Sprechmann ya había renunciado a la dirección académica del Plan, suscitando el primero de los grandes conflictos que atravesó la propuesta.

Luego de la aprobación del Plan, se presentan dos compilaciones de artículos que reflexionan sobre el futuro de la ciudad, con auspicio municipal. «El Montevideo que viene» (Comisión Financiera de la Rambla Sur, 1999) despliega los varios imaginarios hacia 2020. Por su parte, «Alta simplicidad» (2005) constituye un compendio de artículos de la primera cohorte de la MOTDU, bajo la coordinación de Martínez Guarino, en los que el Plan es blanco de críticas desde diversos ángulos.

Los cuestionamientos al Plan trajeron como consecuencia que, al año de su aprobación, algunos integrantes del colectivo académico (Ligrone, 1999) sugirieran una revisión anticipada. En respuesta, la Intendencia dio inicio a una evaluación del POT y acudió nuevamente a la Junta de Andalucía en calidad de «consultora técnica independiente» (IMM, 2001 Resolución 4247/01). Esa instancia finalmente no se llevó a cabo, pero recurrir a la Junta, que tuvo un rol relevante en la elaboración del Plan, no parecía la decisión más afortunada, ya que se habría convertido en juez y parte.

En síntesis, el POT como hecho técnico político agita los debates y, mientras las autoridades y sus autores se ocupan de justificar lo actuado, un conjunto de voces críticas lo cuestiona desde afuera, a veces desde perspectivas técnicas, otras desde perspectivas políticas.

¹¹ La dialéctica y complementación entre los *grandes relatos* y las *microhistorias* están tratadas en el artículo del investigador Arturo Almandoz (*Notas sobre historia cultural urbana. Una perspectiva latinoamericana*, 2002).

Aportes

Asignatura pendiente

¿Qué puede aportar esta tesis en el marco del estado de situación que se acaba de reseñar? La revisión de la literatura existente de los procesos planificadores en Uruguay sugiere que la historiografía nacional no le ha dado al POT, hasta el momento, el lugar trascendente que esta tesis aspira a defender. Reivindicamos la originalidad del Plan Montevideo por su capacidad de articulación de nuevas y viejas ideas y lo posicionamos en el proceso planificador del Montevideo del retorno democrático, identificando solidaridades y continuidades entre los planes fundamentales.

Dicho lo anterior, sostenemos que el POT, producto de elaboración colectiva, constituye la culminación en lo disciplinar de un tiempo fermental y entusiasta en el Uruguay del retorno democrático e inspiró muchos de los conceptos presentes en la LOTDS y en planes posteriores elaborados en otros contextos. Además, consideramos que el POT es relevante ya que condensa el estado del conocimiento sobre la cuestión urbana y territorial a nivel local en un momento dado. Su aprobación en la Junta Departamental de Montevideo fue un logro significativo, ya que muchos cuestionaban en aquella instancia la erosión al derecho de propiedad privada que algunos de sus artículos implican, tal como corresponde a un plan alineado a la ilusión de la construcción de una ciudad socialista.

El cruce de información nos permitió establecer una periodización del POT en la que identificamos, junto a los movimientos de los protagonistas, tres etapas claras en tres años sucesivos –1996, 1997 y 1998– que se analizan a cabalidad desde el punto de vista de los recursos proyectuales utilizados, tal como veremos en el capítulo central de esta tesis. El Plan, con la importante actualización que implicó la LOTDS y que derivó en la aprobación de las directrices departamentales, continúa vigente y se han aprobado varios instrumentos previstos en la planificación derivada, lo que implica avanzar e hilar más fino en cada plan parcial y proyecto de detalle que se aprueba. Enfrentarse a un entramado que todavía sigue vivo constituye probablemente el mayor desafío de esta tesis.

Modelo para armar

¿Qué tiene el POT en común con otros planes y en qué sentido es singular? ¿Qué modelos tuvo en cuenta? Sostenemos que el Plan Montevideo se nutre de una amplia gama de ideas, recursos y experiencias. No fue hijo de un enfoque único, ni es posible encajarlo exclusivamente en alguna de las caracterizaciones de los planes según corren las décadas. En esto radica el interés que reviste su estudio, al ser innovador en el mundo de las ideas de las que es tributario en el marco de los planes que le son contemporáneos. Acudimos a un linaje de publicaciones canónicas, tanto nacionales como extranjeras, que aportan a la construcción del

pensum detrás del Plan. En esta dirección, rastreamos las matrices cognitivas predominantes y los modelos territoriales típicos del *Zeitgeist*¹² de los noventa que subyacen al proceso de armado del POT.

Un mapeo de actores y de redes

Asimismo, posicionamos al POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en los noventa en América Latina y lo reivindicamos como un caso singular en el marco de las operaciones realizadas por la Junta de Andalucía. Complementariamente reconstruimos las etapas de la cooperación andaluza en Montevideo e identificamos a sus protagonistas y a las operaciones clave en cada una de ellas.

Cabe precisar que el proceso de elaboración del POT es colectivo y se sustenta en una tríada. Es producto, por un lado, de un convenio específico entre la Intendencia Municipal de Montevideo¹³ (IMM) y la Facultad de Arquitectura, y, por otro lado, de un acuerdo de cooperación entre la IMM y la Junta de Andalucía. El análisis de los protagonistas del Plan es relevante en esta tesis desde varios puntos de vista. En primer lugar, para conocer sus modalidades de pensar y planificar el territorio y la ciudad, y determinar cuáles de estas cosas se imprimen en el POT. En segundo lugar, para visibilizar los roles y las contiendas entre dichos protagonistas en el proceso de elaboración del Plan, que configuraron y reconfiguraron el mapa de actores en cada etapa. En tercer lugar, para visibilizar el caso del POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en América Latina en los noventa. Además de la bibliografía disponible, que permite inferir algunos asuntos, las entrevistas realizadas aportan para la construcción de los mapeos.

En la IMM, que toma la iniciativa de la elaboración del POT en 1995, se destacan varias personalidades técnico-políticas de jerarquía, todos ellos docentes de la Facultad de Arquitectura: el intendente Mariano Arana,¹⁴ el director de la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), Patricio Rodé; el asesor de la UCPM Hugo Gilmet. También Salvador Schelotto, Gonzalo Rodríguez Orozco, Nelson Inda y Daniel Christoff. Estas personalidades tuvieron relevancia en distintas etapas del proceso de elaboración, así como en instancias previas y posteriores. También fueron autores de numerosos artículos académicos y técnico-políticos para explicar, difundir y celebrar el Plan. Desde sus diferentes roles y en la firme convicción de lograr una ciudad más democrática e inclusiva, fueron los protagonistas que se comprometieron a llevarlo adelante contra viento y marea hasta su aprobación en la Junta Departamental. El camino había sido abonado por la administración del intendente Tabaré Vázquez a partir de 1990, quien ya había tomado medidas de

¹² *Zeitgeist* es una palabra en alemán que puede traducirse al español como «espíritu del tiempo», «espíritu del momento» o «espíritu de la época». Hace referencia al clima, ambiente o atmósfera intelectual y cultural de una determinada era. (<https://es.wikipedia.org/wiki/Zeitgeist>)

¹³ 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.

¹⁴ Arana pertenece a la fuerza política uruguaya denominada Frente Amplio, fundada en 1971, con definición progresista, ubicada a la izquierda o centroizquierda del espectro político. El primer intendente de Montevideo perteneciente al Frente Amplio fue Tabaré Vázquez (1990-1995), quien en 2005 asumiría como el primer presidente de Uruguay perteneciente a dicha coalición.

corte socialista en la ciudad y el territorio, como veremos en § 3.1.

Desde la Facultad, el anteproyecto del POT es un producto elaborado colectivamente en la sede del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) por un equipo amplio de docentes bajo la dirección de tres profesores titulares: José Luis Parodi (director del ITU), Eduardo Folco y Ruben Otero (directores de Taller). Este último suplantó a Thomas Sprechmann, quien renunció luego de expresar ciertas discrepancias con los demás directores. El listado completo de los docentes participantes figura en los créditos del Plan. La confianza depositada en la Facultad de Arquitectura, y en especial en el ITU, para la elaboración de un Plan no es una novedad. De hecho, uno de los primeros trabajos encomendados al ITU no bien fue fundado consistió en el asesoramiento a la IMM para el reordenamiento de la edificación de la zona costera este de Montevideo, como veremos en el capítulo 1 (Gómez Gavazzo, 1986).

En cuanto a la cooperación de la Junta de Andalucía (JA), Florencio Zoido Naranjo y Manuel González Fustegueras fueron los asesores para la elaboración del Plan. Es importante precisar que anteriormente al POT ya se había transitado por experiencias fructíferas de trabajo entre la JA y la IMM en la rehabilitación de viviendas. En el capítulo 3 proponemos una periodización de la cooperación andaluza en Montevideo, en la que identificamos tres etapas, cada una con la participación de determinados expertos y productos específicos obtenidos.

Nuevos constructos

A continuación proponemos la consideración de un *Sistema Montevideo* para nombrar a ese nuevo estado de la cultura planificadora que pivota en torno al POT, alineada a la utopía de la construcción de una *ciudad progresista*. Para explicarlo ponemos en valor varios paradigmas construidos en torno al Montevideo de los noventa para la producción de sentidos y significados: desde aquella *Montevideo, capital de la esperanza* avizorada en 1989 (Schelotto), pasando por *Montevideo, la Bruselas del Mercosur* (Livni & Vera, 1991) y por *la vía montevideana* (JDM, 02.10.1996) para referirse a nuestra manera de gestionar la ciudad en el elenco de las *Mercociudades*, hasta el logro de la aprobación del POT en 1998, al que los andaluces bautizaron *Plan Montevideo* para distinguirlo de otros POT existentes. Rematan este *sistema* los *seminarios Montevideo, talleres de proyecto urbano*,¹⁵ eventos anuales directamente asociados al POT, cuya primera edición tuvo lugar en marzo de 1998, seis meses antes de la aprobación del Plan. Constituyeron instancias fermentales de profundización en los conceptos clave del Plan y validaron sus proyectos estratégicos, además de otorgarle respaldo académico y técnico. En una mirada más amplia, el *Sistema Montevideo* acuña un

¹⁵*Seminario Montevideo y talleres de proyecto urbano* constituyó un evento periódico de proyección urbana y territorial inaugurado en marzo 1998, con la participación de la Facultad de Arquitectura, la IMM y otras instituciones que se fueron sumando a lo largo de las sucesivas ediciones. Contó con la visita de arquitectos extranjeros de primer nivel, así como de estudiantes locales y de la región. En sus ediciones iniciales, las más fermentales y las más estrechamente vinculadas al POT, la Facultad, durante dos semanas cada marzo, paralizaba prácticamente el resto de sus actividades para recibir este esperado evento.

concepto nuevo en el que Montevideo, en tanto ciudad capital de escala intermedia, se posiciona disciplinariamente para América Latina y el mundo y es bautizada «Capital del Urbanismo Temático» (1999).

Objetivos y sistema de hipótesis

General

- Contribuir a la historia de la planificación de Montevideo, examinando desde una lectura crítica el zigzagueante proceso de elaboración del POT, sumando nuevas fuentes e interpretaciones, y planteando que es necesario comprenderlo en cada uno de los momentos en relación con:
 - a. las continuidades y rupturas con los planes que lo anteceden;
 - b. la circulación de ideas detrás del Plan;
 - c. los recursos proyectuales del Plan;
 - d. el perfil y las relaciones controvertidas entre sus protagonistas.

Particulares

- Indagar acerca de las implicancias de los tempranos vínculos institucionales entre el ITU y la IMM.
- Posicionar al POT como jalón fundamental del proceso planificador montevideano del siglo XX, con énfasis en las continuidades.
- Revisar los contextos político-culturales y los debates históricos y epistemológicos que hicieron posible el POT, enmarcándolo sincrónicamente en escenarios múltiples que convergen en el retorno democrático.
- Hacer una lectura crítica de cada etapa del proceso de elaboración del POT mediante el análisis de sus recursos proyectuales, e identificar y mapear los actores clave respectivos.
- Dimensionar la trascendencia y las resonancias del Plan.

Sistema de hipótesis

Defendemos, en primer lugar, la existencia de un proceso de continuidades y solidaridades en el proceso

planificador de Montevideo a lo largo del siglo XX. 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, puesto que son experiencias territoriales sedimentadas que dejan sus huellas en los tiempos largos del territorio» (Novick, 2009, pág. 2).

Descubriremos que, si bien el Plan es innovador en muchos sentidos, no hay borrón y cuenta nueva, no se parte de cero. Permanecen del sistema planificador anterior las jerarquizaciones viales con sus afectaciones, el cinturón verde rural, los barrios jardín, la identificación de centros vecinales. Para demostrarlo analizaremos en clave comparativa tres jalones en la planificación montevideana del siglo XX: el Plan Regulador, el Plan Director y el POT. Mediante el estudio de cuatro elementos clave presentes en los tres instrumentos, identificamos pautas comunes, solidaridades y solapamientos entre ellos.

Sostenemos en esta tesis que el proceso de elaboración del POT devela una circulación de ideas que conecta a Montevideo con otras experiencias planificadoras latinoamericanas y europeas. Varios autores destacan el rol de la circulación de ideas sobre la base de intercambios de saberes y experiencias en la conformación y planificación de la ciudad moderna latinoamericana. Los datos sugieren que la empatía entre montevidianos y andaluces fue inmediata, al compartir un sentimiento común de pertenencia a un lugar *de borde* o periférico en sus respectivas situaciones geopolíticas. Asimismo, demostraremos que no fue un vínculo asimétrico entre las contrapartes y, en cambio, operó a modo de legitimación cruzada.

Afirmamos que el POT no fue hijo de un enfoque único ni es posible encajarlo exclusivamente en alguna de las caracterizaciones de los planes según corren las décadas, elaboradas por diversos autores, tanto de cuño hispano como anglosajón (Vegara Gómez, 1993; Terán, 2009; Hall, 1996). Esto resulta novedoso en el contexto de los planes de la generación de los noventa, tal como son caracterizados. Para demostrarlo, la tesis descansa en un examen extenso de los documentos que dan cuenta de las distintas etapas que atraviesa el Plan, develando los fundamentos conceptuales y los hilos proyectuales que se tejen en cada una de ellas, y a la vez en las entrevistas a actores clave.

La hibridación es entendida aquí como la generación de un producto que combina los repertorios conceptuales de los hacedores del Plan. Sostenemos que el trabajo de un colectivo tan amplio explica en parte el carácter híbrido del Plan en cuanto a la distinta naturaleza de las escalas abordadas, enfoques y énfasis otorgados a determinados ejes temáticos.

Se visibilizan los distintos espesores de los hilos conceptuales y las variantes en las estrategias proyectuales que se reconfiguran en el proceso de tres años de elaboración del Plan, así como propuestas que no fueron incluidas en la versión definitiva y que resulta pertinente que trasciendan y eviten su pérdida.

Se identifican y mapean los diversos actores participantes del Plan de acuerdo a etapas. Se registran las disputas a lo largo del proceso de elaboración, pero también las redes forjadas y las legitimaciones cruzadas entre Intendencia, Academia y Cooperación.

Mostramos que, una vez aprobado el POT, la producción académica de análisis y propuestas fue generando un corpus conceptual que tuvo sus resonancias en la generación de los instrumentos de planificación derivada, en una suerte de retroalimentación. En relación con las resonancias e influencias, se pone el Plan en relación con otras experiencias planificadoras que permiten hablar de retrotransferencias, como el Plan de Sevilla y el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. Asimismo, especulamos¹⁶ con un posible paralelismo del POT con el *Piano Regolatore de Bologna* (1985) y el Plan Urbano de Rosario (2007), en los que identificamos fundamentos conceptuales y coyunturas políticas similares al caso estudiado.

Explicamos la conformación de un *colegio invisible*¹⁷ de planificadores contruidos a sí mismos en la práctica vinculada al Plan Montevideo cuando aún no había estudios de posgrado a nivel nacional. Esa *escuela de planificación* formó a varias generaciones marcando trayectorias, ya sea desde los cursos de grado, luego desde la maestría, desde los Seminarios Montevideo o en las propias oficinas públicas dedicadas al oficio. Proponemos el *Sistema Montevideo* como constructo que pivota en el POT en el acopio de conocimiento y experiencia en pensar y diseñar la ciudad y el territorio, y a la vez como generador de redes locales e internacionales.

Estrategias metodológicas

Abordamos en esta tesis el estudio instrumental de un caso particular: el proceso de elaboración del Plan Montevideo. Siguiendo a Stake (1998), procuramos dar cuenta de su carácter único y lo abordamos hasta llegar a conocerlo bien e interpretarlo de manera fundamentada. Se trata del estudio de un caso intrínseco y a la vez instrumental, en el sentido de que se pretende, concretamente, conocer el caso a cabalidad, pero además resulta útil para comprender una realidad más amplia. El caso es una entidad, y en cierto modo tiene vida única. Acudimos a diversas fuentes de datos, observaciones, entrevistas, lo que a su vez implica rever los temas y eventualmente plantear otros nuevos. Por eso se menciona que el estudio de caso es de «enfoque progresivo». Como estudio de caso, tiene una componente subjetiva, se apoya en la experiencia previa y en el valor que para nosotros tienen las cosas. Por eso mediante la triangulación de datos se procura evitar las falsas percepciones y el error en las conclusiones de la investigación.

Terminar un estudio de caso es la consumación de una obra de arte. Para algunos de nosotros un

16 Los términos *espejo*, *espectáculo* y *especulación* tienen una raíz común. *Especular* significó en su momento observar el cielo y los movimientos de las estrellas, otra forma de leer el futuro.

17 El término actualmente se refiere principalmente a la libre transferencia de pensamiento y de experiencia técnica, que suele llevarse a cabo sin el establecimiento de las instalaciones designadas o la autoridad institucional.

estudio de caso será el mejor trabajo de nuestra vida, si exceptuamos los que dedicamos a nuestra familia. Debido a que se trata de un ejercicio de tal profundidad, el estudio de caso es una oportunidad de ver lo que otros no han visto aún, de reflejar la unicidad de nuestras propias vidas, de dedicar nuestras mejores capacidades interpretativas, y hacer una defensa, aunque solo sea por su integridad, de aquellas cosas que apreciamos. (Stake, 1998, pág. 116)

Para resolver *el caso* se procede a trabajar con los siguientes materiales:

Corpus documental del POT

El corpus documental del Plan se encontraba disperso en archivos parciales de las instituciones que participaron en su concepción. El hallazgo de los documentos papel rotulados como Convenio AO 5648, Anteproyecto 1996 y Proyecto 1997, localizados en armarios de oficinas distintas, a veinte cuadras una de otra, y ponerlos uno junto a otro fue fundamental para analizar el proceso referido. Estos documentos son parte de la abundante *literatura gris* que es pertinente rescatar del olvido, en este caso, para develar las estrategias proyectuales y los fundamentos conceptuales que apuntalan el proceso de elaboración del Plan. Complementariamente, contamos con un manuscrito inédito del primer asesor de la JA Florencio Zoido Naranjo, en el que informa sobre su actuación como asesor en el POT (1996), lo que echa luz al proceso desde un *armario* al otro lado del Atlántico (ver anexo IV).

La consulta a las fuentes primarias del Anteproyecto, el Proyecto y la versión definitiva, complementada por bibliografía específica y entrevistas, permite reconstruir el proceso de elaboración del Plan. Recorremos las diversas instancias que atravesó el diseño del Modelo Territorial por ser una pieza significativa, que fue variando a lo largo del proceso. Reproducimos en este trabajo determinadas piezas gráficas inéditas – cartografías, mapeos propositivos– que dan cuenta de la profundidad y el alcance del instrumento en sus distintas versiones. Develamos las distintas herramientas proyectuales utilizadas y los hilos conceptuales que sostienen el proceso de elaboración del POT. También hacemos foco en propuestas que son descartadas y no forman parte de la versión definitiva del Plan.

En referencia a otras fuentes de información primaria, en la FADU se dispone de materiales inéditos, útiles a esta investigación, en diferentes servicios. El Proyecto del Plan 1997 y otros antecedentes de planificación se encuentran en el acervo del IETU, pero también hay insumos en el IHA, en el Servicio de Medios Audiovisuales y en el Archivo del Consejo de Facultad. En la Intendencia encontramos información dispersa en el Departamento de Planificación, tal como el Convenio AO 5648 entre la IMM y la FARQ, una copia del Anteproyecto 1996 y varios convenios de cooperación con ciudades europeas. Las resoluciones y el Digesto disponible en la web de la Intendencia, así como las publicaciones oficiales de instrumentos aprobados,

constituyen también referencias ineludibles del presente trabajo.

Las actas de la Junta

En Montevideo y el resto de los departamentos de Uruguay, todo instrumento de planificación debe ser aprobado por la respectiva Junta Departamental, integrada por representantes de todos los partidos políticos. Este proceso le otorga valor jurídico al Plan y se constituye en fuente de derecho. La aprobación del Plan Montevideo por el legislativo comunal fue un proceso discutido que llevó desde mediados de 1996 hasta su aprobación en setiembre de 1998. Las actas de la Junta –versiones taquigráficas– dan cuenta de los discursos orales de los hacedores del Plan, así como de las confrontaciones que se suscitaron en el proceso de aprobación entre los participantes (ver anexo III). En dichas instancias fueron convocados, según el tema a tratar, representantes de la Academia, de la Cooperación y de la Intendencia, así como colectivos representantes de diversos intereses de la sociedad civil organizada.¹⁸

Los videos del SMA

De los archivos disponibles en el Servicio de Medios Audiovisuales (SMA, FADU, UDELAR) se rescataron videos que dan cuenta de diversas instancias de presentación de avances del Plan (ver anexo II). Esta información reviste interés ya que permite apreciar no solo lo que se dice sino cómo se dice, la gestualidad en la comunicación, los recursos de presentación de la época. Los videos permiten apreciar las recurrencias, las pausas y las insistencias sobre qué y cómo mirar que cada uno de los expositores transmite, a la vez que recrear las contiendas y las legitimaciones cruzadas entre ellos. Textos escritos y discursos orales no son equivalentes. Los videos poseen un gran valor testimonial en tanto constituyen los únicos registros visuales y sonoros de referencia en relación con el Plan.

Las entrevistas

Esta tesis se apoya en la realización de entrevistas a varios de los protagonistas del Plan en el momento oportuno, cuando aún es posible hacerlo dadas sus trayectorias vitales. Las entrevistas trasuntan todo el proceso de escritura de la tesis, ya que las preguntas formuladas, *a la medida* del entrevistado, contribuyen a verificar las distintas hipótesis específicas, en una suerte de triangulación de datos que es el cauce principal

¹⁸ Las sesiones consultadas de la Comisión de Planeamiento Urbano de la Junta en que el Plan fue tema de discusión datan del 2.10.96 y del 16.4.97, cuando se anuncia la elaboración del Plan. Posteriormente, en el proceso de aprobación, el tema ocupó varias sesiones durante todo 1998. Natalie Sobot, colaboradora del ITU, digitalizó las actas disponibles en la Biblioteca de la FADU, que hoy son de exclusiva consulta en sala.

para llegar a las realidades múltiples (Stake, 1998). También las entrevistas, en un estudio de caso, son fundamentales para abrirlo a diferentes puntos de vista, ya que no todos lo ven de la misma forma. Los comentarios interpretativos que se desprenden de estas están dispersos a lo largo de la tesis cuando es oportuno, para dar a conocer determinada información o triangular datos. Con las entrevistas se pusieron en juego las distintas formas de pensar según pasa el tiempo, los temas de autoría, el plano de los afectos. De este modo se va completando el contenido con datos profundos y también con las anécdotas, que se van recordando en la medida en que se ponen en palabras.

El abordaje propuesto supone, primero, identificar a los posibles informantes, seleccionarlos, contactarlos y concretar la entrevista. Es así que se revisan los créditos del Plan¹⁹ para identificar a todos los autores, luego se selecciona a los que tuvieron responsabilidades directas o implicancias en determinados ejes temáticos de interés. El criterio de selección procura una equilibrada representación de la triada hacedora: la Intendencia Municipal de Montevideo, la FARQ y la Junta de Andalucía. Asimismo, se entrevista a Thomas Sprechmann, quien renuncia tempranamente a integrar la dirección del equipo académico de la Facultad, lo que permite incorporar una voz «disonante». Las entrevistas, contrastadas con los archivos documentales, cooperan en la construcción de un análisis crítico, complementando el relato con sus «luces y sombras». Se realiza un total de doce entrevistas; para cada una de ellas se preparan con antelación las preguntas a formular, basadas en la lectura previa de los archivos documentales disponibles. En el apéndice digital de este trabajo figuran las entrevistas desgrabadas y una reseña biográfica de cada entrevistado.

En referencia al «arte de la entrevista», el enfoque que propone María Esther Gilio (Villanueva, 2018) resulta especialmente inspirador.²⁰ Con sus preguntas, «la gran entrevistadora uruguaya» podía llegar a la bondad del otro. Por lo general, a la gente le gusta que se la entreviste, que se la haga hablar de cosas que nunca dice, entonces habla con placer, como si se sorprendiera a sí misma con lo que está diciendo, afirmaba Gilio. De hecho, Eduardo Folco, en oportunidad de la entrevista realizada (29 de mayo de 2018), expresa: «[...] O sea, me estás haciendo revolver el archivo de mi memoria, de cosas que hace tiempo nadie me pregunta, está bueno».

A la vez, las entrevistas constituyen un justo reconocimiento a algunos de los protagonistas del Plan. Teniendo en cuenta que ya transcurrieron más de veinte años desde la aprobación del POT y muchos de sus autores estaban ya en ese momento en la plenitud de su trayectoria académica y profesional, esta resulta una oportunidad impostergable para consultarlos y así iluminar el problema conceptual de investigación más amplio.

¹⁹ Los créditos que figuran al final de la publicación del POT (IMM, 1998, págs. 297-300) están desglosados según procedencia institucional, jerarquías y tareas específicas. Suman unas doscientas personas.

²⁰ Se insiste en la importancia de prepararse para la entrevista, de estudiar el caso. Gilio tenía prontas un mínimo de veinte preguntas, que a lo mejor después no usaba, pero están ahí a la manera de un comodín. «Te voy a dar el detalle», decía Aníbal *Pichuco* Troilo, y eso, según Gilio, cautivaba y generaba una expectativa singular en el interlocutor. Más que las anécdotas, le importaba conocer cómo piensa, cómo siente la gente, dejar de bucear y entrar en las profundidades de un asunto. «Yo hago preguntas por inseguridad», afirmaba Gilio, quizá por temor de estar opinando de tal o cual tema.

En síntesis, proponemos, sumando nuevas fuentes e interpretaciones, construir una historia y lectura crítica acerca del armado del Plan Montevideo. Focalizamos en los siguientes aspectos de interés: las continuidades y rupturas del POT con los planes que lo anteceden, la circulación de ideas y recursos proyectuales detrás del Plan, y los embates entre sus protagonistas. Entendemos que a través de la historia del POT nos asomamos al conocimiento del urbanismo montevideano del retorno democrático, iluminando a la vez los temas y problemas de nuestras actuales agendas urbanas.

1. El lugar del POT

En este capítulo se indaga acerca de la significación de la disciplina urbanística a nivel nacional e internacional, y se subraya el rol del Instituto de Urbanismo como temprano *hub* de investigación y enseñanza disciplinar desde su fundación en 1936, desde sus inicios en estrecho relacionamiento con los gobiernos municipales. Se da cuenta de la génesis y el fortalecimiento de la cultura planificadora uruguaya y de los vínculos institucionales entre la IMM y el ITU, antesala de lo que sería la firma del Convenio específico de 1995 para la elaboración del POT.

1.1 El IU, una «escuela uruguaya de urbanismo»

Las vísperas del urbanismo

En la biblioteca de la FADU se conserva un incunable: el primer texto de Pierre Lavedan de 1926 *Qu'est-ce que l'Urbanisme? Introduction à l'histoire de l'Urbanisme* [Qué es el urbanismo. Introducción a la historia del urbanismo]. Los datos sugieren que los escritos de Lavedan (1885-1982) se conocieron tempranamente en nuestra casa de estudios en relación con otros países, incluso de Europa. Si comparamos con Italia, por ejemplo, probablemente por tener una cultura más autorreferencial que la nuestra, fue recién en 1966 que Aldo Rossi con su *Arquitectura de la ciudad* dio a conocer a Lavedan en su país (Grudet, 2007).

Como sabemos, Francia fue una referencia ideológica muy fuerte en Uruguay. De hecho, durante mucho tiempo nuestro país fue el único en América Latina donde la primera lengua extranjera que se aprendía en la enseñanza secundaria era el francés. El primer maestro que dirigió un taller en nuestra casa de estudios fue *monsieur* Joseph Carré, uno de los alumnos predilectos de Jean-Louis Pascal en la École des Beaux-Arts de París. Carré formó a las primeras generaciones de arquitectos uruguayos durante quince años, a partir de 1915, fecha en que se escindió la carrera de Arquitectura de la de Ingeniería.

Lavedan, de la misma manera que el ingeniero Ildefons Cerdà, es citado en ocasiones como el padre del urbanismo, lo que da cuenta de la puja que diversos colectivos han mantenido hasta hoy por detentar el origen de la disciplina. En 1926 sienta las bases de una nueva rama de la historia del arte –la historia de la

arquitectura urbana– con un objeto específico: «el diseño consciente del trazado de las calles, la repartición de los barrios y los espacios libres de una ciudad siguiendo un plan predefinido» (Rigotti, 2014, pág. 20). Lavedan contribuye al proyecto de hacer del urbanismo una profesión, poniendo foco en la esfera del proyecto urbano. En efecto, en un artículo que publica en la revista que dirigía –la *Vie Urbaine*– acerca de la construcción de la *Place de la Concorde*, celebra los doscientos años de la génesis de su proyecto, dejando en segundo plano la fecha de inauguración, una sutileza que denota la importancia que le otorgaba a la idea más que a su concreción (Grudet, 2007).

Al igual que Lavedan en 1926, nueve años más tarde Carlos Gómez Gavazzo²¹ también se pregunta «¿Qué es el urbanismo?». En el artículo así titulado explicita, un año antes de la fundación del IU, «los móviles de su ejecución imperiosa» (1935, pág. 35), ya que manifiesta su preocupación, recién llegado de Francia de trabajar en el atelier de Le Corbusier, por el estado caótico de la ciudad. Acto seguido, afirma que la Facultad de Arquitectura (FARQ) está destinada a tener el rol de centro de formación de los urbanistas. Con la fundación del Instituto de Urbanismo (IU) se sientan las bases de una «escuela uruguaya de urbanismo» (Gorelik, 2021, pág. 178) que tendría gran influencia en buena parte del Cono Sur durante la primera mitad del siglo XX.

El urbanismo fue una idea, una revelación lo suficientemente convincente como para lograr una aceptación casi simultánea dentro y entre regiones, estados y continentes (Sutcliffe, 1981). En los debates de la época se subrayaba la necesidad de que las ciudades contaran con planes reguladores para el crecimiento de las ciudades latinoamericanas y del arquitecto como el profesional más idóneo para realizarlos. Eran tiempos de congresos de la Federación Panamericana de Arquitectos y otros de similar tenor, a los que asistían profesionales de todo el continente. En particular, en el Congreso realizado en Buenos Aires en 1927 se insistía en la difusión del urbanismo mediante la formación de cátedras y la organización de conferencias temáticas. El quinto congreso de 1940 vuelve a celebrarse en Montevideo, al igual que el primero, que había tenido lugar veinte años antes. El urbanismo y el crecimiento de las ciudades fueron el tema principal. Era considerado una ciencia joven, un instrumento que permitía remediar el caos de las ciudades no solo por medio de planes sino también con la creación de institutos, legislación y otros medios aplicables a la ciencia urbana, que también incorporaba la dimensión social. Se insistió con que los institutos debían llevar a cabo tareas coordinadas de investigación, docencia y divulgación de los problemas urbanos y rurales, y con la necesidad de la creación de organismos estatales afines (Gutiérrez & Tartarini, 2007).

En esa orientación, podemos afirmar que en Uruguay tenemos una trayectoria de la disciplina urbanística

²¹ Gómez Gavazzo, Carlos (Montevideo, 1904-Montevideo, 1987). Ganador del Gran Premio de la Facultad de Arquitectura, obtuvo una beca para viajar a Europa, donde colaboró por cinco meses con Le Corbusier en diversos proyectos, entre 1933 y 1934. Ejerció la docencia en la Facultad desde 1938 y fue una figura central en la elaboración del Plan de Estudios de 1952. Merece especial atención su actividad en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, que dirigió de modo efectivo a partir de 1953, año en que asumió como director. Desde el ITU realizó y promovió numerosas investigaciones, publicaciones periódicas, asesorías a gobiernos municipales y al gobierno nacional, así como un constante intercambio con organizaciones regionales. (<https://nomada.uy/guide/view/authors/3005>)

acompañada con otras experiencias similares en América Latina, que se consolida con la fundación del IU en 1936, bajo la dirección de Mauricio Cravotto.²² El decano de la época así lo justifica:

El IU, cuya creación propongo, tendría como misión principal y casi única la de alentar los estudios de investigación, realizando todos aquellos que pudieran ser de verdadera utilidad nacional, dotando a la Universidad de un centro autónomo, capaz de despertar la atención y el interés de todos los estudiosos de nuestro continente y que pondría al servicio del país los frutos de sus actividades, encarando y resolviendo los distintos y complejos problemas del Urbanismo que la vida actual plantea. (Acosta y Lara, 1937, pág. 9)

Sostenemos, en primer lugar, que la aseveración de Gómez Gavazzo respecto de que los estudios de urbanismo han de realizarse en la FARQ denota que el urbanismo en el momento de la creación del IU ya era un campo disciplinar en disputa, y que perfectamente podría haber quedado en manos de la Facultad de Ingeniería si consideramos las referencias a Cerdà. A diferencia de lo que ocurriría en el mundo anglosajón y en el de habla alemana, la planificación entre nosotros, al igual que en la Europa latina, preservó finalmente un lugar central para la figura del arquitecto (Gorelik, 2021).

En segundo lugar, afirmamos que existe una temprana línea de pensamiento común que vincula al IU de Cravotto y Gómez Gavazzo con sus abordajes integrales (ver figura 1), con la línea conceptual del Plan Montevideo que, como veremos más adelante, constituye un instrumento que abarca el departamento en su totalidad, abordando tanto la escala rural como la urbana. En efecto, el urbanismo practicado en el ITU desde sus inicios, con la dirección de Cravotto y luego de Gómez Gavazzo, aborda el campo y la ciudad como objeto de estudio. Luego de su pasantía en París, de la que regresa en 1934, Gómez Gavazzo comienza a hacer ejercicios de traslación de la técnica urbana al territorio rural; acuñó el término *ruralismo* y llamó a la planificación rural ciencia del planeamiento territorial, a la vez que definió el par dicotómico urbanismo-ruralismo (De Souza, 2019). A mi entender, se esbozaba en estos trabajos nuestra propia manera de recorrer «los caminos que se bifurcan» entre el urbanismo y la planificación, al decir de Gorelik (2021, pág. 167).

²² Mauricio Cravotto (1893-1962) fue un reconocido arquitecto y urbanista uruguayo. Su trayectoria estudiantil brillante le hizo ganar varias becas y viajar por Europa y Estados Unidos. En la década del treinta tuvo un intenso vínculo con universidades de Argentina y Brasil. Dirigió el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura desde su fundación en 1936 hasta 1952. En 1935 el Consejo de Facultad le encomienda, junto a una comisión constituida por Juan Antonio Scasso, Raúl Lerena Acevedo, Eugenio Baroffio, Gómez Gavazzo, Américo Ricaldoni, Octavio de los Campos e Hipólito Tournier, la elaboración del Reglamento del que sería el futuro Instituto. Por más información consultar <http://www.nomada.uy/guide/view/authors/2032>.

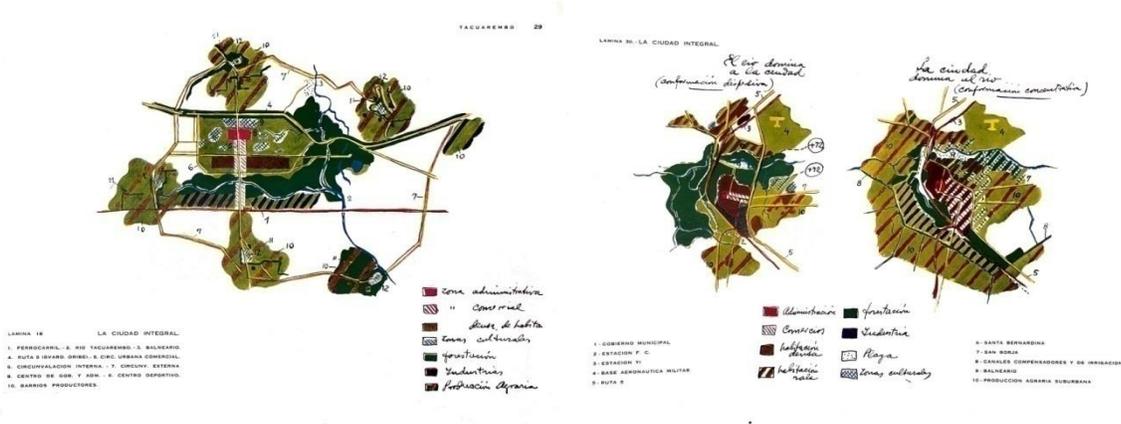


Figura 1.

Estudio integral de ciudades uruguayas y sus regiones.

Nota: Escaneado de *La ciudad integral. Tacuarembó y Durazno* (págs. 29 y 49), por C. Gómez Gavazzo, 1946, ITU-Facultad de Arquitectura.

Esta manera de abordar la ciudad y el territorio tiene sus precursores. «*Town and country must be married and out of this joyous union will spring a new hope, a new life, a new civilization*», afirmaba Ebenezer Howard en 1898 (Fishman, 1977, pág. 23) Esta temprana aseveración utópica de Howard puede vincularse no solo con el urbanismo moderno de Le Corbusier –quien afirma que el objeto de estudio de la disciplina comprende tanto los asentamientos urbanos como los rurales–, sino también con teorías de planificación regional provenientes de América del Norte. En oportunidad de su viaje a Estados Unidos, Cravotto retorna entusiasmado con varios proyectos territoriales como los *parkways*,²³ los centros cívicos y otros recursos que pondrá en práctica en el Plan Regulador de 1930 para Montevideo, como profundizamos en § 2.2.1.²⁴

La «conciencia municipal»

Unos años antes de la fundación del IU, la revista *Arquitectura* de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) dedica un número íntegramente al urbanismo (n.º 171, febrero de 1932), en sintonía con los temas y problemas del momento. La preocupación para los particulares y para el gremio de los agrimensores era la flamante ordenanza de Montevideo, que imponía limitaciones a los fraccionamientos en suelo rural y determinaba superficies mínimas de padrones, en una clara defensa del interés colectivo sobre el particular. Celebrando esta ordenanza, Raúl Lerena Acevedo aboga por la llegada de un «nuevo espíritu de solidaridad», como se vivía en algunos países anglosajones:

²³ *Parkways*, del inglés americano, se traduce como vías verdes o rutas paisajísticas. Son infraestructuras viales sistémicas de larga tradición en la historia del paisaje americano y de sus parques nacionales. Se caracterizan por estar acondicionadas con arbolado. Tienen un espíritu de disfrute en el recorrido, que puede ser en diversas modalidades: automóvil, moto, bicicleta, caballo, a pie.

²⁴ Las tesis de Martín Fernández (2018) y Fabiana Oteiza (2020) que figuran en las referencias bibliográficas del presente trabajo abordan ampliamente diversas facetas de la obra de Mauricio Cravotto.

Es cierto que en esos países existe un sentimiento de colectividad urbana o, si se prefiere, una *conciencia municipal* que es una de las fuerzas del progreso de sus aglomeraciones. El famoso urbanista inglés Unwin, que ha inspirado en su país la moderna legislación en la materia, explica así el desarrollo de ese sentimiento: «Hasta el presente el progreso de la democracia, progreso que ha destruido la antigua estructura de la sociedad, ha dejado al mismo tiempo al hombre en toda su libertad y un completo aislamiento. Pero ha nacido ahora un nuevo sentimiento de los derechos y de los deberes de la comunidad que se distingue de los del individuo. Surge la necesidad de que un nuevo orden social sustituya al antiguo, también que la liberación del individuo sea el principio, no el fin en sí de la obra en construcción. El movimiento de opinión en favor de la organización racional de las ciudades y los poderes conferidos a las municipalidades por el legislador son pruebas concluyentes del desenvolvimiento del nuevo espíritu de solidaridad». (Lerena Acevedo, 1932, pág. 28)

La importancia de este manifiesto radica en el firme convencimiento de Lerena Acevedo de que sólo confiando en las municipalidades y dotándolas de la potestad de ejercer jurisprudencia urbana como función primordial se podrá realmente encauzar el desarrollo de las ciudades. Es un claro acercamiento del urbanismo como disciplina al quehacer municipal, dando a entender que uno no tiene sentido sin el otro. Como complemento, el editorial de la revista, escrito por Juan Antonio Scasso²⁵ (quien sería subdirector del IU de 1951 a 1956), invita a los arquitectos a involucrarse en política, a pelear por las causas justas desde los cargos de poder en la administración municipal y a evitar las críticas cuando los procesos están culminados. Los datos mencionados sugieren que la fundación del IU está ligada desde un comienzo a la política y al quehacer municipal antes que al gobierno estatal. Por otra parte, las alianzas entre los gobiernos municipales y los entes académicos dedicados al urbanismo no eran exclusivas de Montevideo, sino el denominador común en esa época en América Latina.

Posteriormente, en los cincuenta, es notable el activo rol del ITU en la promoción de las oficinas técnicas de planificación departamental. La injerencia en los asuntos municipales no sólo abarcaba el asesoramiento para la planificación técnica, sino también para la planificación administrativa (ITU, 1955). Se genera un «organograma» tipo para el planeamiento municipal aplicable a las intendencias en general (figura 2) y uno específico para Montevideo (figura 3).

²⁵ «Juan Antonio Scasso (1892-1973) perteneció y fue pieza clave de aquella generación que impulsó la renovación de la arquitectura nacional, destacándose su actividad como arquitecto, urbanista, docente y periodista de temas relacionados con la disciplina. Su actuación se diversifica a partir de 1920, cuando ingresa como arquitecto a la entonces Dirección de Parques y Jardines (luego Dirección de Paseos Públicos) de la Intendencia Municipal de Montevideo, y como docente a la Facultad de Arquitectura desempeñándose como adjunto en el curso práctico de urbanismo de la Cátedra de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista, a cargo del arquitecto Mauricio Cravotto. Esta combinación de tareas le resultaba particularmente estimulante ya que le permitía una retroalimentación permanente». <http://nomada.uy/guide/view/authors/752>

ORGANOGRAMA PARA EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL DEL DEPTO DE _____

□ OFICINAS EXISTENTES ■ OFICINAS PROPUESTAS

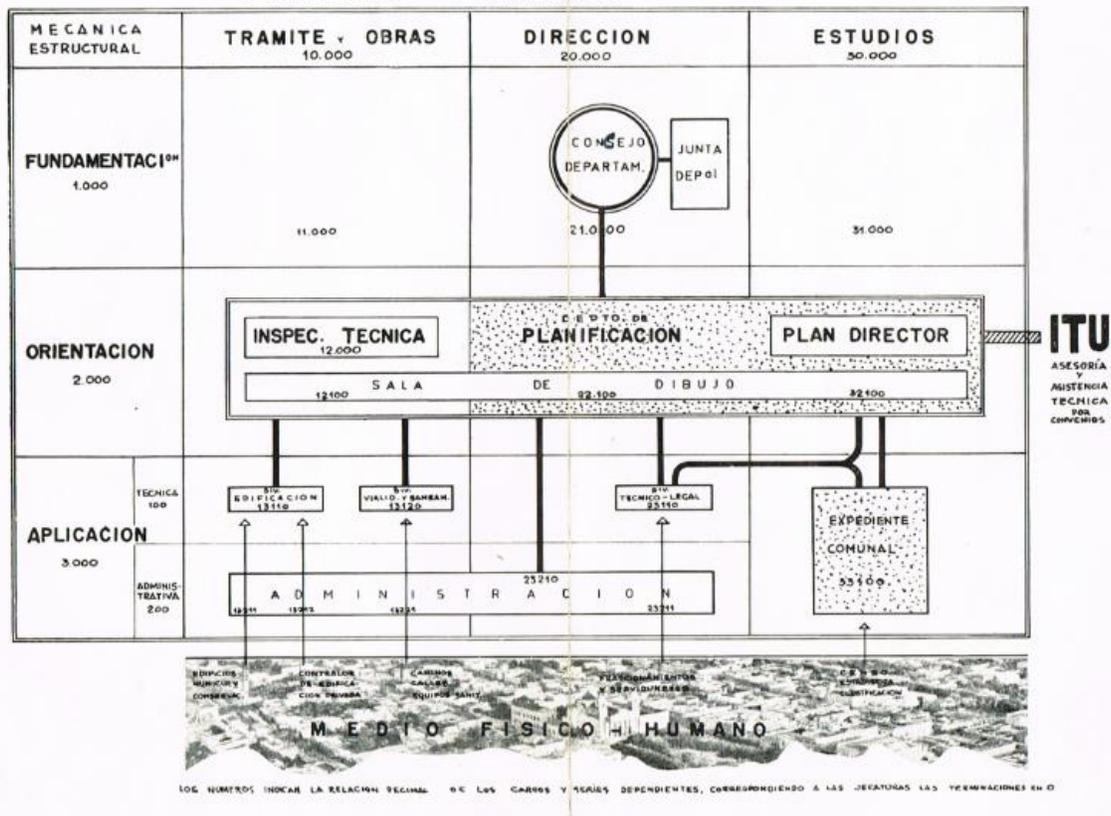


Figura 2.

Organograma tipo para el planeamiento municipal.

Nota: Escaneado de Folleto de divulgación n.º 8. Planificación técnica y administrativa, por ITU, 1955, Facultad de Arquitectura.

La similitud de los problemas que afectan a los Gobiernos Municipales del país en materia de planificación ha inducido al ITU a proponer un plan-tipo de reorganización técnico-administrativa, que permita a cada jurisdicción atender sus necesidades y coordinar sus propósitos. Dicho plan-tipo consulta no sólo las exigencias técnicas sino también la situación económica y funcional de sus organismos y se constituye en la creación de un departamento central de Planificación, que permite separar el estudio del trámite y la ejecución, complementado por la asesoría y asistencia técnica del ITU.

Este plan ya ha sido presentado a las autoridades comunales de Florida, Salto, Río Negro y Cerro Largo, con posibilidades de llevarse a la práctica en forma inmediata. Serán así los mismos municipios los que estarán habilitados para resolver técnicamente los problemas que les son propios. (ITU, 1955, s/n)

REAJUSTE SITUACIONAL PARA LA PLANIFICACION DEL AREA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO										ITU F. de A.							
ESTRUCTURAL		MECANICA		EVOLUTIVA		REACCIONES			CONCLUSIONES								
CONCEPTO		ORGANO		CONTE		AUTORIDAD		USUARIO Y OPINION PUBLICA			OBSERVACIONES		RECOMENDACIONES				
											A. OBSERVACIONES		B. RECOMENDACIONES				
											1. AMBITO		2. RESULTADOS				
											1. FUNDAMENTO		2. ORIENTACION				
											3. APLICACION						
1 FUNDAMENTAL Ver el artículo 4.º del artículo 1.º		LEY ORGANICA MUNICIPAL		1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL		1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL		1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL			1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL		1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL		1. LEY ORGANICA MUNICIPAL 2. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 3. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 4. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 5. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 6. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 7. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 8. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 9. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL 10. LEY DE ORGANIZACION MUNICIPAL		
2 ORIENTATIVO Resumen del Estado de Montevideo		LEYES DE PLANIFICACION		1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL			1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. LEY DE PLANIFICACION MUNICIPAL		
3 DE APLICACION Resumen de la Ley de Montevideo		DECRETOS		1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL			1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		1. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 2. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 3. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 4. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 5. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 6. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 7. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 8. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 9. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL 10. DECRETO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		
EL ESTADO DE PLANIFICACION MUNICIPAL		DESARROLLADO A TRAVES DE UN PROCESO HISTORICO CONFUSO		ORIGINA UNA SOLUCION PARCIAL		Y SE PROPONE ORGANO CON UN ESTATUTO DE PLANIFICACION PREVISTO POR LA LEGISLACION			En una EXPRESION AMBIENTAL de DUDA - NECESIDAD e IMPROVISACION			ATENCIÓN A SU TIPO Y A SUS RESULTANCIAS ESTRUCT. Y EVOLUTIVAS		SE ESTIMA DE INTERES GENERAL ESTABLECER y ORDENAR UN STATUS TRANSITORIO - UN STATUS DEFINITIVO		DE CONTENIDO INTEGRAL y GARANTIAS TOTALES	

Figura 3.

Reajuste situacional para la planificación del Área Municipal de Montevideo.

Nota: Escaneado de Folleto de divulgación n.º 8. Planificación técnica y administrativa, por ITU, 1955, Facultad de Arquitectura.

Se divulga por esos años la conveniencia de la modalidad Plan Director sobre el Plan Regulador, como antesala de lo que sería el encargo del Plan Director de Montevideo (ver § 2.2.2) a Gómez Gavazzo, director del ITU en ese momento, quien se instala en la propia Intendencia a trabajar para ello. Complementariamente, cabe señalar las líneas propias del ITU en investigación, capacitación y asesoramiento, que fueron referencia a nivel regional, lideradas por Gómez Gavazzo. En esa dirección se destacan los trabajos de asesoramiento para el Plan de Mar del Plata (1962), el dictado de conferencias y cursos durante los cincuenta y sesenta en todo el Cono Sur, las pasantías de adiestramiento en el ITU que realizaban colegas extranjeros, las recorridas pioneras por las ciudades uruguayas y la temprana vinculación del ITU con el mundo de la legislación nacional en temas de urbanística.²⁶ Se trabajaba en clave multidisciplinaria, ya que la cuestión económica y social de las comunidades era insoslayable. Por otra parte, el trabajo multidisciplinario era la tónica habitual en la planificación en América Latina, señala Gorelik (2021).

Uno de los conflictos detectados ya en ese momento consistía en que, en ocasiones, las leyes nacionales entraban en colisión con las departamentales. La Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 9515, 1935) otorga

²⁶ Toda la obra realizada por Gómez Gavazzo está disponible en el acervo del IETU. Una guía para su comprensión es el informe de investigación de Lucio de Souza y Lorena Logiuratto, *Sistematización razonada del acervo Gómez Gavazzo*, disponible en <http://www.fadu.edu.uy/investigacion/files/2015/05/Informe-GG.pdf>

significativos grados de autonomía a las Juntas Departamentales. Un artículo clave es el que define las competencias de las administraciones departamentales en materia de Ordenamiento Territorial:

Dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo:

A) La regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental.

B) Formular y aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial.

C) El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial.

(Ley n.º 9515, 1935, Capítulo III, artículo 19, apartado 35)

Al aprobarse la Ley de Centros Poblados (1946) se invoca al ITU explícitamente como referente de consulta para evaluar la viabilidad de un sitio para ser urbanizado. El ITU brindó también asesoramiento crucial a Salud Pública y a Educación Primaria en las inundaciones de 1959.

1.2. Breve crónica de una larga relación

Cabe precisar que el POT fue un encargo de la IMM a la FARQ a través de un convenio entre ambas instituciones. La confianza depositada en la Academia, y más específicamente en el ITU, para la elaboración de un Plan no era una novedad. El vínculo institucional entre la Intendencia y el Instituto se remonta a la fundación del IU en 1936. En efecto, el primer trabajo que encara el IU es el asesoramiento a la IMM para el reordenamiento de la edificación de la zona costera este del departamento junto con un asesoramiento a la Intendencia de Flores para el Plan Regulador de la ciudad de Trinidad (Gómez Gavazzo, 1986).

Complementariamente, datos de otro andarivel refuerzan el vínculo institucional. El primer director del IU, Mauricio Cravotto, es también el arquitecto proyectista del Palacio Municipal, obra obtenida por concurso.²⁷ A su vez, el director de Paseos Públicos en la IMM, Juan Antonio Scasso, ejerce la docencia en la cátedra de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista desde 1920 hasta su nombramiento como subdirector del ITU en 1951, cargo que desempeña hasta 1956 (Arana, Garabelli & Livni, 2015). Luego, como ya vimos, el Plan Director de Montevideo de 1956 fue encomendado a Gómez Gavazzo, director del ITU entonces, quien también asesoraba a otras localidades de la región.

Durante el período dictatorial (1973-1984) el ITU, como tantos centros de investigación en Uruguay, fue

²⁷ «En 1924 es el primer concurso para el Palacio Municipal de Montevideo. El arquitecto Mauricio Cravotto obtiene el segundo premio con un proyecto que cumple con la exigencia de aprovechar los cimientos existentes del Edificio de los Poderes Públicos, que no se concluye. El primer premio se declara desierto. En 1930 es el segundo concurso para el Palacio Municipal de Montevideo, a dos grados: idea y desarrollo. El arquitecto Mauricio Cravotto obtiene el primer premio». <https://nomada.uy/guide/view/attractions/3947>

desmantelado, sumando su cuota de científicos latinoamericanos y personal calificado al exilio. Con el retorno democrático el ITU se reconstituye rápidamente como centro de investigación y extensión (ver § 3.2). Buena parte de su personal, que había sido sumariado o u obligado a exiliarse, es restituido. En particular los retornados, que se habían insertado en el extranjero en diversos ámbitos o *locus* sustentadores de una práctica diferente a la internalizada en Uruguay, fueron un factor de enriquecimiento que habilitó a incursionar en nuevas líneas de investigación o abordajes disciplinarios anteriormente ausentes (Barreiro, 1997).

Los «laboratorio» previos al POT

Ellos²⁸ como técnicos empezaron a llevar en sus elaboraciones para el Plan de Saneamiento Urbano los temas de las áreas caracterizadas, del límite de la ciudad, de las cuencas, de la costa y todos los temas ambientales. El diagnóstico incluye la convocatoria al urbanista francés [Jean-Luc] Herboulot, en el año 92, con respecto a la ciudad segregada, cuando él habla de la diagonal del bienestar urbano mínimo. También aparece la introducción de la información de los datos censales del año 85. Asimismo, de forma paralela en el ITU, en base al censo del 85 se empezaron a organizar estudios. (H. Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

En el retorno de la democracia, el ITU trabajó en convenio con las intendencias municipales de Río Negro y Paysandú, entre otras, con el cometido de asesorar en la elaboración de planes de ordenamiento para las ciudades de Young y Paysandú, respectivamente. Por otra parte, específicamente dentro del ámbito geográfico que abarcaría el POT, entre 1985 y 1990 el ITU trabajó en programas de revitalización urbana de cuatro barrios de Montevideo: La Unión, Peñarol, Aguada y La Teja. Se trabajaba en estrecho vínculo con los actores barriales –aún no se había implementado el proceso de descentralización en zonas– y también en coordinación con las actividades de enseñanza en los talleres. El contexto era Montevideo como «un caso de involución urbana generalizada» (ITU, 1994, pág. 16), situación que el Instituto venía constatando y que, de hecho, dio lugar a una de las primeras publicaciones que denunciaba la problemática en Montevideo por medio del análisis estadístico georreferenciado (figura 4).

²⁸ En el párrafo anterior de la entrevista Gilmet menciona a Luis Livni y Federico Bervejillo, quienes trabajaban para la consultora de CSI Ingenieros.



Figura 4.

Primeros análisis estadísticos georreferenciados para Montevideo.

Nota: Escaneado de Estudio global de Montevideo. Variación porcentual de población 1963-1985 (pág. 20), por ITU, 1994, Facultad de Arquitectura.

El Programa de Revitalización Urbano-Barrial de La Unión (ver figura 5) fue uno de los primeros trabajos de investigación-extensión realizados por el ITU con el retorno democrático, entre 1987 y 1988 (ITU, 1991). Se constató la voluntad de llevar adelante un trabajo colectivo, en primer término, con organizaciones sociales del barrio: participaron la Comisión de Fomento Edificio y Social, la Coordinadora de Organizaciones Sociales de La Unión, y docentes de Taller de la FARQ, en este caso, del Taller Vanini. Se contó además con el asesoramiento del Instituto de Historia de la Arquitectura, del Instituto de Ciencias Sociales, de la Cátedra de Desarrollo de Comunidades y de la Cátedra de Psicología Social (UDELAR).

Luego, entre 1989 y 1990 se llevó adelante el Programa de Revitalización Barrial de Peñarol. En este caso participó la Mesa Intersocial Reivindicativa de Peñarol y Adyacencias (MIRPA), que articulaba con grupos funcionales, sectoriales y territoriales. Por otra parte, el taller de apoyo fue Latchinian (ITU, 1991). Se subraya que en ambas experiencias el estudio de las condiciones sociales de la población y el trabajo con la comunidad eran primordiales. El trabajo multidisciplinario no era novedad en el ITU, sino que se retomaba una práctica que ya estaba presente antes de la dictadura (§ 1.1).

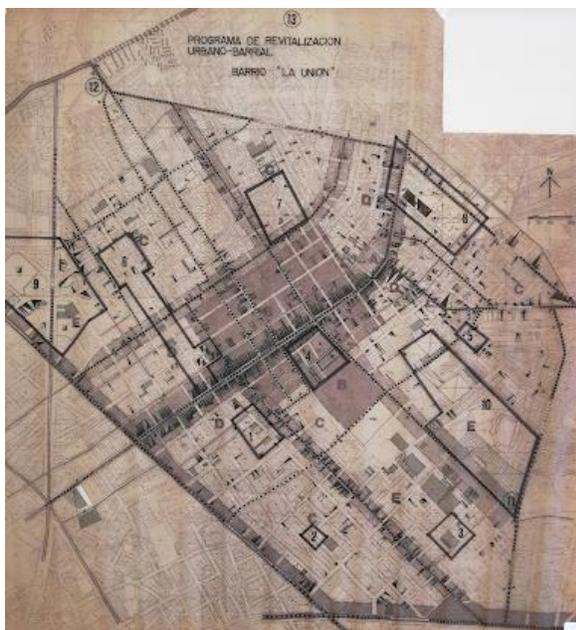


Figura 5.

Programa de revitalización urbano-barrial de La Unión. Identificación de áreas de actuación prioritarias en 1988.

Nota. Fotografiado de papel calco. Acervo documental IETU, Facultad de Arquitectura.

Consideramos este par de antecedentes como si fueran «laboratorios previos» al abordaje de áreas diferenciadas de la ciudad, como lo sería el Anteproyecto del POT unos años después. Por otra parte, y más significativo, el ITU trabajaba en conjunto con los talleres de Arquitectura, lo que también entendemos como una instancia previa al trabajo con talleres, como luego sucedería en la elaboración del Anteproyecto del POT.

A partir de 1990, con Tabaré Vázquez como intendente, la sinergia Universidad-ciudad se potenció. Si bien ya existía desde 1988 un convenio marco entre la IMM y la Universidad de la República (UDELAR), en 1990 se firmó un convenio marco con la FARQ que implicó varios convenios específicos.

De acuerdo con el expediente AO 5648 (IMM, 1995), los convenios específicos de la Intendencia con la FARQ antes del POT (1990-1998) fueron los siguientes:

- a) con el Instituto de Diseño (mayo de 1990), una asesoría para el reconocimiento del Centro Cultural Florencio Sánchez, en el Cerro;
- b) con el Instituto de la Construcción de Edificios, para evaluar la factibilidad de la utilización de la madera nacional en la construcción de viviendas;
- c) con el ITU, en mayo 1993, para elaborar los proyectos de Renovación Urbana de La Paz-Galicia (ver figura 6) y del Cerro; además, en junio de 1995 se acordó el estudio de revitalización del eje 18 de Julio en el tramo comprendido entre la plaza Independencia y la explanada municipal;

- d) Proyecto Catastro (1993);
- e) estudio particularizado, en el marco del proceso de elaboración del POT, para definir la normativa que preserve el uso residencial y funciones compatibles en la Zona 3, a la que se han agregado la Zona 2 y la parte correspondiente a Reducto de la Zona 16 (Goes).

Entre dichos convenios específicos, a efectos de subrayar la labor del ITU como antesala del POT, interesa en particular el firmado en mayo de 1993 con la finalidad de obtener propuestas de ordenamiento urbano en dos áreas de la ciudad: una referida al barrio del Cerro y sus alrededores; la otra en el eje vial La Paz-Galicia. Uno de los objetivos del convenio era elaborar propuestas rápidas, por lo que los plazos de entrega fijados fueron acotados. Era importante, en consecuencia, establecer una metodología de trabajo que permitiera llegar en un breve plazo a conclusiones generales que orientaran las políticas a seguir.

Se trabajó en el área del Cerro con los objetivos de elaborar, por un lado, lineamientos generales –un plan de actuación global, de corte sistémico– y, por otro, propuestas particulares para algunas de las problemáticas del área en las cuales había urgencias para actuar, esencialmente en las áreas de borde del viejo casco: la costa del Cerro y el límite del parque Vaz Ferreira (ITU, 1994).

En cuanto al corredor vial La Paz-Galicia, cabe recordar que es una idea que está presente en varios planes urbanos que hacen al proceso planificador de Montevideo: desde el Concurso de las Avenidas en la propuesta de Baroffio hasta el Plan Fabini, pasando por el Plan Regulador de 1930 y el Plan Director de 1956. Este último definía el trazado de la autopista Avenida Italia-Galicia-La Paz, con pases a diferente nivel asegurando el acceso sin interferencias a la zona central de la ciudad, al puerto y, por la Rambla Baltasar Brum, al Cerro. El ITU, por encargo de la IMM, retomó el proyecto La Paz-Galicia con una propuesta conciliadora con los antecedentes existentes y que reconocía su localización estratégica. No obstante, se entendió necesario revisar la propuesta incluyendo trazado, equipamiento urbano y perfil edilicio de borde, así como incursionando en la escala del proyecto urbano (Carmona & Gómez, 1997). En esa dirección, se llegó a un nivel de detalle inédito, impensable en los planes elaborados en el ITU que lo antecedieron. Eran señales de que nuevas matrices cognitivas perfilaban la cultura urbanística del momento.



Figura 6

Propuesta para el corredor La Paz-Galicia, en el entorno del cruce de La Paz y República.

Nota. Adaptado de Proyectos de Renovación Urbana de La Paz-Galicia, por ITU, 1993 (CD-ROM), Facultad de Arquitectura.

Para el ITU, estos trabajos en Convenio con la IMM eran la oportunidad de practicar el binomio investigación-extensión, una tarea aplicada y volcada a la atención de las necesidades de una sociedad postergada durante el período dictatorial, y de mantener cierta expectativa de que las propuestas pudiesen ser ejecutadas y no quedaran en una simple intención. Para la administración municipal, trabajar con el ITU era sinónimo de un respaldo técnico prestigioso e implicaba una mirada desde afuera a su labor diaria, ya que esta última, en ocasiones, hace perder de vista los objetivos a largo plazo.

Estas propuestas realizadas en el marco del convenio específico tienen un sello común de abordaje de corte sistémico, cuyos referentes en el modo de hacer son el Plan Director y los expedientes urbanos elaborados por el ITU, que incluyen profusas estadísticas y diagnósticos socioeconómicos. Entendemos que el ITU se mostraba capaz de abordar tanto la escala territorial como la escala urbano-barrial, cuestión que lo legitimaba como un actor indiscutido para la elaboración del POT.

El ITU incursiona, además, en la escala del proyecto urbano, con enfoques que integran la mirada patrimonial, la ambiental y la que concierne a la movilidad. La escala del proyecto urbano viene a cuento porque será uno de los instrumentos de ordenamiento que el POT propondrá en el marco de la planificación derivada. En concreto, en convenio específico entre la IMM y el ITU (junio de 1995), se hace una propuesta de revitalización de la avenida 18 de Julio entre la plaza Independencia y la explanada de la IMM (ver figura 7). Ante un diagnóstico de crisis de la centralidad principal de la ciudad, se propone la revitalización e interconexión de las galerías comerciales a lo largo de la principal avenida. Se sugiere también volver a implantar arbolado en las veredas –se propone ensancharlas a 6,5 metros–, instalar equipamiento urbano y definir algunos pares de calles transversales de preferencia peatonal: Convención-Julio Herrera y Cuareim-Yi. Se dan pautas para el diseño de cartelería y reconversión de las plantas bajas comerciales. Por otra parte, se propone una ficha de relevamiento de tramos para identificar antigüedad, calidad y estado de los edificios de la avenida, de manera de poder asignarles un valor patrimonial. Fue un proyecto liderado por Antonio Cravotto (ITU, 1996), en contrapunto con el surgimiento de los primeros shoppings, considerados la causa de la crisis de las centralidades tradicionales.

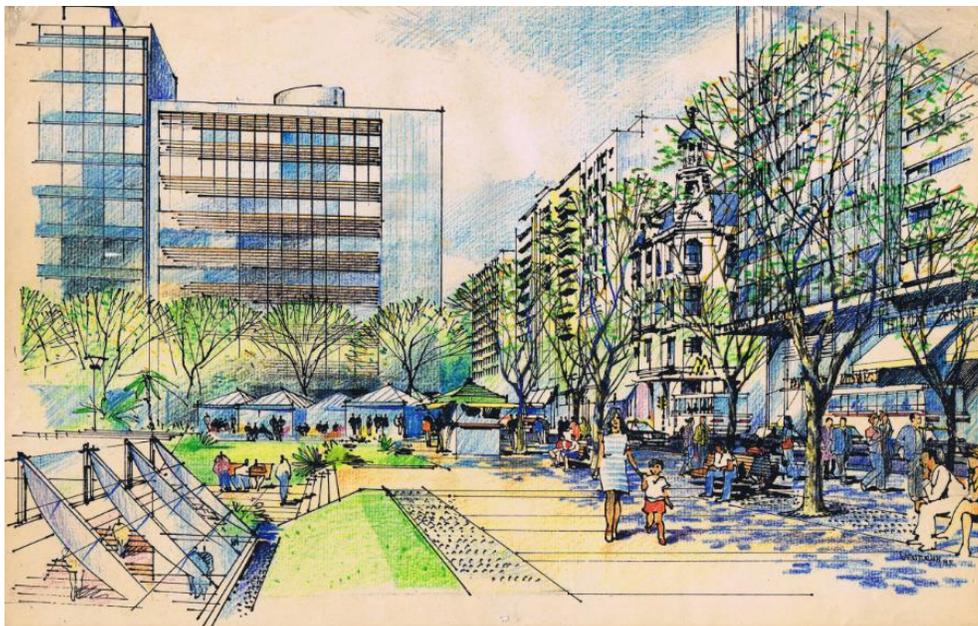


Figura 7.

Propuesta de revitalización de la avenida 18 de Julio.

Nota. Escaneado de fotocopia color. Acervo documental IETU. Perspectiva por D. Venturini, 1996.

Por otra parte, en cuanto a estudios territoriales a nivel global, I. Roche sugiere (entrevista personal, 30 de octubre de 2020) que Montevideo en sus áreas periféricas no se conocía demasiado en el retorno democrático. El ITU comenzó entonces un estudio, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR (Roche, Brena & Sommaruga, 1999), que alimentó el diagnóstico urbano entregado en el Anteproyecto del POT. Se analizaron los barrios, sus densidades, su morfología y sus texturas (ver figura 8).

Exacto, la ventaja de las salidas de campo nos dio mucho conocimiento, nos dio mucho bagaje. Eso yo creo que sirvió mucho en el POT [...] nuestro mayor aporte fue el estudio de las correlaciones entre densidades y morfología en los tejidos menos calificados [...] el libro ese es bien como [Philippe] Panerai. Incluso una vez nos hicieron esa crítica: bueno, es como un Panerai aplicado a Montevideo [...] sí, yo no me ofendo si dicen que es Panerai aplicado, [risas] claro. Porque, bueno, nadie lo había hecho. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

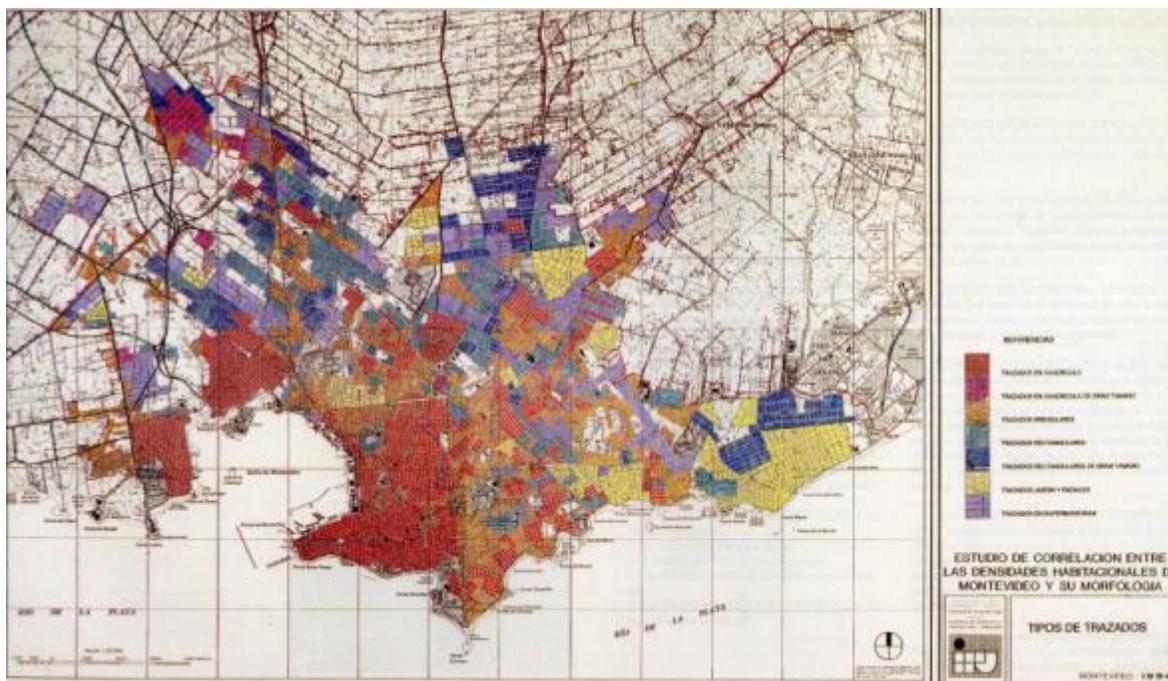


Figura 8.

Estudio de tipos de trazados en Montevideo, 1994.

Nota. Escaneado de *Estudio de correlación entre las densidades habitacionales de Montevideo y su morfología* (pág. 25), por I. Roche, A. Brena y R. Sommaruga, 1999, Facultad de Arquitectura.

Fuera del ITU, en cuanto a estudios territoriales de Montevideo, el análisis de las llamadas *áreas homogéneas* del Plan de Saneamiento era un valioso antecedente.²⁹ También se subrayan los análisis de áreas caracterizadas encargados por la SAU a un equipo profesional vinculado al Grupo de Estudios Urbanos (Giordano, Livni, Inda & Queijo, 1986), así como la publicación del Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR) (1986), insumos a los que volveremos en § 3.3.

El 22 de diciembre de 1995, con Mariano Arana como intendente, quien tiene la voluntad de dar un impulso decisivo a la planificación urbano-territorial, llegaría el encargo del POT a la FARQ mediante la celebración de un convenio. La trascendencia enorme de la tarea y el lugar idóneo para su concreción quedan plasmados en la propuesta para la implementación del POT elaborada por el equipo académico integrado por Parodi, Folco y Otero:

El Convenio para la realización del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo representa una oportunidad histórica para la Facultad de Arquitectura. Es quizás uno de los mayores desafíos a los

²⁹ En 1994, Martín Ponce de León, director general de Planificación Ambiental de la IMM en ese momento, manifestaba que de las 18.000 hectáreas urbanas del departamento, 8.000 aún no contaban con saneamiento, todas ellas correspondientes a las áreas periféricas (IMM, pág. 39).

que se vio enfrentada, por la importancia de la demanda, por la conciencia pública respecto a la necesidad de nuevos lineamientos para el desarrollo de la ciudad, y por la expectativa generada en cuanto a su futuro en el horizonte de los cambios que se están produciendo en la región.

[...]

El Equipo Académico propone al Consejo una modalidad de trabajo que parte del reconocimiento de las particularidades de la práctica docente en nuestra Facultad. Por un lado, la presencia de los Institutos de Investigación, y en particular el rol protagónico que le debe corresponder al Instituto de Teoría y Urbanismo, y por otro, la existencia en nuestros cuadros docentes de destacados profesionales en temas urbanos y de planificación territorial. (Consejo FADU, repartido n.º 109/96, 1996)

El ITU, por lo tanto, con su trayectoria y experimentado plantel de recursos humanos, asume el papel protagónico que se le adjudica. Como vimos anteriormente en esta sección, se contaba con «*laboratorios previos*» al POT, antecedentes de trabajo en convenio entre la IMM y el ITU.

Sin embargo, este convenio no cae en manos exclusivamente del plantel del ITU, sino que también participan directores y docentes de Taller. En efecto, los talleres en los años noventa reivindicaban espacios y recursos para investigar (Apolo, Alemán & Kelbauskas, 2006). Se evidencia ya una disputa interna en la Facultad por ser parte de un convenio en el que todos querían participar, que implicaba la elaboración colectiva de un nuevo Plan para Montevideo y la ilusión implícita tanto desde el punto de vista político como disciplinar.

A los efectos de conformar el equipo de trabajo, se especifican las responsabilidades y retribuciones del grupo académico,³⁰ así como la propuesta de integración docente mediante llamados a implementar (Consejo FADU, repartido n.º 81/96, 1996). Por esas fechas el ITU, junto con los demás institutos, acababa de mudarse del segundo piso de la Facultad al ala reciclada por la calle Cassinoni, sector de antiguas viviendas que fueron anexadas al predio de la Facultad debido a las necesidades de crecimiento institucional por aumento de la matrícula. Esta mudanza del ITU, si bien puede parecer trivial, fue como cambiar la pisada. Simbólicamente, la sede nueva se inauguró con un encargo fundamental, el POT, que involucró a todo el personal del Instituto y además recibió en su sede a docentes de talleres para trabajar en conjunto.

«La avidez por ser incluido en el emprendimiento habla del entusiasmo con que se incorporó la meta de planificar Montevideo. Fue muy fuerte el enamoramiento, en liderazgos y en compromiso con la tarea», señala una investigadora del ITU de aquella época (Martínez Guarino, 2005, pag. 49).

El ITU –IETU desde 2020– continúa hasta el presente como uno de los principales centros de investigación y

³⁰ Como coordinador general se designa a José Luis Parodi. El grupo académico originalmente estaba constituido por Thomas Sprechmann como responsable del área de estructura territorial y grandes equipamientos, Eduardo Folco y José Luis Parodi como responsables de tejidos urbanos, área rural y sistemas de información, y Ruben Otero como responsable del área de estudios urbanos (Consejo FADU, repartido n.º 81/96, 1996).

enseñanza en urbanismo y ordenamiento territorial a nivel nacional. Su rol como formador de recursos humanos calificados para investigación en urbanismo constituye una de sus señas de identidad. Se hace referencia a esa práctica investigativa que tiene lugar en los ámbitos propios de lo cotidiano y en el trabajo en equipo, en la interacción que se produce entre el investigador *senior* y el investigador *junior* en tanto proceso de adiestramiento disciplinar (Barreiro, 1997).

1.2 El plan del Plan. Expediente AO 5648

El Convenio entre la IMM y la FARQ para la realización del Plan queda estipulado en el expediente rotulado «AO 5648». Se trata de un documento inédito en el que se expresan las condiciones del Convenio y a qué se comprometen las partes (IMM, 1995), y constituye un hallazgo en un armario de la oficina de la Unidad del POT (IM) a inicios de esta tesis (ver figura 9). La carpeta que lo contiene es de cartulina desteñida color salmón, marca Papiro, con letras dibujadas con plantilla y rellenas con fibra de color verde. En el ángulo superior derecho dice en letra manuscrita y en diagonal: «no retirar de Secretaría de Dirección. Gracias». Firma: Leonor (Piñeyro). El original de este «falso» expediente estaba unido con un cordón al expediente del proyecto de decreto del POT elevado a la Junta Departamental, el n.º 97-003234.³¹

Este material permite echar luz acerca del proceso de relacionamiento entre la IMM y la Facultad tanto en sus aspectos formales y administrativos como en el contenido esperado del Plan. Asimismo, permite ajustar la periodización del proceso de elaboración del POT, marcado por los plazos que imponía la IMM. Se conservan menciones a resoluciones municipales previas a la firma del Convenio, copias de órdenes de los sucesivos pagos, informes de evaluación de la contraparte técnica municipal, acuerdos firmados por la comisión de relacionamiento institucional, entre otros.

³¹ En conversación telefónica con Hugo Gilmet (2021) me informa que la firma corresponde a Leonor Piñeyro, secretaria de confianza de Patricio Rodé. Piñeyro realizó el mecanografiado de numerosos manuscritos que se elaboraban en la UCP. Este hallazgo es en realidad un «falso» expediente, no es el original. Se denominaba «falso» expediente a una copia o respaldo que se acostumbraba hacer en el mundo de los expedientes analógicos de los noventa, lejos aún del electrónico. Era una manera de *cuidar la espalda* al intendente y al gabinete en asuntos de importancia ante la posibilidad de una *pérdida* o *encajonamiento* del expediente original.

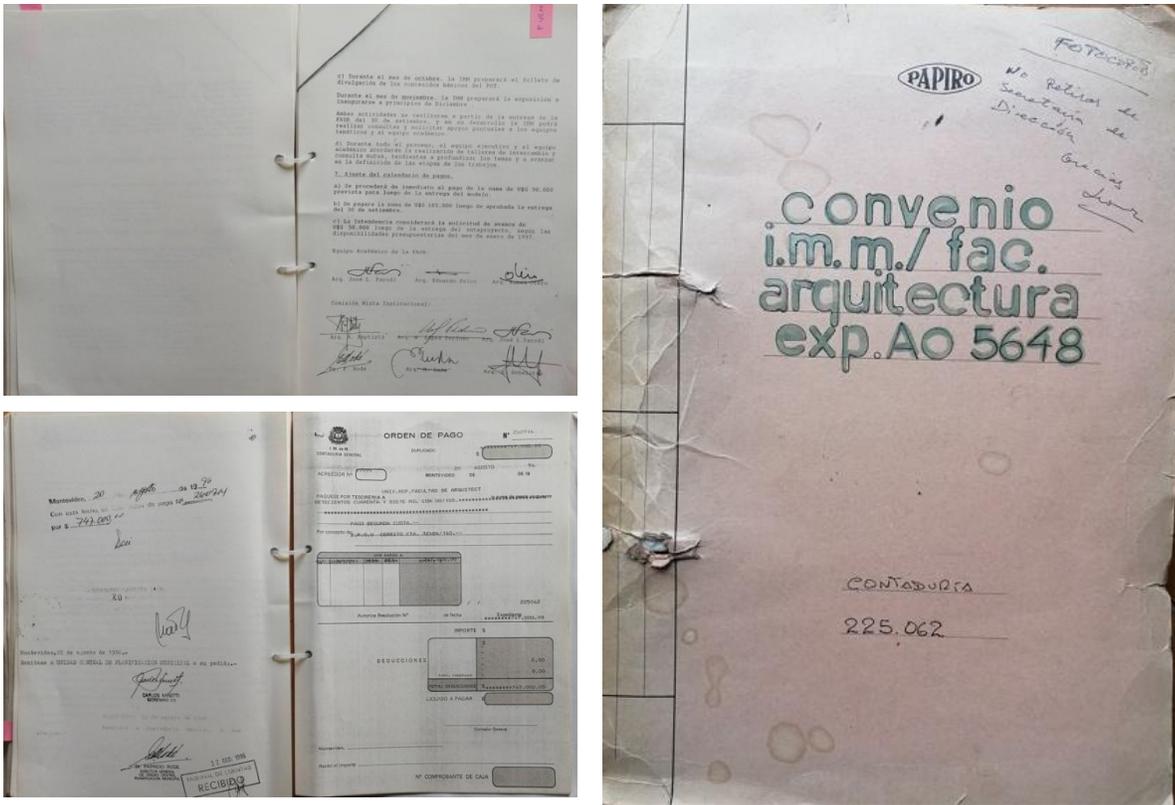


Figura 9
 Página de firmas, orden de pago y portada del expediente AO 5648.

Nota. Fotografiado de carpeta *Convenio IMM/Facultad de Arquitectura*, por IMM, 1995, archivo de la UPOT, IM.

En el libro de conmemoración de los cien años de la Facultad de Arquitectura (2015) se señala la realización del Anteproyecto del POT como uno de los acontecimientos más importantes de la década de los noventa. Así es recordado por uno de los responsables coordinadores del equipo académico de la Facultad:

Convenio suscrito por la IM y la UDELAR/FARQ para elaborar un plan de ordenamiento territorial para Montevideo. Se plantea como instancia colectiva con elevada participación [de técnicos]. El plan asume intervenir en una realidad compleja en movimiento. Integra multiplicidad de visiones disciplinares, establece tendencias, reconoce operadores y lógicas. Posiciona la ciudad en ámbitos territoriales más extensos. Incorpora la visión de partes de ciudad y el valor del patrimonio heredado. Atiende objetivos formulados por el comitente. Se nutre de otros planes y antecedentes. Construye una plataforma sólida de diagnósticos y escenarios, formula objetivos y estrategias. (Eduardo Folco, 2015, pág. 219)

CONVENIO AO 5648 entre la IMM y la FARQ			
ETAPA	CONTENIDO	MONTO DÓLARES	FECHA entrega/pago
Etapa previa	Suministro y balance de información, explicitación de los contenidos políticos del POT y realización de un taller a esos fines	50.000	15-1-1996
A Formulación de modelos	Comprenderá las definiciones de los grandes lineamientos del POT y la formulación de un modelo de comunicación	90.000	15-4-1996 /25-4-1996
B Ajuste del modelo	Ajuste a la luz de las consideraciones resultantes de consultar con otros agentes e instituciones públicas, así como análisis técnicos particularizados de la información disponible	105.000	31-8-1996 /10-9-1996
C Anteproyecto/Avance del POT	Formulación del anteproyecto en sus aspectos gráficos y literarios a fin de ser puesto en conocimiento público	105.000	31-12-1996 /10-1-1997
D Elaboración del proyecto definitivo del POT	Los elementos que la IMM recoja de la puesta en conocimiento público y que entienda pertinente incorporar culminarán el aporte con el que se contará en la redacción definitiva del plan	90.000 85.000	31-8-1997 /10-5-1997 10-9-1997
E Análisis final y ajustes	Estudio y evaluación interna de la IMM del producto realizado por la Facultad. Se podrá solicitar la concurrencia del representante u otros técnicos a fin de evacuar aclaraciones, ajustes, agregados, complementos que se estime conveniente realizar previamente a la presentación del POT ante la Junta Departamental	60.000	31-12-1997 /10-1-1998

Figura 10.

Las etapas propuestas por el convenio IMM-FARQ para la elaboración del POT.

Nota. Adaptado del *Cronograma de pagos del Convenio IMM/FARQ*, por IMM, 1995, archivo de la UPOT, IM.

El 26 de diciembre de 1995 se formaliza el Convenio entre la IMM³² y la FARQ para la elaboración del Plan, donde se explicitan los compromisos asumidos por ambas partes. En primer lugar, se mencionan los antecedentes. El expediente hace referencia a una larga historia de cooperación entre ambas instituciones que se remonta a los inicios de la fundación del IU. Se hace mención al convenio marco con la UDELAR, de 1988, y posteriormente al específico celebrado con Arquitectura en 1990, ya vistos en § 1.2.

En segundo lugar, se explicitan los objetivos particulares de cada contraparte al celebrar este Convenio: la IMM quiere disponer de un Plan que condense «el conjunto de intereses e ideas del cuerpo social, sobre la construcción y evolución de la ciudad, generando así instrumentos de planificación capaces de orientar las obras del departamento» y «habilitar procesos de amplia comunicación y participación a través de elementos gráficos y literarios que permitan a cada uno de los habitantes conocer las características y el destino que se le asigna a la región territorial con la que aparecen comprometidos». Por su parte, la Facultad aspira a «proyectar sobre el medio el producto de sus investigaciones y realimentar de manera permanente el binomio

³² El Convenio es aprobado por el intendente Mariano Arana mediante la Resolución 5108, del 22 de diciembre de 1995.

investigación-extensión» (IMM, 1995, pág. 4). A efectos del relacionamiento interinstitucional, se define una comisión mixta integrada por técnicos de la IMM y de la Facultad.

El producto a entregar queda sintetizado en los siguientes ítems: análisis general, propuesta de zonificación primaria y secundaria, infraestructuras y sistemas, y propuesta de normativa urbana con los parámetros urbanísticos. Incluiría cartografía, memoria literaria y proyectos de normativa. En cuanto a insumos, la IMM se compromete a hacer un inventario de la información disponible que sea útil a los efectos de elaborar el Plan, y suministrarla al equipo de la Facultad. Figura un listado de la información que aporta la IMM, que suma unos 22 ítems, entre otros: el Plan Director de Saneamiento 1994, los plan viales de 1986 y 1995, los planes de tránsito y transporte de la Organización de Estados Americanos de 1990 y 1992, la Fase 2 del Plan Estratégico, informes sobre industrias y otras actividades económicas, las áreas verdes, informes de Montevideo rural, información cartográfica y relevamiento aerofotogramétrico del vuelo de 1991.

En el sexto artículo se definen cinco etapas de trabajo, sus respectivos plazos y el cronograma de pagos. La suma involucrada es de 585.000 dólares, con un cronograma de pagos ajustado a etapas. En anexos se lista el índice de contenidos que deberán seguir el Anteproyecto y el Proyecto, y un instructivo para la participación de los técnicos municipales en la preparación del Anteproyecto. Cuando se define el Plan como tarea prioritaria, por mandato del intendente se designa a técnicos competentes, funcionarios de las áreas correspondientes, para la tarea.³³

Del articulado del Convenio y de las etapas acordadas, así como de los anexos, se infieren algunas cuestiones. En primer lugar, se adivina una conducción férrea por parte de la IMM en tanto institución promotora del Plan, que no parece dejar nada librado al azar. Este hecho es confirmado en las entrevistas: «Quizás fuera muy complejo el armado del POT, porque el comitente fue el municipio, la Intendencia fue el comitente, marcó sus metas, marcó sus objetivos. Tuvo una presencia pesada en el desarrollo del POT» (E. Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018).

En segundo lugar, no se han conservado los productos entregados correspondientes a la etapa previa ni los de las etapas A y B previstas en el Convenio. Sin embargo, el testimonio del asesor andaluz Florencio Zoido permite deducir que estas etapas fueron trabajadas en las jornadas del Tajamar de Carrasco, como veremos en § 4.5.1. La sesión de la Junta Departamental de octubre de 1996, dos meses antes de la entrega de la etapa C, daría pruebas de la entrega de una etapa B.

En tercer lugar, se constata un desajuste entre los contenidos previstos en el Convenio y los finalmente entregados. Como en todo plan –en este caso, el plan del Plan–, algunas cuestiones efectivamente salen como estaba planeado, otras se modifican, otras quedan por el camino y también aparece la novedad, lo que no estaba previsto, como veremos en el capítulo 4.

³³ El hecho recuerda, salvando las distancias, a cuando Oriol Bohigas designó en Barcelona a los *lápices de oro*, todos arquitectos jóvenes brillantes de la Academia, al mando de los principales proyectos de la ciudad. En Montevideo fue un equipo multidisciplinario integrado no sólo por arquitectos, que trabajó articuladamente con el equipo de la Facultad.

En cuarto lugar, el acuerdo de cooperación celebrado con la Junta de Andalucía en el otoño boreal de 1995 corría de manera paralela y simultánea al expediente AO 5648, que no en vano en su artículo 9 establece la posibilidad de intervención, convenios o contratos con terceros, los que podrán plantear sugerencias a las contrapartes, sin que esto signifique una modificación de los plazos convenidos. Este hecho no es menor, ya que el trabajo en una tripartita es cualitativamente distinto, y no fue considerado este hecho en las etapas de trabajo acordadas. Dicho de otro modo, eran dos convenios que corrían paralelos. En lo formal no se cruzaban, pero en los hechos sí, como veremos en los capítulos siguientes.

Hasta aquí se dio cuenta de la importancia de la fundación del IU como centro de investigación y formador de expertos en la disciplina, y de su prestigio adquirido a nivel nacional y regional. Se visibilizó una línea de pensamiento del Instituto desde sus inicios que hace foco en el par ciudad-campo (urbanismo-planificación), definición que lo emparenta con el abordaje del POT de ambas escalas. Se evidenciaron los tempranos vínculos institucionales entre el Instituto y la IMM, de la mano de los primeros maestros en la disciplina, como Cravotto, Gómez Gavazzo, Lerena Acevedo y Scasso, que fluían de una institución a otra. Se dio cuenta del activo rol que ejerció el ITU en los años cincuenta en la planificación municipal, tanto técnica como administrativa, y en la formación de recursos humanos preparados para la práctica planificadora.

Se recorrieron los principales trabajos del ITU sobre Montevideo en el retorno de la democracia, que se constituyeron en una de las fuentes de alimentación de los contenidos del Plan. Estos «laboratorios previos» que tuvieron lugar en el ITU, algunos en conjunto con talleres de la Facultad, otros desarrollados mediante convenios específicos entre la IMM y el ITU, produjeron un *humus* de experiencia que decididamente legitimó al Instituto en el rol protagónico en la elaboración del POT. Estos trabajos oscilan entre un abordaje de corte sistémico y multidisciplinar, cuyos antecedentes se pueden rastrear al Plan Director de 1956, y una aproximación al proyecto de detalle que denota un Instituto abierto a nuevas matrices cognitivas, lo que habilitó posteriormente el carácter híbrido del Plan, tópico que se desarrollará en el capítulo 4.

Complementariamente, quedó en evidencia un proceso de encuentro virtuoso, desde la fundación del IU, entre la IMM, la Academia y las necesidades de la sociedad, que si bien se quiebra en la dictadura, posteriormente se recompone, siendo el POT un fruto de este encuentro. Este hecho puede considerarse excepcional en América Latina: según Gorelik (2021), estas alianzas desaparecerían una vez dado por fracasado el proyecto desarrollista en los setenta.

2. De solidaridades entre planes

En este capítulo se contextualiza al Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) de manera diacrónica en tanto es considerado aquí jalón cardinal del proceso planificador montevideano del siglo XX. A estos efectos, se analizan tres planes fundamentales pasados por un tamiz de cuatro ideas clave, con el fin de visibilizar la coexistencia, la continuidad y la evolución de ideas y proyectos recurrentes a lo largo del tiempo y así visibilizar las solidaridades entre ellos. Aun si responden a ciclos y matrices cognitivas diversas correspondientes a sus respectivas épocas de elaboración, es posible identificar en ellos líneas propositivas en común.

2.1 Continuidades, entramados y solapes

Cuando en este trabajo acudimos al estudio de los procesos históricos de planificación, los entendemos fundamentalmente como una herramienta para comprender la forma urbana del presente. Al proceder al análisis de planes sucesivos para un mismo sitio, resulta de interés la identificación en ellos de algunas complementariedades y vinculaciones que dejan en evidencia ciertas solidaridades³⁴ en los *tiempos largos* del territorio (Novick, 2009). Con la expresión *tiempos largos* se hace referencia a los caminos sinuosos, a través del espacio y del tiempo, que signan los modelos urbanísticos:

Muchos hechos históricos se rehúsan obstinadamente a seguir una secuencia cronológica. Sobre todo en relación con la historia de las ideas: los productos de la inteligencia humana derivan los unos de los otros, se separan, se unen, permanecen en letargo o se despiertan de maneras complejas, lo cual pocas veces permite una clara descripción lineal. (Hall, 1996, pág. 15)

Los datos sugieren la presencia de ciertos hilos conceptuales vinculantes en los procesos planificadores. Al respecto, es ilustrativa la línea de continuidad del concepto de la ciudad jardín de Howard con el

³⁴ Se emplea «solidaridad» más que nada como término jurídico: principio que impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación. Es un criterio que sirve para limitar o condicionar el ejercicio de las competencias, un valor al que deben adecuar su comportamiento todos los poderes públicos (Diccionario panhispánico del español jurídico).

advenimiento del Plan de Londres y sus nuevas ciudades. El énfasis que ponía Howard en la importancia de un cinturón permanente de espacio abierto y productivo alrededor de la ciudad rápidamente pasó a integrar la doctrina planificadora británica, que se transformó prácticamente en dogma. Su aplicación más impactante fue en el *Great London Plan* de 1944³⁵ con la creación de un anillo de nuevas ciudades para descongestionar la gran ciudad, más allá del *London Green Belt*.

A nuestro juicio, entre los instrumentos de planificación fundamentales que se suceden en un territorio dado en los *tiempos largos* del territorio, tienen lugar entramados y solapes que permiten dar cuenta de una evolución. Nos referimos a acontecimientos menores que ejercen de puente entre un plan y otro, por ejemplo, una ordenanza, que puede adelantarse un paso a la aprobación del plan significativo siguiente. O una obra emblemática en la ciudad. Estos episodios *cosen* las figuras principales. Por otra parte, los eventos académicos importantes pueden disparar procesos; es el caso, por ejemplo, de la visita de un planificador extranjero relevante, la realización de un seminario académico o la emergencia de un colectivo social. Estos acontecimientos, por lo general, aceleran los procesos de alcance de un nuevo jalón en modo Plan, como veremos en § 2.2.

A nuestro entender, identificar y valorar las continuidades, solapes y solidaridades en el sistema planificador no significa dejar de reconocer la existencia de piezas disruptivas. Como corolario, y quizá como postura contrapuesta en cierto sentido a la mirada *solidaria* mencionada, transcribimos:

Así, el plano de la ciudad, ese «totalizador histórico» como lo llamara el gran geógrafo francés Tricart, no puede ser visto más que como una especie de collage de piezas yuxtapuestas, ensambladas mejor o peor, separadas por huecos, discontinuidades y cortes, salpicado de emergencias inesperadas, producto de decisiones aisladas o independientes, sucesivas o simultáneas, a veces incluso insolidarias o contradictorias, otras perfectamente insertas en su entorno, configurándolo, rehaciéndolo, recalificándolo, dotándolo de sentido. (Terán, 2009, pág. 44)

2.2 Tres planes y cuatro ideas

Los planes urbanos rara vez parten en su concepción de una *tabula rasa*. Incluso los de los grandes maestros tienen algún antecedente al que hacen referencia. De esta forma fue planteado por el edil del Partido Colorado Gerardo Tovagliari en la Junta Departamental, en oportunidad de las sesiones de discusión del

³⁵ Respecto del Plan de Londres de 1944 de Patrick Abercrombie, es importante subrayar que la Biblioteca de la FADU cuenta en sus colecciones especiales con un ejemplar original de su publicación, donada por el arquitecto Roberto Rivero, quien llevó adelante estudios de urbanismo en Inglaterra desde setiembre de 1942 a julio de 1943, en oportunidad de la Beca del British Council que le fuera otorgada.

POT:

Es imposible pensar, señor presidente, que este Plan de Ordenamiento Territorial surge sin tener en cuenta otros antecedentes que, indudablemente, a lo largo del tiempo han existido a nivel del gobierno de Montevideo para ensayar de alguna manera propuestas de ordenamiento y de desarrollo de la ciudad. El trazado de Bulevar Artigas, el Concurso de las Avenidas de 1911, los planes reguladores de Cravotto y Fabini de 1930 y 1947, el Plan Director de 1957 y su revisión en 1982 necesariamente son antecedentes que hay que tener en cuenta y mencionar cuando se está estudiando, confeccionando y aprobando un plan de esta naturaleza. (JDM, 02.10.1996, pág. 56, tomo 5)

Los datos sugieren que el urbanismo del siglo XX en Montevideo se jalona por tres planes fundamentales: El Plan Regulador (1930), el Plan Director (1956) y el POT (1998). Huelga decir que existieron otros planes para Montevideo en el siglo XX que tuvieron importancia y dejaron su impronta, como el Plan Maillart, el Plan Fabini, el Plan de Embellecimiento y Ensanche de Montevideo, el Concurso de las Avenidas, el Plan Regulador de 1912, etcétera, todos ellos bien documentados por diversos autores que han estudiado el proceso planificador de Montevideo (Carmona & Gómez, 1999; Altezor & Baracchini, 2010).

Sin embargo, optamos por el recorte de los tres planes mencionados, por entender que manejan escalas territoriales que habilitan a trabajar en los tres casos con las claves de comparación que se proponen. El criterio de selección obedece también a que son planes de los que se dispone de abundante información por haber sido previamente investigados desde distintos abordajes disciplinares. De paso, es oportuno poner en juego el tema de la delimitación del ámbito de la planificación de la ciudad. Al respecto, Hall (1996, pág. 15) afirma que la planificación de la ciudad es una expresión elástica:

Casi todo el mundo, de Patrick Geddes en adelante, estará de acuerdo en que debe incluir la planificación de la región que la rodea; muchos, siguiendo de nuevo el liderazgo de Geddes y de la Asociación para la Planificación Regional de América, lo ampliarían a su región natural, por ejemplo la cuenca de un río o el espacio que tiene una cultura regional particular. Y casi todos los urbanistas o planificadores dirían que su cometido supone no solamente la planificación de esa región en particular, sino también la de las relaciones que existen entre diversas regiones: por ejemplo, la relación entre la megalópolis que sigue creciendo y la zona agrícola que la rodea que se halla en fase de despoblación.

Aclarado este punto, se acude al importante corpus referencial disponible respecto de los planes en cuestión, el que es revisado aquí a efectos de evaluar las solidaridades y continuidades del proceso planificador. Como

ya hemos mencionado, existe abundante bibliografía y estudios de los planes que anteceden al POT, pero compararlos bajo las mismas ideas clave constituye un ejercicio novedoso. En esa dirección, es posible afirmar que las ideas clave que a continuación se definen de forma sintética están imprescindiblemente presentes en todo intento de planificación y constituyen la parte más expresiva y potente de un plan territorial: el uso racional del suelo, la protección de los espacios abiertos, la distribución de la centralidad y la optimización de la movilidad (Español, 2014).³⁶

El **uso racional del suelo** (*land use*) refiere a la decisión que se toma en el Plan respecto de la forma más correcta o sostenible de utilizar cada porción del territorio. También conocido como *zoning* o zonificación – categorización y subcategorización del suelo en nuestro medio desde la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)–, en cada zona regirán determinados usos preferentes y parámetros urbanísticos.

La **protección de los espacios abiertos** refiere a aquellos esfuerzos encaminados hacia la defensa de los espacios que conservan mayores valores de naturalidad. La cuestión de base es trabajar la ciudad como un ecosistema promoviendo la biodiversidad en términos contemporáneos.

La **distribución de la centralidad**. Las centralidades son parte fundamental del fenómeno urbano, caracterizadas por ser puntos de concentración de actividades, servicios y equipamientos. Se aspira a que estén equitativamente distribuidas en el territorio y que sus vocaciones sean complementarias.

La **optimización de la movilidad** es una aspiración de todo plan territorial en el sentido de que constituye un potencial dispositivo de accesibilidad universal a todo lo que el territorio provee, tanto en áreas urbanas como no urbanizadas.

El acto de proyectar el territorio no se agota en estas cuatro ideas clave, pero sin ellas el planeamiento carecería de una parte fundamental, estaría incompleto. Estas ideas clave sintonizan con la idea de Mumford respecto del contenido mínimo de un plan:

Ningún plan urbano tiene más valor que el de una ficción sobre el papel a menos que haya establecido, como su condición mínima, una densidad máxima de ocupación en relación con las funciones proyectadas y los niveles de vida, y una altura y un volumen máximos de la edificación en relación con la necesidad de espacio libre y movimiento público: todo ello comprendido dentro de una secuencia cronológica de renovaciones y remplazos. (Mumford, 2012, pág. 705)

³⁶ La tesis doctoral de Esteban Español, titulada «Ideas clave y evolución en la ordenación territorial contemporánea. Evolución de los paradigmas disciplinares en base a los planes regionales de Nueva York (1929), Londres (1944), Copenhague (1947), París (1965), Barcelona (1966 y 2010), Holanda (2004), Bolonia (2004) y Marsella (2012)» y realizada en el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña, defendida en 2014 y tutorada por Antonio Font, constituyó la referencia para el planteo en clave comparativa de esta sección de la tesis.

A efectos de comparar los tres instrumentos –Plan Regulador, Plan Director y Plan Montevideo– y señalar la evolución de los paradigmas disciplinares, focalizamos la mirada en las ideas mencionadas. Por lo tanto, advertimos que se trata de una comparación parcial, con base en esas ideas, en la que se observa su desarrollo en cada caso a efectos de conocer los planes e identificar rupturas y continuidades entre ellos. A continuación presentamos una síntesis de cada plan y resaltamos las ideas clave a las que hicimos referencia. No entramos en detalle en el contenido del POT ya que el capítulo 4 de esta tesis se dedica exclusivamente a ello.

2.2.1 El Plan Regulador en el Uruguay del Centenario

El Plan Regulador³⁷ de 1930 constituye un instrumento fundante del urbanismo en nuestro medio, en tanto generador de un *pensum* nacional respecto de la disciplina urbana y pretexto para la difusión y circulación de ideas a nivel local y regional (De Souza & otros, 2021). En ese sentido fue enormemente exitoso, más allá de que no se concretó y no se constituyó en fuente de derecho. Este plan fue promovido desde la iniciativa privada por un grupo de notables en ocasión del Centenario de la Independencia y fue realizado por el equipo integrado por Mauricio Cravotto, Octavio de los Campos, Hipólito Tournier, Milton Puente, Américo Ricaldoni y Santiago Michelini. El Plan Regulador está inserto en el contexto de optimismo y prosperidad del Uruguay del Centenario. La ciudad es vista aquí como un polo desde donde expandir la civilización y la modernidad. En esos años se construyeron el Centro de la Salud vinculado al Hospital de Clínicas, el Estadio Centenario, el Palacio Municipal, entre otros íconos arquitectónicos montevideanos asociados a la idea de *ciudad batllista*.³⁸

Es menester identificar algunos aspectos estructurales de este plan que persisten como elementos recurrentes en instrumentos de ordenación posteriores, lo que otorga continuidad al sistema planificador. Ellos son el concepto de centro cívico, los *parkways* y la vialidad primaria y secundaria propuesta. Estudios previos han especulado sobre la influencia en la concepción del Plan de tres visitantes extranjeros a Montevideo por aquellos años: Le Corbusier, Léon Jaussely y Werner Hegemann (De Souza & otros, 2021).

A efectos de este estudio, la figura de Jaussely resulta significativa en tanto es portador de un pensamiento emparentado con las ideas de la *ciudad jardín*. Este urbanista no sólo vino a dar conferencias a Montevideo, sino que Cravotto asistió a sus cursos de verano en París. Si bien perteneciente a la escuela francesa, Jaussely era seguidor de las ideas de la ciudad jardín británica e incluso tradujo la obra de Unwin, por citar un hecho

37 El Plan Regulador de 1930 debe diferenciarse del Plan Regulador de 1912, que lleva el mismo nombre. Este último se constituyó en fuente de derecho y fue aprobado por el presidente de la República, José Batlle y Ordóñez (Altezor & otros, 2010).

38 «Ciudad batllista» es un término acuñado en la historiografía nacional para hacer referencia al modelo de ciudad que encarnaba los ideales del pensamiento republicano de Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915). Este ideal aterriza en la capital del país, Montevideo, como lugar civilizado en oposición a la barbarie rural. Se privilegiaba con mucha fuerza la idea de refundar una Montevideo moderna, más democrática y con un sesgo moralista.

que da cuenta de su interés y conocimiento a cabalidad de estas ideas.

Un año antes de que se diera a conocer el Plan Regulador de Montevideo, en 1929 se presentaba en sociedad el Plan Regional para Nueva York, también liderado por un grupo de notables. Al igual que el nuestro, el neoyorquino consiste en un plan promovido directamente por las élites. Cabe interrogar, entonces, la legitimidad de planes que corren el riesgo de priorizar los intereses de unos pocos, desplazando las necesidades reales del grueso de la población. En todo caso, el valor del Plan Regulador radica en instalar la *necesidad* del urbanismo en el contexto nacional y legitimarlo en las redes académicas internacionales. En efecto, Cravotto lo presenta en el Primer Congreso Argentino de Urbanismo en 1937 (De Souza & otros, 2021).

En cuanto a la idea clave *campo-ciudad*, es relevante el valor otorgado en el Plan Regulador a los caminos rurales para cabalgar (*bridlepaths*) y a los *parkways*. La expresión gráfica de los esbozos de *parkways* costeros de Cravotto guarda una evidente similitud con los concebidos para el Plan Regional de Nueva York. (Oteiza, 2020). Es importante destacar, llegado este punto, que Cravotto mantuvo correspondencia con Thomas Adams³⁹ y obtuvo información de primera mano acerca del Plan Regional de Nueva York. En este plan, que se puede consultar en su totalidad *online* en la página de la *Regional Planning Association* de Estados Unidos, está presente la idea de una región productiva que nutre la ciudad no sólo de alimentos sino también de sitios de esparcimiento. Al tratarse del primer plan metropolitano de largo alcance del mundo, inspiró a otras ciudades a crear sus propios planes integrales para la región; es el caso del Plan de Abercrombie para Londres en 1944. Muchas propuestas del primer Plan Regional se implementaron en las décadas de 1930 y 1940. Durante la Gran Depresión, cuando Franklin Delano Roosevelt necesitaba ideas para llevar adelante programas de obras públicas que generaran fuentes de trabajo, recurrió al Plan Regional, que condujo a la adquisición y preservación de grandes áreas de espacio abierto para la recreación en toda la región de Nueva York (RPA, 2022).

En dos planos que se conservan en la Fundación Cravotto se destacan los mencionados *parkways*, artefactos que combinan posibilidades de circulación, área verde y densificación en sus bordes con edificios en altura. En el gráfico, que desarrolla algunas ideas del Plan Regulador, se esboza un *parkway* a la altura del eje La Paz-Galicia –precursor del proyecto desarrollado luego en el Plan Director– en su voluntad de conexión, pero no en su diseño. A esa altura se encuentra entubado el arroyo de Las Canarias, que al día de hoy se hace sentir en las inmediaciones de la ex Estación Central de Ferrocarriles cada vez que llueve copiosamente. En el mismo plano se visualizan áreas verdes a lo largo de la Rambla Sur, que fueron propuestas por Juan Antonio Scasso, director de Espacios Verdes de la Intendencia de Montevideo (IMM), inspirado por un viaje de estudios en Alemania (1932).

³⁹ En 1923 Adams, uno de los padres fundadores del urbanismo británico, es nombrado director de Planes y Estudios de la oficina del Plan de Nueva York. Concretamente, Adams había trabajado con Howard en los planes para Letchworth y Welwyn.

En cuanto a la idea clave de *centralidades* en el Plan Regulador, la propuesta de los centros cívicos fue un tópico relevante, a tal punto que generó un conocido debate público entre Vilamajó y De los Campos, en el que expusieron visiones enfrentadas respecto del desplazamiento del centro principal. La concepción de las unidades vecinales y sus respectivos centros cívicos en el Plan Regulador guarda relación directa con la idea de unidad vecinal de Clarence A. Perry (1923), también coautor del Plan de Nueva York.

La zona de Tres Cruces, sitio al que el Plan Regulador propone desplazar el centro cívico y el gobierno de la ciudad, corresponde a un cruce de caminos coloniales, el paraje donde se celebrara el histórico Congreso de Abril de 1813. Este nodo constituye un sitio recurrente, objeto de proyecto en la mayoría de los planes. Guidini y Baroffio lo jerarquizan en sus propuestas para el Concurso de las Avenidas. El Plan Regulador de 1912 lo señala como el sitio donde implantar el Palacio de Gobierno. Luego, el Plan Director de 1956 lo propone como nodo de comunicaciones y centro urbano caracterizado con edificios exentos de gran altura (Carmona & Gómez, 1997). Hoy, en la ciudad contemporánea, la zona constituye un nodo urbano de primer orden que incluye servicios de salud primarios, la principal terminal de ómnibus de la ciudad y un shopping, inaugurados estos últimos en 1994 e incorporados al ámbito del centro principal en el marco del sistema de centralidades definido en el POT (IMM, 1998, plano II.7).

Otro ejemplo de caso recurrente vinculado a la generación de centralidades es la zona de intersección de las avenidas Rivera, Luis Alberto de Herrera y la calle 26 de Marzo. Constituye el lugar donde en 1890 se fundó –en los suburbios de la época y cerca de la costa– un lazareto de variolosos, origen de la Casa de Aislamiento y posterior Hospital Fermín Ferreira. Luego el Plan Regulador propuso instalar allí el gran Centro de Exposiciones, Fiestas y Hoteles Municipales, una vez que se trasladó el hospital. Posteriormente pasó a constituir el área de proyecto del Conjunto Habitacional Piloto 70 (Carmona & Gómez, 1997) y finalmente se construyó en ese predio el primer shopping center de la ciudad y el *World Trade Center* Montevideo, sendos artefactos identificados en el POT como componentes de la centralidad urbana y metropolitana de Pocitos (IMM, 1998, plano II.7).

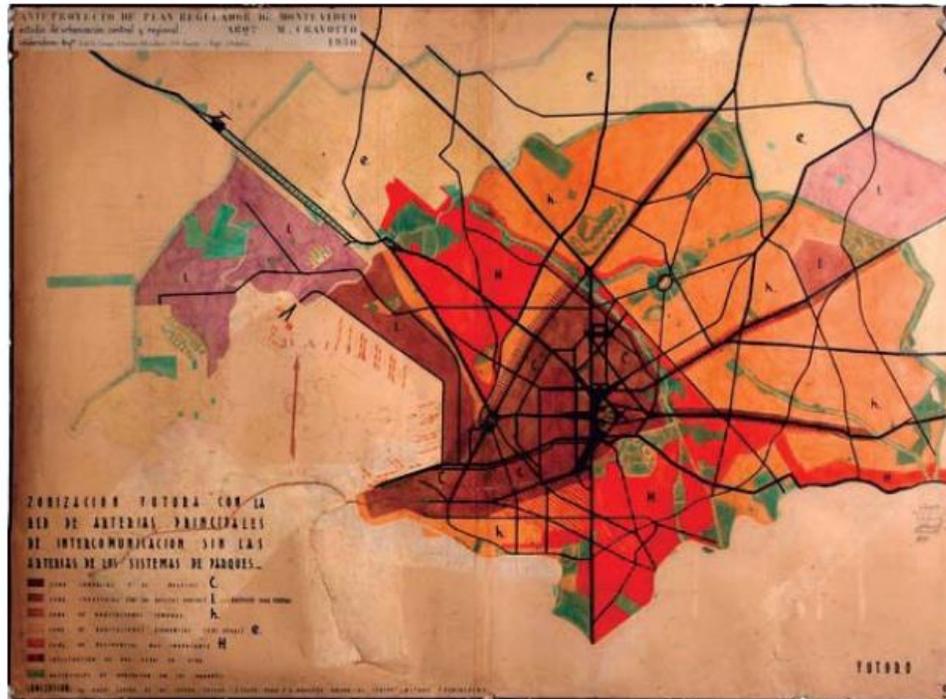


Figura 11.

Anteproyecto del Plan Regulador de Montevideo 1930. Los parkways ejercen la función de contención de lo urbano.

Nota. Adaptado de *Zonización futura con la red de arterias principales de intercomunicación sin las arterias de los sistemas de parques*, por M. Cravotto, 1930. Fotografía realizada en el marco de la investigación 2015 *Ciudad Futura*, por L. de Souza y otros, con la colaboración del Área de Foto, Cine y Video de la IENBA, Facultad de Arquitectura.

En cuanto al uso y gestión del suelo, el Plan Regulador formula una propuesta precursora de *zoning* (ver figura 11), con un doble criterio de división del territorio:

Las áreas central, exterior y extra urbana, separadas por *parkways*, refieren a etapas de densificación progresiva de la ciudad. A esta división se le superpone una zonificación funcional en zonas industrial, comercial, de negocios y de habitación (común, económica, importante, rascacielos). Por fuera del área extra urbana, se dispone un sistema de ciudades jardín vinculadas a las rutas de penetración. (Carmona & Gómez, 1997, pág. 13)

Relacionado con la idea anterior, si se rastrea nuevamente el Plan Regional de Nueva York de 1929 se observa una propuesta de usos de suelo (ver figura 12) que probablemente haya operado como referente para Cravotto y su equipo.

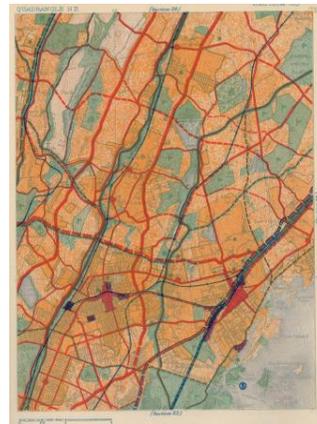
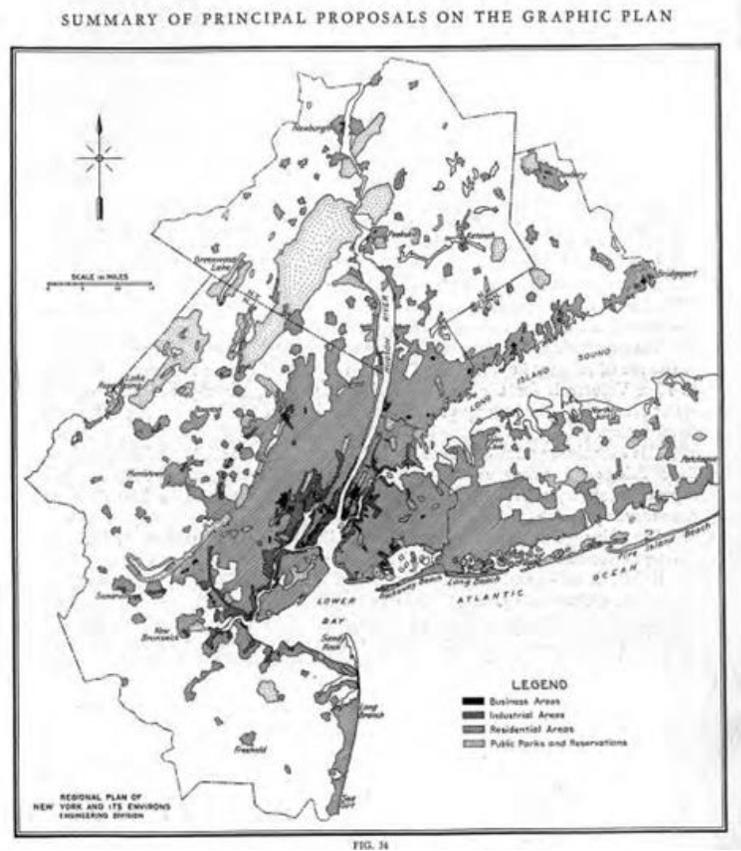


Figura 12.

Plan de Nueva York de 1929. Síntesis de la propuesta de usos del suelo.

Nota. Arriba a la derecha, la propuesta de rutas regionales. Abajo a la derecha se visualiza una de las 96 secciones del *Atlas con usos del suelo*. Recuperado del Plan Regional de Nueva York volumen 2, págs. 401, 219, 50, por *Regional Planning Association*, 1929. <https://rpa.org/work/reports/regional-plan-of-new-york-and-its-environs>.

En los primeros congresos internacionales de arquitectura moderna (CIAM) el concepto de *zoning* estaba en sus inicios, y no fue hasta el CIAM de la Carta de Atenas de 1933 que realmente el tema se trató a cabalidad: la «ciudad funcional» fue el tema del Congreso. Previamente, en una conferencia dictada en Berlín en enero de 1928, titulada «La construcción de la ciudad en una hora», Cornelis van Eesteren calificó peyorativamente a la ciudad clásica como una «ciudad de cartón» compuesta principalmente por fachadas, y en su lugar propuso un urbanismo basado en la distribución racional de los elementos funcionales de la ciudad (Mumford, 2007).

El abordaje de los flujos y la movilidad se hace insoslayable desde inicios del siglo XX a partir del impacto generado por el incremento exponencial del transporte automotor en la trama urbana. Algunos optaron por darle una solución esteticista mediante la apertura de grandes avenidas conectadas por nodos jerárquicos, según la tradición haussmaniana. Otros, ya más cercanos al movimiento moderno, buscaron soluciones basadas en criterios técnicos en pos de la eficiencia.

El Plan Regulador de 1930 jerarquiza el papel de la estructura circulatoria en el ordenamiento de la ciudad. Propone realizar pocas y amplias rutas con escasas interferencias, clasificando el tráfico – liviano, pesado, veloz, lento, etcétera–, ampliando el ancho de las vías cerca de los núcleos densos y reduciéndolo en la periferia. Los *parkways* definen los límites de las áreas de distinta densificación. Propone resolver los problemas del transporte especializando el tráfico, creando zonas de estacionamiento, instalando el metropolitano y reordenando el trazado del ferrocarril, para lo que traslada la estación de pasajeros al nuevo centro. (Carmona & Gómez, 1997, pág. 17)

La teoría versus la práctica

En otro orden de cosas, es menester indicar que, mientras se concebía –en el plano teórico– el Plan Regulador de 1930, por otro lado –en el plano práctico–, Eugenio Baroffio (1877-1956) construía la *ciudad batllista* (Caetano & Rilla, 2016) desde su puesto como director de Arquitectura en la IMM, institución en la que se desempeñó desde 1907 hasta 1947. Baroffio diseñó el Plan Regulador de 1912, muy atado a una propuesta anterior del Concurso de las Avenidas y ateniéndose a las concepciones del urbanismo monumental. El Plan Regulador de 1912 se constituyó en fuente de derecho y fue aprobado por el presidente de la República, José Batlle y Ordóñez (Altezor & otros, 2010).

Entre las señas de identidad de raigambre republicana imbricadas en la construcción de esta *ciudad modélica* podemos reconocer que muchas de ellas pujan por perdurar hasta el presente: la clara preferencia de la esfera de lo público sobre lo privado, la construcción de *templos laicos* como estadios, edificios cívicos monumentales, escuelas públicas, la construcción de parques como jardines del pueblo, y el fomento de la ciudad turística mediante el impulso a estaciones balnearias y la construcción de la rambla. Esta matriz, pese a las obvias transformaciones que ha atravesado la ciudad, ha sido claramente heredada y perdura en el Montevideo del presente.

En 1933 la IMM aprobó las ordenanzas que intentaban poner orden al caos con el que se venía fraccionando el territorio, sólo con un ánimo especulativo y de beneficio al privado. Ese mismo año se creó a nivel municipal un espacio técnico de planificación: la Oficina del Plan Regulador,⁴⁰ dirigida por Américo Ricaldoni (uno de los colaboradores de Cravotto en el Plan Regulador y miembro inicial del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura) bajo la intendencia del Horacio Acosta y Lara, arquitectos ambos. Se buscaba terminar con el entonces llamado «expedienteo», término con el que se aludía peyorativamente a una mirada inconducente de los problemas, cortoplacista y fragmentada (Chabalgoity, 2008). Es importante

⁴⁰ Es importante aclarar, para evitar confusiones, que la oficina del Plan Regulador de la IMM no elaboró ni gestionó el llamado Plan Regulador de 1930, si bien toma prestado el nombre. El Plan Regulador fue fruto de una iniciativa privada que no se ejecutó y no se constituyó en fuente de derecho.

destacar, llegado este punto, que la creación de una oficina a nivel municipal dedicada a los asuntos vinculados al urbanismo daba cuenta de la trascendencia que adquiriría la disciplina incluso fuera del claustro académico, con lo que se reforzaba el círculo virtuoso de cooperación entre la Academia y la IMM, ya tratado en § 1.2.

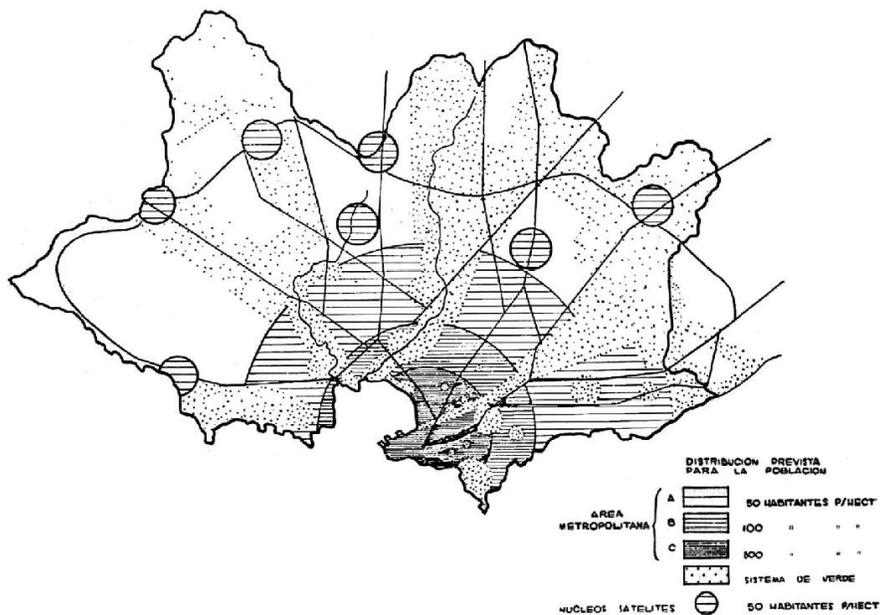


Figura 13.

Modelo conceptual para Montevideo de 1945.

Nota. Se esbozan las cuñas verdes a lo largo de los cursos de agua, concepto desarrollado posteriormente en el POT. Adaptado del *Boletín Municipal Extraordinario* por la Oficina del Plan Regulador, 1945, IMM.

La Oficina del Plan Regulador trabajaba en aras de un modelo territorial que, entendemos, fue la antesala conceptual del modelo manejado posteriormente por el POT, que explicaremos en § 4.2.5. Este *modelo*, aun sin ser llamado así, fue publicado en el Boletín Municipal Extraordinario de 1945 de la IMM (Chabalgoity, 2008). Se imponía un claro criterio de contención de lo urbano. El modelo, de evidente corte howardiano, promovía proteger el suelo rural del departamento para la producción agrícola, necesaria para el sustento de la población y de su necesidad de contacto con la naturaleza.

Se suponía que se crearían núcleos satélites de población así como *buffers* de contención de lo urbano, a modo de interfaz, con usos recreativos, canchas de deporte, incluso quintas que frenarían el avance de la

ciudad, y se proponía un sistema de «verdes» a lo largo de los cursos de agua, precursor de lo que luego en el POT se denominaría «cuñas verdes». Se sugería incluso la necesidad de centralidades rurales para cubrir las necesidades de servicios primordiales de salud y seguridad pública, de enseñanza y esparcimiento a la población rural. Esta mirada, que no tuvo la suficiente fuerza para convertirse en su momento en fuente de derecho, constituye un claro ejemplo de continuidad de pensamiento y solidaridades en el sistema planificador: el POT (1998) propone una serie de centralidades rurales y una faja de protección a los cursos de agua del departamento.

Estos avances de la Oficina del Plan Regulador proponían un modelo de ocupación territorial del departamento con fuerte sustento conceptual, que no adquirió la fuerza y adhesión necesarias para su implementación. Tal cual se señaló al comienzo de este apartado, la concepción de este plan territorial, realizada desde el Estado a través del gobierno departamental, demandó un largo período de cincuenta años de gestación, hasta concretarse en términos sociales, políticos y jurídicos en el Plan Montevideo, en el año 1998. (Chabalgoity, 2008, pág. 87)

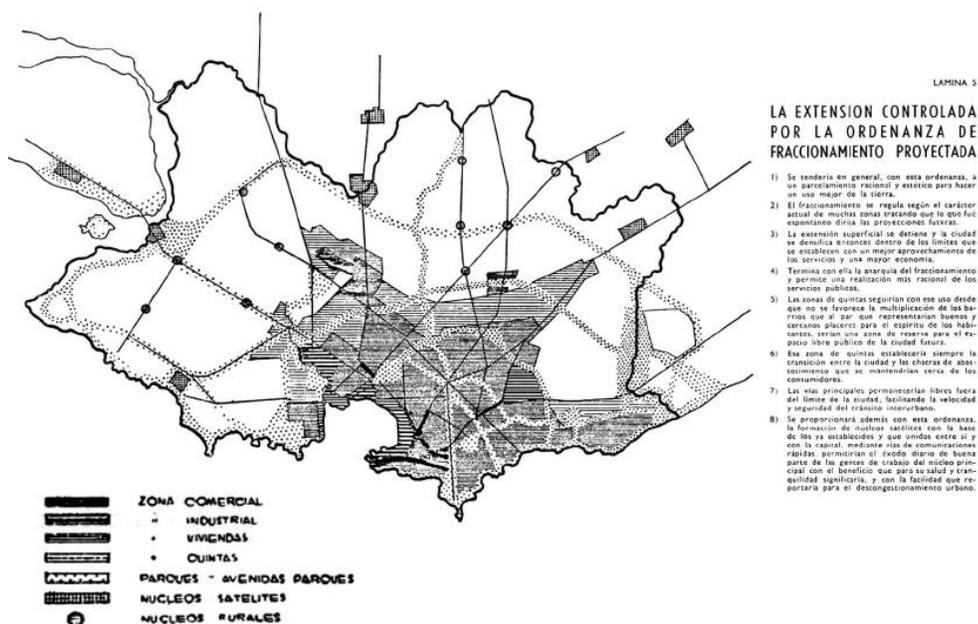


Figura 14.

Ordenanzas de 1933 de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Nota. Adaptado del Boletín Municipal Extraordinario por la Oficina del Plan Regulador, 1945, IMM.

2.2.2 El Plan Director y la apuesta al zoning

El Plan Director de 1956 aplica también un doble criterio de división del territorio. Las zonas urbana, suburbana, industrial, de huertas y rural se distinguen por los usos del suelo y por la densidad de población. Las zonas de habitación (urbana y suburbana) se dividen en particiones sucesivas denominadas sectores, distritos y unidades vecinales, las que se refieren al número de habitantes, a los efectos de proveer servicios a distintas escalas de población. (Carmona & Gómez, 1997, pág. 14)

El Plan Director estuvo vigente desde 1956 hasta 1998, cuando se aprobó el POT. Hasta esa fecha constituyó, junto con la Ley de Centros Poblados y la Ley Nacional de Viviendas, el único instrumento del que dispuso la administración para gestionar el territorio montevideano. La Ley de Propiedad Horizontal fue también responsable de la transformación tipológica singular que sufrieron las áreas urbanas centrales y costeras. Como antecedente al Plan Director se destacan las Ordenanzas de 1947 de Montevideo, que pretenden, entre otros objetivos, adaptar al departamento las disposiciones de la Ley de Centros Poblados, por ejemplo las disposiciones respecto del tamaño mínimo de los fraccionamientos en suelo rural.

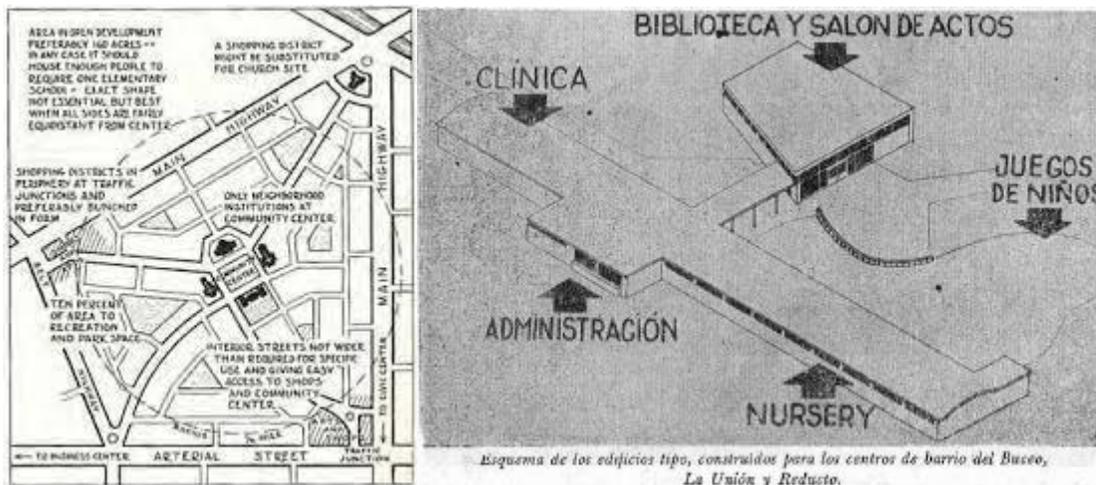


Figura 15.

Unidad Vecinal de Clarence Perry (1923) y esquema de centro de barrio en el Plan Director (1956).

Nota. Extraído de <http://www.urbanlivinglab.net/tag/clarence-perry/>, por C. Perry, 1923, y esquema de los edificios tipo para los centros de barrio del Buceo, La Unión y Reducto, pág. 102, por IMM, 1959. En <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/Memoria-Plan-Director.pdf>.

Algunos autores sostienen (TIUR, pág. 33, 1986) que el Plan Director no es fácilmente esquematizable en una línea de pensamiento único. Tiene, por un lado, un abordaje heredero de los CIAM, dominado por la prédica de Le Corbusier, en cuanto a los dos principios básicos que se derivan de la carta de Atenas: el zoning funcional de la ciudad (urbana, suburbana, industrial, rural de huertos y de chacras) y un solo tipo de vivienda urbana: el bloque alto y espaciado, demoliendo lo existente. A diferencia del Plan Regulador de 1930, el Plan Director se insertó en la ciudad dada, a la que pretendió transformar radicalmente.

Por otro lado, coexistieron en la ideología del Plan otras líneas de pensamiento: la política de zonas, densidades, el *greenbelt* planteado por Peter Abercrombie en el Plan de Londres de 1944, y la idea de Unidad Vecinal de Clarence Perry de 1923 como base de organización de la ciudad. Al respecto, Gilmet (2001, pág. 161) esboza un desarrollo histórico del *greenbelt* montevideano, cuya existencia atribuye a una herencia de las Leyes de Indias, que asignaban a la ciudad una jurisdicción territorial con usos y fines muy concretos, entre los que se encontraban las suertes de chacras y estancias.

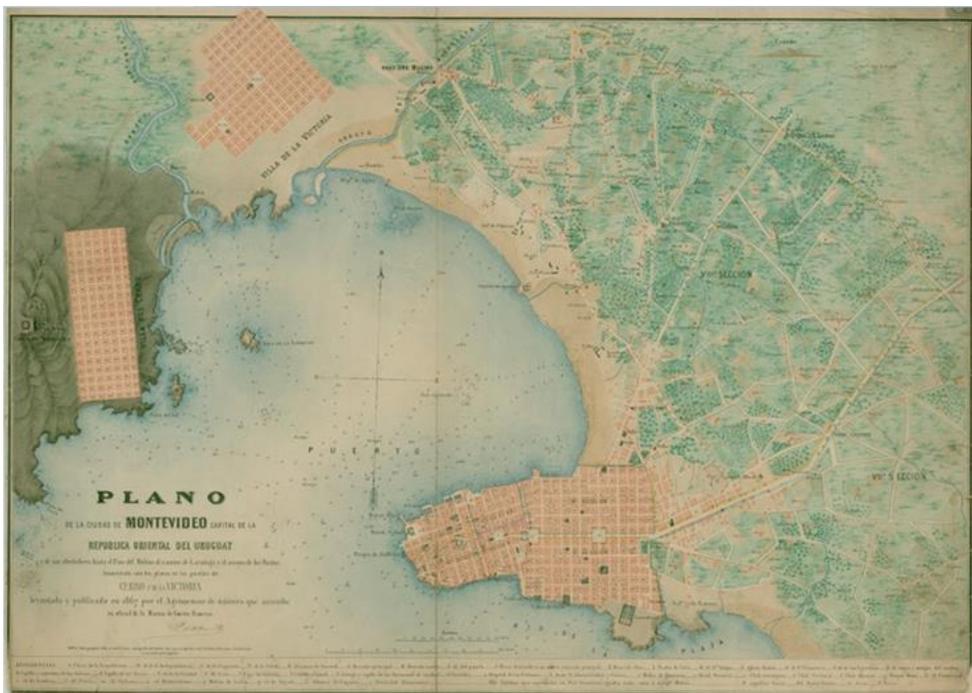


Figura 16.

La herencia de las Leyes de Indias. Montevideo y sus chacras.

Nota. Copiado de *Plano de la ciudad de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, y sus alrededores hasta el Paso Molino, el camino Larrañaga y el arroyo de los Pocitos. Aumentado con los planos de los pueblos del Cerro y de la Victoria*, por P. D'Albenas, 1847. En <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy/jspui/handle/123456789/5566>.

El modelo indiano fue retomado por la Ley de Centros Poblados de 1946: a cada centro poblado se le exigía un cinturón de cinco kilómetros de radio de tierras cultivables. Montevideo adaptó esta ley a su territorio en 1947. El crecimiento urbano saltó a los departamentos vecinos y a lo largo de los accesos a la ciudad; de este modo se conformó un verdadero *greenbelt* en forma de *cuñas verdes*, afirma Gilmet. El término *cuña* denota una voluntad de infiltración del campo en la ciudad. El estudio de lo rural y lo urbano como cuestiones conectadas (Figura 17) puede rastrearse a partir del geógrafo escocés Patrick Geddes, quien en su libro *Cities in evolution* (1915) aconsejaba hacer que el campo venciera a la calle y no la calle al campo. Sostenía que las ciudades debían crecer de una manera botánica, siguiendo la metáfora de hojas verdes alternando con sus rayos dorados (Leicht, 2011).

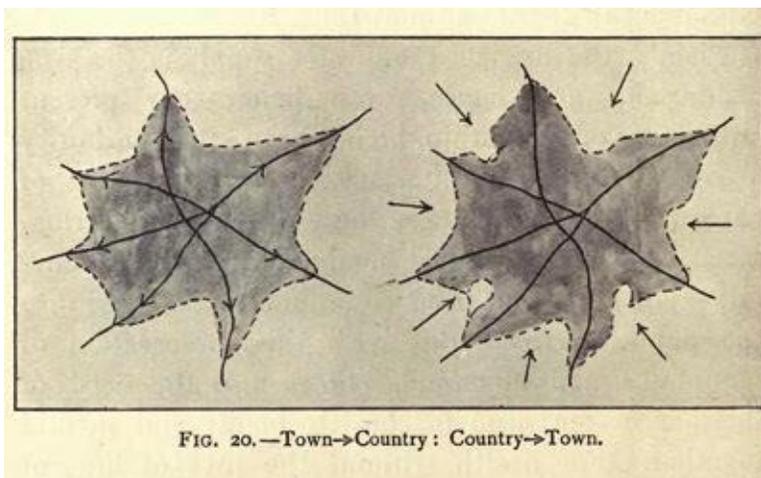


Figura 17.

Esquema de la ciudad creciendo «de manera botánica».

Nota. Copiado de Fig. 20 *Town-Country: Country-Town*, por P. Geddes, 1915. En <https://evolutionaryurbanism.com/2017/02/27/cities-in-evolution-patrick-geddes/>.

De hecho, el arroyo Miguelete (ver § 5.1.4), *cuña verde* por excelencia en la jerga planificadora montevideana, constituye en el Plan Director de 1956 el límite del área urbana. También es posible identificarlo como mojón recurrente en el proceso planificador:

El plan fundacional colonial lo utiliza como límite de las tierras de Propios y asiento de chacras en su cuenca. Durante la Guerra Grande, se ubica en esas chacras el Poder Legislativo. Constituyó el límite de la planta urbana por decreto de ensanche de 1887. En el Plan de André es reconocido como curso navegable que diera nombre al rediseño del Parque El Prado, al que se refiere como Parque Municipal del Miguelete. En el Concurso de las Avenidas, Brix propone la parquización de su ribera, integrada a un sistema de avenidas verdes, y Baroffio, una rambla con algunos tramos parquizados que se continúa por la costa hasta Pocitos. En el ya mencionado Plan Regulador de 1930, fue límite entre las áreas central y extra urbana, con *parkway* en su margen izquierda. (Carmona & Gómez, 1997, pág. 12)

Por otro lado, ante una ciudad que crecía de forma caótica y con un flujo motorizado que crecía incesantemente, el sistema vial propuesto por el Plan Director aporta una solución mediante un sistema de ejes jerarquizados: redes de circulación de carácter regional que comprenden vías de penetración y salida a la ciudad, una red de servicio de la ciudad con algunas vías preferenciales, y un sistema local que canaliza los recorridos del transporte colectivo.

Esta propuesta fundamental del Plan ha dejado su huella física en la ciudad. Algunas de las vías, como Avenida Italia, han concretado los ensanches previstos. Otras afectaciones, como la de la avenida Constituyente o la prevista para el eje La Paz-Galicia, al día de hoy son realizaciones parciales. En el caso de La Paz-Galicia las afectaciones vigentes han provocado como resultado un deterioro del stock edilicio, ya que en tanto no se concrete el ensanche, los permisos de construcción en edificios existentes tienen restricciones importantes en el área de ensanche.

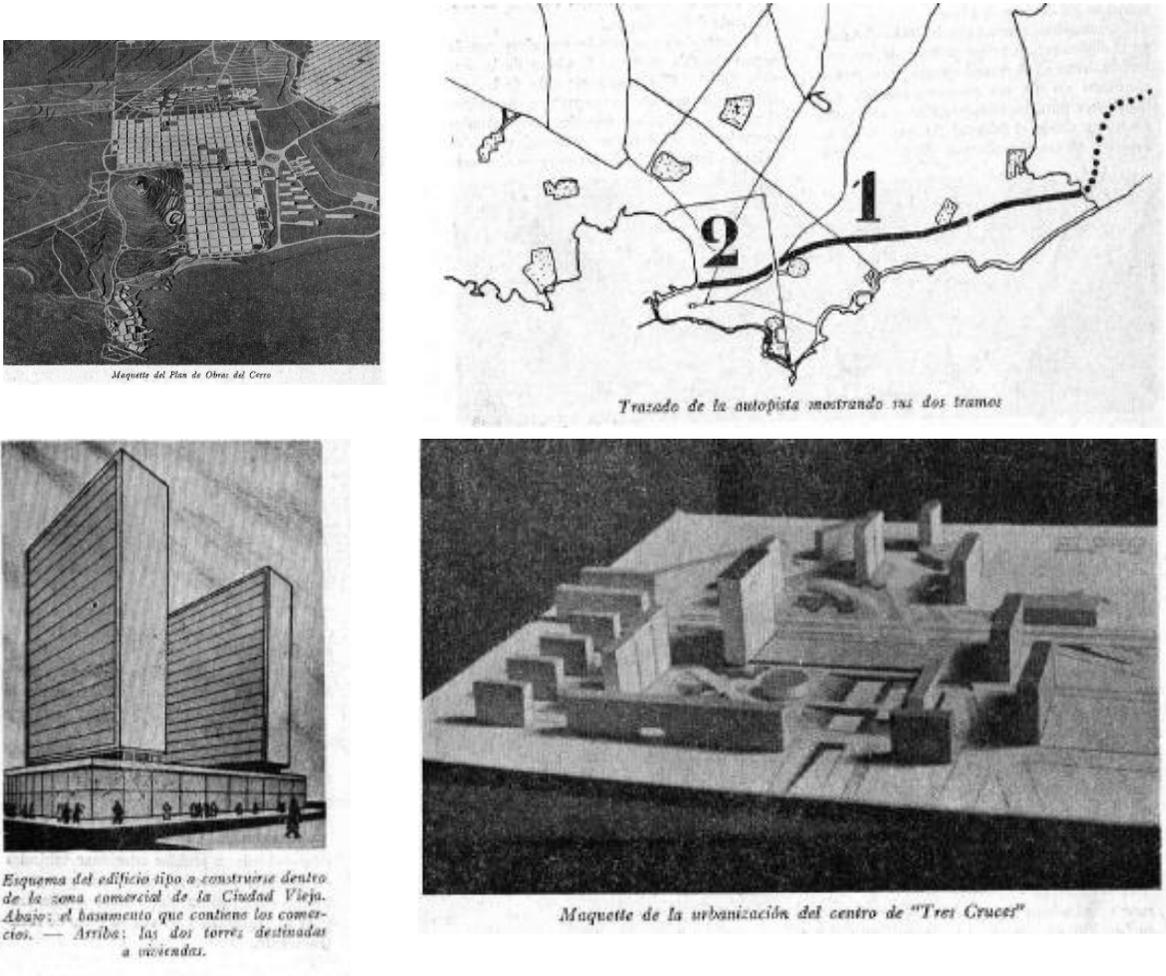


Figura 18.

Proyectos del Plan Director, 1956.

Nota. Extraído de *Maquette del Plan de obras del Cerro; Trazado de la autopista mostrando sus dos tramos; Esquema de edificio tipo a construirse en Ciudad Vieja; Maqueta de la urbanización del centro de Tres Cruces*, págs. 41, 65, 40, 45, por IMM, 1959. En <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/Memoria-Plan-Director.pdf>

El Plan Director propone la zona de 18 de Julio y Fernández Crespo como un centro urbano caracterizado con concentración de edificios de uso público, y, de hecho, de esta forma se ha consolidado en la ciudad contemporánea. Antes era el origen de un camino colonial transversal conocido como Camino de la Sierra,

que comunicaba la Aguada con el Camino a Maldonado. Baroffio señaló este lugar para ubicar el Centro de Gobierno en el Concurso de las Avenidas (Carmona & Gómez, 1997).

Algunos autores sostienen que el Plan Director de 1956 «nunca se pudo aplicar porque nunca fue internalizado por la población. Faltó conocimiento público del Plan, no tuvo adhesión social» (IMM, 1994, pág. 12). Sin embargo, se canalizó por medio de un programa de obras concretas: se ejecutó obra vial, con el trazado de grandes ejes como Avenida Italia, el túnel de 8 de Octubre y su anillo colector, el Viaducto de Paso Molino, el ensanche de Propios, el ensanche de Garzón; las unidades de habitación 1, Buceo 2, Casavalle y Cerro Sur; y varios equipamientos colectivos, como el zoológico en el parque Lecocq, el nuevo mercado central en Ciudadela (ya demolido) y el parque Vaz Ferreira.

La importancia otorgada en el Plan a los centros universitarios y su distribución en la ciudad dejó su testimonio en la construcción, inconclusa por años, del Hogar Universitario, que finalmente se recicló como Facultad de Ciencias. En sintonía con el pensamiento dominante de la Carta de Atenas, la ciudad existente no es contemplada en sus aspectos patrimoniales, con la excepción de monumentos y edificios valorados en calidad objetual.

Respecto del cambio tipomorfológico sustancial que se produce en la ciudad en los años cincuenta, el Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR) (1986) señala dos aspectos: en primer lugar, se pasa de una tipología de vivienda fundamentalmente introvertida a otra extrovertida; en segundo lugar, se produce una implantación generalizada de la edificación en altura, lo que provoca el cambio más profundo en la transformación de la manzana en la historia de la ciudad.

No hay en el Plan Director lineamientos concretos para estas nuevas modalidades de vivienda, que tienen leyes de conformación independiente respecto de la manzana tradicional. Estaba pendiente aún poner en marcha la potencial capacidad de la vivienda en altura y sus diversas modalidades para recomponer la conformación de la ciudad. Se transita un proceso proyectual que va de la célula habitacional a la ciudad y no a la inversa, sin un mutuo condicionamiento.

Entendemos que la introducción en el Plan Montevideo de las áreas caracterizadas subsana parcialmente la dificultad señalada. El objeto arquitectónico deja de ser autorreferencial para ser concebido como parte de un área caracterizada de la ciudad mediante la definición de parámetros que apuntan a vincular el tipo arquitectónico con la morfología urbana.

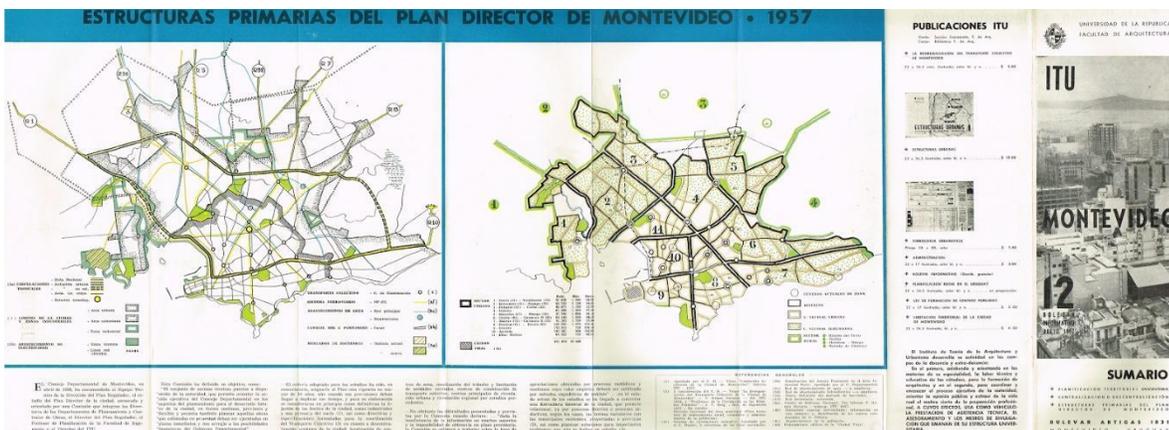
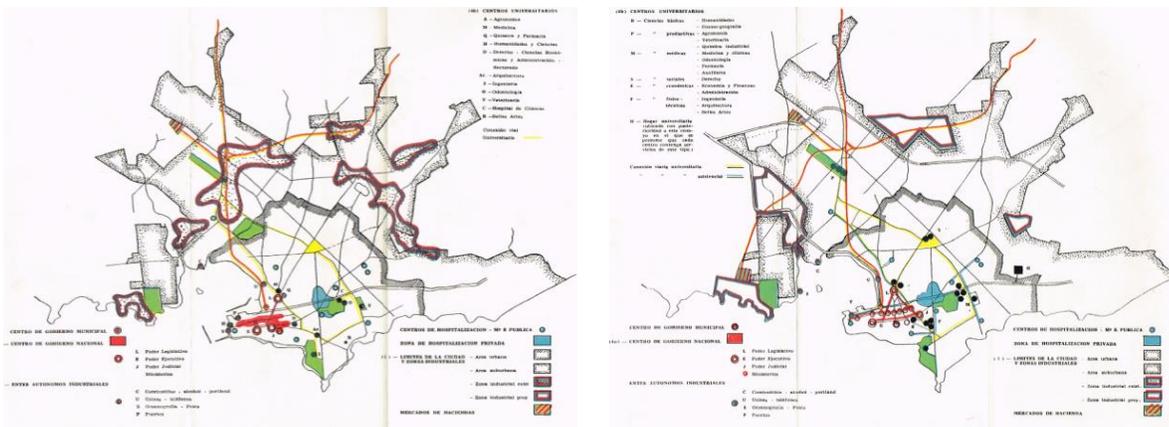


Figura 19.

Gráficos del Plan Director de 1956.

Nota. Copiado de *Planificación territorial universitaria y estructuras primarias*, por ITU, 1958. En <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/bol12-lado2.jpg> y <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/bol12-lado1.jpg>

2.2.3 Síntesis de ideas clave en común

Entendemos que en el estudio de estos tres planes, tamizados por las cuatro ideas clave (ver figura 20), se evidencia una tónica preponderante de continuidades y solapamientos, más que de ruptura entre uno y otro. La idea clave nombrada como *uso racional del suelo* está presente, con distintos acentos, en los tres instrumentos. El caso del Plan Director puede dar lugar a diversas interpretaciones respecto de este tema, porque si bien se propone una defensa al cinturón rural por medio de las cuñas verdes a lo largo de los cursos de agua (modelo conceptual de 1945) que son incorporadas al Plan, por otro lado la zonificación de usos industriales va a contrapelo del cuidado de los cursos de agua interiores, como el Miguelete y el Pantanoso.

MANIFESTACION DE CUATRO IDEAS CLAVE EN TRES PLANES PARA MONTEVIDEO			
IDEAS CLAVE	PLAN REGULADOR 1930	PLAN DIRECTOR 1956	POT 1998
Uso racional del suelo	Propuesta de zonificación a futuro.	Se definen las zona urbana, suburbana y rural. Localización de áreas industriales Alturas de acuerdo al ancho de las calles.	Se definen las zonas primaria, secundaria y terciaria, y las zonas potencialmente urbanizables. Se definen los regímenes general, patrimonial y específico.
Preservación de espacios abiertos	Sistema de <i>parkways</i> . Se reafirman parques existentes. El gran referente es el Plan Regional de Nueva York (1929).	Se retoma la idea de <i>green belt</i> del Plan de Londres (1944). En ordenanzas previas figuran esbozos de cuñas verdes (1945).	Se preservan áreas de alta naturalidad y cuñas verdes.
Distribución de las centralidades	Emplazamiento y conexión de los centros cívicos en la ciudad futura. 18 centros cívicos de variada vocación. Referente: la unidad vecinal de C. Perry (1923).	Definición de sectores, distritos y unidades vecinales. Identificación de varios centros (Sierra, Tres Cruces, de Gobierno). En ordenanzas previas figuran centros rurales y núcleos satélites (1933 y 1945).	Se definen las centralidades como sistema territorial, con cuatro tipos: centro principal, centralidad urbano-metropolitana, zonal y local.
Optimización de la movilidad	Se define una red de arterias de alta velocidad y otras para paseo que unen puntos de interés.	Se esboza el anillo colector perimetral y accesos primarios a la ciudad. Adquieren jerarquía el bulevar Batlle y Ordóñez, el eje La Paz-Galicia y Avenida Italia.	Plano de jerarquización vial, ciclovías, peatonales en planificación derivada. Sistema de movilidad con intercambiadores y terminales asociadas.

Figura 20.

Síntesis comparativa del Plan Regulador, el Plan Director y el Plan Montevideo de acuerdo a cuatro ideas clave.

En relación con la preservación de los espacios abiertos, podemos afirmar que los hitos singulares de la matriz territorial montevideana, como el Cerro, son mojones recurrentes en el sistema planificador. Este se mantiene presente hasta el Plan Montevideo, componiendo el llamado «sistema de espacios verdes», establecido en la cartografía correspondiente (IMM, 1998, plano II.6).

El Cerro [...] constituye un elemento de referencia en la entrada de la Bahía que da nombre y representa simbólicamente a la ciudad, asiento de construcciones defensivas y orientadoras de la

navegación durante la Colonia. Guidini lo señala como área parquizada de uno de los núcleos satélites centralizados en su propuesta para el Concurso de las Avenidas. El Plan Regulador de 1912 lo califica con un gran parque. Baroffio retoma esta idea en un proyecto especial que realiza por encargo de Batlle y Ordóñez en 1916. El Plan Director en su Plan de Obras propone al Cerro de Montevideo como espacio acondicionado para uso recreativo mediante la construcción de una avenida de circunvalación, un teatro de verano y un plan de forestación. El Informe de Áreas Caracterizadas señala la preservación de su presencia en el perfil urbano, promoviendo su equipamiento para uso comunitario como mirador de la ciudad. (Carmona & Gómez, 1997, pág. 11)

Respecto de la distribución de las centralidades, esta constituye una idea clave que se va complejizando hasta plantear el sistema de centralidades vigente en el POT. El Plan Regulador planteaba el emplazamiento y conexión de 18 centros cívicos de variada vocación en la ciudad futura, luego el Plan Director retoma la idea y refuerza algunos centros en la ciudad existente. Finalmente, el POT, en un andamiaje que ensambla la ciudad existente con la deseada, propone un sistema jerarquizado de centralidades como contrapunto a la irrupción de los *shopping centers* a partir de 1985.

En relación con la movilidad (infraestructura vial y transporte), podemos afirmar que los procesos planificadores de Montevideo no han planteado grandes rupturas entre un instrumento y otro, asumiendo lo que la ciudad es en materia de tráfico y congestión, y buscando soluciones reactivas. La voluntad de planteos vinculados a la jerarquización vial es una constante. Sin embargo, los nuevos paradigmas de la ciudad sostenible y saludable han logrado visibilizarse tímidamente en algunas ciclovías y peatonales. Por otra parte, aún se está lejos de lograr la accesibilidad como un derecho universal para todos los ciudadanos.

Como confirmación de los datos expuestos, cerramos este capítulo con un planteo que hizo Gilmet en la Junta Departamental. En representación de la UCPM, afirmó que el POT plantea un cambio pero, a la vez, trata de recabar toda la experiencia de la normativa vigente, la experiencia de la IMM y de la Junta. Gilmet asevera que es un plan de cambios pero, al mismo tiempo, plantea una filosofía de continuidad con una línea de pensamiento. «Me parece algo muy importante a esta hora. Podemos aseverar entonces que es un Plan de cambios, pero al mismo tiempo se plantea una continuidad» (JDM, 1998, pág. 83, vol. 2).

* * *

Hasta aquí, en este capítulo, se reseñaron tres planes fundantes en el proceso de planificación de Montevideo en el siglo XX, vistos bajo el prisma de cuatro ideas clave que maneja la disciplina urbana. Las implicancias

de estos datos son fundamentales porque confirman una de las hipótesis planteadas en el capítulo introductorio, referidas a la existencia de un proceso de continuidades, solapamientos y solidaridades en el proceso planificador de Montevideo en el siglo XX.

Por otro lado, se hace evidente que el enfoque *defensivo* del POT en cuanto a preservar el área rural libre de urbanización, idea presente ya en el Plan Regulador, se puede rastrear a las Leyes de Indias, pero también a un instrumento mucho más avanzado, el Plan Regional de Nueva York (1929). Este hecho abre nuevas miradas acerca de las influencias que nutrieron nuestra cultura planificadora.



Figura 21.

Lo viejo y lo nuevo en Murray Hill, Manhattan, en 40th Street y Park Avenue.

Nota. Copiado de *The Old and the New in Murray Hill*, pág. 308, por *Regional Planning Association*, 1929. En <https://rpa.org/work/reports/regional-plan-of-new-york-and-its-environs>

3. El Plan y sus condiciones de posibilidad

En este capítulo, enmarcamos el Plan Montevideo de manera sincrónica en escenarios múltiples que convergen en el retorno democrático, en 1985, ensayando una interpretación transversal de una época que permitió su concreción. Por un lado, a nivel local, se ponen en evidencia algunos de los episodios de la vida política, cultural y académica que signaron el retorno democrático, un momento en el que la ciudad y sus representaciones –entre ellas, el POT– intensificaron su mutua activación. Por otro lado, a nivel global, se apuesta a visualizar Montevideo en su condición de ciudad latinoamericana y en interacción en las redes de cooperación internacional de los noventa.

VER DIAGRAMA 1

https://drive.google.com/file/d/1ndZ9vqkvQtRJ7kV9h_N10CXjihOOJkao/view?usp=share_link

3.1 La atmósfera del *retorno democrático*

El título de esta tesis hace referencia a un lapso de tiempo que es *el retorno democrático*, que es menester explicar. Algunos estudios –sin ser la tónica dominante– sostienen que puede entenderse que el retorno democrático, o el proceso de transición entre la dictadura y la democracia, efectivamente culminó con el ascenso de la izquierda al primer nivel de gobierno, cuando Tabaré Vázquez obtuvo la victoria en las urnas en 2004, en virtud del acontecimiento extraordinario que esto significa como punto culminante de un proceso de lucha y reivindicaciones (Caetano, 2005, pág. 20). Pero como antesala no fue menos singular la victoria del Frente Amplio⁴¹ en las elecciones municipales montevideanas de 1989, también con Tabaré Vázquez como candidato.

En referencia a los asuntos urbanos del Montevideo de la transición, previo a 1985, es importante recordar que fue la única intendencia del país que no tuvo presencia militar en su gabinete. De alguna manera, esto permitió que incluso antes de que finalizara la dictadura, colectivos sensibles a los asuntos del patrimonio urbano, como el Grupo de Estudios Urbanos (GEU), tuvieran eco en la administración municipal. La denuncia de la destrucción de la Ciudad Vieja, la promoción de su defensa y el reclamo por el *derecho a la*

⁴¹ El “Frente Amplio” es una fuerza política uruguaya fundada en 1971, con definición progresista, ubicada a la izquierda o centroizquierda del espectro político.

belleza tuvieron consecuencias muy concretas en la gestión: Ya en 1982 la IMM contaba con una política de protección patrimonial liderada por la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja. Concretamente, el decreto 20.843 declara a la Ciudad Vieja como área testimonial, crea la referida comisión y designa tanto a sus integrantes como sus cometidos (IMM, 2004, pág. 19).

Período	Presidente de Uruguay	Partido	Intendente de Montevideo	Partido
1985-1990	Julio María Sanguinetti	PC	Aquiles Lanza, Jorge Luis Elizalde, Julio Iglesias	PC
1990-1995	Luis Alberto Lacalle	PN	Tabaré Vázquez	FA
1995-2000	Julio María Sanguinetti	PC	Mariano Arana	FA
2000-2005	Jorge Batlle	PC	Mariano Arana	FA
2005-2010	Tabaré Vázquez	FA	Ricardo Ehrlich	FA
2010-2015	José <i>Pepe</i> Mujica	FA	Ana Olivera	FA
2015-2020	Tabaré Vázquez	FA	Daniel Martínez, Christian di Candia	FA
2020-2025	Luis Alberto Lacalle Pou	PN	Carolina Cosse	FA

Figura 22.

Primer y segundo nivel de gobierno desde 1985 a 2025: Presidencia de Uruguay e Intendencia de Montevideo.

¿Qué ciudad posibilitó el retorno democrático? Proponemos la siguiente periodización a efectos de visibilizar la dicotomía de los acontecimientos que sucedían a nivel nacional y los que marcan a Montevideo en tanto ciudad capital del país, tomando como referencia tres grandes ciclos señalados por Caetano (2005, pág. 19).

3.1.1 Capital de la Esperanza (1985-1989)

La llamada *transición* prácticamente monopolizó las tareas de gobierno y la atención central de la primera administración del presidente Julio María Sanguinetti. Se afirma que el gobierno de facto hizo un débil proceso de transición, lo que algunos denominan la dictadura transicional (1980-1985). El año 1980 fue clave en el proceso, con la victoria del No en el plebiscito constitucional. Un acontecimiento destacado del período fue la concreción del referéndum de 1989 para derogar la llamada «ley de impunidad». El resultado dio la victoria a quienes abogaban por la ratificación de la ley (54,44% por el voto amarillo contra 42,42% por el voto verde). Por un tiempo pareció que el tema de los derechos humanos se había vuelto invisible y silencioso. La historia por venir demostraría que el tema no estaba zanjado.

«Montevideo será la casa de todos»

La experiencia de la campaña electoral del Frente Amplio en Montevideo inmediatamente anterior a la elección municipal de 1989 que lo llevaría al poder en el segundo nivel de gobierno estuvo signada por la denuncia de problemáticas urbanas que atravesaba el departamento. Se señalaba el deterioro y la involución urbana, a la vez que se ideaban propuestas transformadoras cargadas de esperanza. Muchas de ellas ya se ponían en funcionamiento como proyectos piloto, fruto de actividades extensionistas de la Facultad de Arquitectura (FARQ) en los barrios, con mucho protagonismo vecinal, hacia un Montevideo pensado como «la casa de todos». Salvador Schelotto⁴² publicó artículos quincenalmente en *La Revista*, el suplemento dominical del matutino *La Hora Popular*, entre junio y noviembre de 1989. Los artículos son instantáneas de los temas candentes de la cuestión urbana: la decadencia de 18 de Julio, el crecimiento de los *shoppings*, la problemática de vivienda, la destrucción de Ciudad Vieja, los espacios públicos y los equipamientos. Estos artículos se compilaron en una publicación titulada *Montevideo, capital de la esperanza*, en cuya introducción parece avizorarse no solo el triunfo de la izquierda en el gobierno departamental sino en el nacional.

Montevideo es hoy, en noviembre de 1989, la capital de la esperanza. En este país donde la esperanza estuvo por tanto tiempo bloqueada, hoy se vislumbran con claridad caminos de transformación. Como dijo hace poco en una feliz expresión un dirigente frenteamplista, este país gris tiene hoy un país verde en la barriga. En Montevideo ya alumbró lo que seguramente será un país nuevo. (Schelotto, 1989, pág. 12)

Queda en evidencia la oportuna confluencia entre técnica y política, entre la universidad y la posibilidad de cambio, concretamente, desde el urbanismo. En efecto, en la plataforma programática para Montevideo del Frente Amplio se propone una ciudad alternativa a la existente, con un respaldo técnico solvente, sumado a una sensibilidad particular.

La idea de ciudad democrática que el Frente Amplio impulsa, nuestra *casa grande*, no es una construcción nueva o un proyecto absolutamente inédito, sino que es una síntesis de las mejores tradiciones de nuestra historia y de la historia de todos los tiempos [...] Se apuesta a un urbanismo

⁴² Salvador Schelotto es egresado de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR en 1982 y docente universitario desde 1985. Profesor titular (director de Taller) desde 2000, fue profesor agregado (grado 4) de Historia de la Arquitectura Latinoamericana y Universal hasta 2009. Fue decano de la Facultad de Arquitectura en dos períodos –2001-2005 y 2005-2009–. Fue director de la MOTDU desde 2021 y se ha desempeñado en tareas de alta dirección en el sector público. Actuó en la administración departamental y nacional ocupando cargos jerárquicos en el área de planificación y gestión de programas y proyectos, y como asesor. (https://es.wikipedia.org/wiki/Salvador_Schelotto). Fue director general de Planeamiento Urbano de la IMM (1990-1992), director del Departamento de Planificación de la IMM (2009-2010), director nacional de Vivienda del MVOTMA (2015-2020).

diferente. Un urbanismo concebido como actuación sobre la ciudad ya dada, para completarla, para rehabilitarla, para terminar de hacerla. Partiendo de la base de que la ciudad es a la vez actualidad e historia, permanencia y cambio”. (Schelotto, 1989, págs. 62-63)

Las reivindicaciones pasaban por una ciudad más inclusiva y democrática. Se hablaba de descentralización para democratizar las decisiones, de acortar las distancias entre el vecino y la autoridad, de reconocer las diferencias entre barrios ricos y pobres, y, por lo tanto, aplicar tratamientos diferenciados. Una ciudad que priorizara al peatón y en la que se apostara al transporte colectivo y al uso comunitario del espacio calle. A nuestro entender, en 1989 algunas de las conquistas urbanas que disfrutamos hoy como ciudadanos montevideanos eran novedosas iniciativas presentes en la propia plataforma programática de la izquierda, propuestas de avanzada en aquel momento. La idea de una ciudad democrática es una constante que se pone reiteradamente sobre la mesa y también en oportunidad de la elaboración del Plan, como menciona Eduardo Folco en la entrevista realizada (29 de mayo de 2018).

El Municipio como que lo ponía permanentemente sobre la mesa: una ciudad democrática. «Una ciudad democrática» es una expresión que hay que llenar de contenido porque, en principio, es una expresión que puede tener distintas interpretaciones o variedades, es obvio que un estado donde todos éramos iguales. Porque con cuarenta tipos que venían de distinto lado, ¿qué plan ibas a hacer? Es imposible, es lo que te dije un poco sobre la ciudad finalista y el modelo de ciudad. Más la intervención del municipio, los técnicos municipales y una comisión de la Intendencia que permanentemente teníamos reuniones con ellas; tuvimos instancias con todos los centros comunales en el municipio, se hizo una instancia que venían delegados de todos los centros comunales, nosotros tuvimos que dar las directivas generales y ellos intervinieron y propusieron y preguntaron. Fue una movida tremenda en ese contexto.

En los grupos de trabajo del Frente Amplio funcionaba un comité funcional de arquitectos que presidía Gonzalo Rodríguez Orozco, quien fuera luego presidente de la Comisión Asesora del Plan Director (1990-1995). Consciente de la importancia del tema y de que requería un enfoque específico, Rodríguez Orozco propuso en términos políticos la creación de una subunidad de Ordenamiento Territorial en el Frente Amplio y sugirió como coordinador *ad hoc* a Hugo Gilmet. En 1992 lo designó como su asesor de confianza política en la IMM (Gilmet, comunicación personal, 2021). Algunas estrategias territoriales ideadas por Rodríguez Orozco y su equipo, como las vinculadas a las ordenanzas de alturas y acordamientos, fueron ratificadas luego en el POT. Se volverá a este tema en § 4.2.6.

3.1.2 Las afortunadas confluencias (1990-2004)

A partir de 1990 se dio un escenario de cohabitación política inédito: el primer nivel de gobierno estaba a cargo de un partido tradicional con la presidencia de Luis Alberto Lacalle, mientras que la capital quedaba en manos de un gobierno socialista con el intendente Tabaré Vázquez, único caso de los diecinueve departamentos de Uruguay.

Ya desde la intendencia de Tabaré Vázquez, la Unidad Central de Planificación Municipal se posiciona en el organigrama de la institución en directo vínculo con la máxima autoridad, lo que denota la relevancia otorgada en esas fechas a la planificación territorial.

Patricio Rodé, por entonces asesor en la IMM, califica a Montevideo de *ciudad latinoamericana atípica y en proceso de involución*, pero también de *ciudad de la esperanza*, donde rápidamente, con la asunción de la izquierda en el gobierno, se tomarían las medidas tendientes al reequilibrio sociourbano: la descentralización, el manejo de la cartera de tierras urbanizables municipales para la vivienda popular, la adecuación del sistema tributario según las distintas zonas de la ciudad, la prestación coordinada de servicios a la comunidad, la realización de planes y obras de infraestructura imprescindibles, y la búsqueda de una planificación urbana integrada, ejecutiva y con participación de los interesados, a la vez que dotada de instrumentos dinámicos de gestión (Rodé, 1991).

Así definía Rodé el Montevideo de aquellos años, ilusionado con el flamante municipio de izquierda que asumió en 1990:

La ciudad de Montevideo exhibe ciertos rasgos que la distinguen de los parámetros más previsibles a la hora de observar las ciudades latinoamericanas en su conjunto. Un regular crecimiento a lo largo del siglo –de todos modos, dos veces mayor que el índice nacional–, una trama sólida de hábitos urbanos y estrategias político-culturales de convivencia con –y dentro de– la ciudad, y un marcado incentivo actual a la participación de la comunidad en el diseño de las resoluciones, quizá sean elementos que permitan enfrentar de manera optimista los problemas del decrecimiento urbano y nacional y los derivados de las políticas neoliberales de administración pública y municipal. [...] Las dificultades y los obstáculos son muchos y de gran magnitud. Pero la tarea vale la pena: contribuir a que Montevideo –y con ella el Uruguay todo– se proyecten al futuro, transformándose y conquistando para su pueblo una convivencia más humana”. (Rodé, 1991, págs. 94-104)

En 1995, bajo la intendencia de Arana, se decide localizar la Oficina de Catastro y Avalúo en la órbita de la Unidad Central de Planificación, en el entendido de la potencial fuente de información que implica el catastro «multifinalitario» para la toma de decisiones urbanísticas, trascendiendo el rol reduccionista de mera

herramienta de recaudación fiscal.

La aprobación del Plan Montevideo está asociada con un momento político de Uruguay en general y de Montevideo en particular. Como señaló Martha Kohen (entrevista personal, 11 de mayo de 2021), a semejanza de lo que sucedió en Barcelona cuando Pascual Maragall⁴³ llevó el *pensum* académico al ayuntamiento, en la IMM sucede un fenómeno similar al contar con asesores provenientes de la Academia, como Patricio Rodé, Salvador Schelotto y Hugo Gilmet, por citar algunos, y más decisivamente con la asunción de Mariano Arana como intendente en 1995.

Entonces el Ejecutivo comunal decidió contar con el asesoramiento de la FARQ y de la Junta de Andalucía para concretar un Plan de Ordenamiento Territorial. A mi entender, las vinculaciones entre técnica y política fueron las oportunas y necesarias para que el Plan se concretara, siendo circunstancias excepcionales que raramente tienen lugar, una afortunada confluencia que habilitó un acontecimiento inédito.

A nivel nacional, en este ciclo se destacan dos eventos a efectos de explicar el contexto del Plan. En primer lugar, la Ley 16.112, del 30 de mayo de 1990, que determinó la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como sus competencias. Entre sus cometidos figura la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.

En segundo lugar, la incorporación de Uruguay al Mercosur (tratado de Asunción, marzo de 1991), en el contexto ya mencionado de itinerarios integracionistas de la región. Esta incorporación de Uruguay al Mercosur fue respaldada en el Parlamento uruguayo por la casi totalidad de los legisladores de todos los partidos. Desde el punto de vista de la geopolítica, se especulaba con la construcción del puente Colonia-Buenos Aires y los corredores fluviales. El POT también presenta en su exposición de motivos el insoslayable ámbito mercosuriano y el posicionamiento de Montevideo en la constelación de ciudades latinoamericanas. Veremos más adelante (§ 4.1) que este posicionamiento regional, junto al *marketing* urbano, constituye un típico sello de identidad de los planes de la generación de los noventa.

⁴³ Pasqual Maragall Mira fue un jurista, economista y político español. Fue presidente de la Generalidad de Cataluña entre 2003 y 2006. Ejerció como alcalde de Barcelona durante 15 años, entre 1982 y 1997. Bajo su alcaldía se celebraron los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992. Estuvo dictando una conferencia en Montevideo en diciembre de 1997, hecho subrayado por Arana en su intervención en la Junta Departamental (IMM, 1998, pág. 8). Para ampliar acerca de su trayectoria, se puede consultar el documental sobre su vida del año 2020, <https://maragallilalluna.com/es/>



Figura 23.

Cartografía del Plan Montevideo. Lámina n.º I.1.

Nota. Copiado de *Montevideo, América Latina y sus polos de atracción*, pág. 63, por IMM, 1998.

Otras características del período son la desregulación del mercado laboral y el freno que recibió el gobierno de Lacalle con la derogación de la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la seguridad social, lo que presupone la vigencia del viejo imaginario estatista. No obstante, algunas empresas públicas se abrieron a inversiones privadas: Pluna, los servicios portuarios, la banca intervenida y el negocio de los seguros.

En la segunda presidencia de Sanguinetti se llevó adelante la reforma del Estado, de la seguridad social y de la enseñanza, esta última con el protagonismo de Germán Rama. El tema de los derechos humanos volvió a emerger y desde 1996 todos los 20 de mayo se celebra la Marcha del Silencio en homenaje a las víctimas de la dictadura militar.

A mediados de los noventa, luego de un breve período en el que Uruguay volvía a ser el país más igualitario de América Latina, los indicadores de pobreza y desigualdad social tornaron a ser desfavorables. Este hecho se ve reflejado concretamente en Montevideo, donde se inició una acentuada fragmentación socioespacial, con la consiguiente ruptura del espacio público urbano.

Esta realidad de emigración de la ciudad a los asentamientos en la periferia⁴⁴ es explicada con mucha

⁴⁴ Se produjo un crecimiento de los asentamientos irregulares y, por otro lado, una concentración de grupos de mayores ingresos en barrios costeros y barrios cerrados. Los *countries* como La Tahona y otros en Camino de Los Horneros, en el departamento de Canelones, estaban en sus inicios.

vehemencia por Folco en su presentación del POT, sosteniendo firmemente de la necesidad de darles una solución (SMA, 1997). Luego es un tema tratado en varias sesiones de la Junta, en vinculación con la posibilidad de la puesta en marcha de una policía territorial en el marco del POT. Esto último se formalizó recién en 2016 con la creación de la Unidad de la Policía Territorial en el Departamento de Planificación de la IM.

Las claves de los principales avatares del gobierno del presidente Batlle fueron la recesión, el colapso y la reactivación económica. Durante su mandato se produjo el estallido de la crisis de 2002, lo que llevó al país casi al *default*. Una de las consecuencias fue la emigración de más de 100.000 uruguayos. En el país quedaron niveles insospechados de pobreza y desempleo. A medida que se fue saliendo de la crisis, emergieron mayores demandas de colectivos instando a que las instituciones asuman las responsabilidades que les competen.

Es en este período que surgen algunas críticas y evaluaciones al POT, entre ellas, que no había sido capaz de avizorar la crisis. En lo que concierne a la economía, aun siendo una ciencia social avanzada, ha demostrado una y otra vez su incapacidad de prever, tanto a escala local como internacional, las crisis que provocan desequilibrios a todos los niveles (Urruzola, 2007). La crisis de 2002 agudizó conflictos ya existentes en Montevideo, como el crecimiento agudo de la ciudad informal en los corredores metropolitanos y bordes de arroyos urbanos, y la polarización socioespacial. En el escenario que planteaba el POT en 1998, ni la crisis mencionada ni la ola de emigración al exterior son avizoradas.

3.1.3 Hacia una coyuntura inédita

Esta etapa comienza con la victoria del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2004 por primera vez en la historia. Los ejes de la propuesta programática del partido ganador tienen gran coincidencia con los del Plan Montevideo. En efecto, los ejes son los siguientes: *país productivo* que impulse a la industria y el agro; *país social* que combata la pobreza y la marginación y que apueste a una sociedad integrada; *país innovador* que promueva el desarrollo científico-tecnológico; *país democrático* y *país integrado*, con la apuesta a la profundización del Mercosur. A partir de la asunción del Frente Amplio al primer nivel de gobierno en 2005, y a lo largo de tres períodos electorales hasta 2019, se transita una etapa inédita de coincidencia político-partidaria a nivel nacional y departamental. Futuros estudios probablemente evalúen el impacto de esta particular coyuntura en múltiples dimensiones.

Inferimos que el gobierno departamental de izquierda iniciado en 1990 y la memoria normativa del Plan Montevideo de 1998 pueden considerarse una antesala, respectivamente, de lo que fueron posteriormente la plataforma propositiva del gobierno nacional de 2005 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 2008.

3.2 Arenas culturales pos-1985

Se afirma que en el clima cultural en la época del retorno democrático no existe un centro hegemónico y que se puede hablar de una fragmentación de la cultura uruguaya. Esto significa que coexisten varios discursos sin que ninguno tenga un rol protagónico (Achugar, 1992).⁴⁵ Se habla de la *cultura del reciclaje*, la que abarca

[...] tanto a la cultura del hurgador de basura como a la cultura de alguna comisión de patrimonio que recicla casas y tugurios. Es, en definitiva y a la vez, la cultura de la pobreza y la cultura de la recuperación de la memoria [...]

Reciclar, la onda es reciclar. Se reciclan antiguas casas para residencias de ancianos donde los uruguayos de la tercera edad tienen que subir escaleras y sortear innumerables obstáculos propios de las viviendas que fueron pensadas para seres humanos en la plenitud física. Se recicla *Capítulo Oriental*, escrito hacia fines de la década de los sesenta como si el conocimiento de muchos de esos temas no hubiera crecido o mejorado [...] se reciclan antiguos funcionarios y no se emplea a los jóvenes, a estos se les invita a irse. (Achugar, 1992, pág. 68)

Se transitaba entonces el debate de la posmodernidad, que adquiriría ribetes específicos en nuestra condición de país periférico. Aquí el conocimiento del debate internacional en torno a la posmodernidad se dio primero en la arquitectura, sostiene Achugar, y luego ganó el espacio cultural general: «Posmodernidad que al menos en América Latina puede significar para algunos sociólogos y politólogos latinoamericanos una mala palabra, mientras para arquitectos, plásticos y aun para ciertos ideólogos, una noción adecuada o instrumental» (Achugar, 1992, pág.4). A fines del siglo XX el autor sostiene que la proliferación de discursos y la falta de una hegemonía clara no pueden constituir una situación permanente. Menciona que vendrán otras utopías, como existieron la de Ángel Floro Costa, la de Pedro Figari, la de Francisco Piria y las de tantos otros. Cabe preguntarse si acaso el POT no constituiría esa otra utopía por venir.

A la mirada pesimista hacia el Uruguay de fin de siglo que plantea Achugar se contraponen otras opiniones (Errandonea, 1993) que echan por tierra algunas de sus afirmaciones y exploran con mayor luminosidad algunas aristas de la cultura de la época. Experiencias de la contracultura *under* porteña como Cemento, el Parakultural y Café Einstein cruzaron el charco y resultaron inspiradoras para que surgieran espacios alternativos como Juntacadáveres o Amarillo, que tuvieron corta vida pero resultaron emblemáticas para una

⁴⁵ La portada del libro *La balsa de la Medusa* (Achugar, 1992) está ilustrado sugestivamente con un fragmento del óleo de Gericault de nombre homónimo, inspirado en un hecho real, el naufragio de un buque llamado Medusa, y la salvación de unos pocos en una balsa bajo condiciones infrahumanas, donde incluso se dieron actos de canibalismo para sobrevivir. La luz que proviene de la izquierda sugiere el fin del tormento.

generación joven de músicos, *performers* y escritores.⁴⁶

Por otro lado, los integrantes de la generación del 68, llamada también «la generación del entusiasmo» (Peluffo Linari, 2018), luchaban por una utopía que quedó trunca con el paréntesis de la dictadura, exilios e *insilios* de por medio. En el retorno democrático, muchos entendieron que era el momento de continuar construyendo ese sueño del «hombre nuevo»: el entusiasmo estaba latente y se renovaba. Los datos sugieren que esa misma generación es partícipe y responsable del triunfo del Frente Amplio que lo llevó al gobierno de Montevideo en 1990.

[...] creo que podemos hablar de la generación del 68 y que tiene mucho que ver con la historia de la Facultad. Hay hitos que marcan claramente una generación, pero a la hora de la pregunta que se refiere al Plan Montevideo y de quiénes estaban detrás de la movida política, institucional, académica, profesional –en el ámbito de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay– estaba una generación. En ese sentido la inquietud se ha planteado de forma recurrente, o sea, qué fue lo que pasó, cómo fue que terminada la dictadura con historias tan diversas de insilios, exilios y desexilios, como decía [Mario] Benedetti, cuando nos tocó en suerte experiencias tan diversas, cómo fue que, sin embargo, pudiéramos tener esas enormes coincidencias. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

La del 68 es también la generación que se ilusiona con Montevideo *Bruselas del Mercosur*, la que impulsa las alianzas con las Mercociudades, la que pone en marcha el presupuesto participativo a imagen y semejanza de la experiencia de Porto Alegre, la que construye el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo,⁴⁷ la que construye el andamiaje del POT.

En los ochenta la *arquitectura apropiada* fue una de las preocupaciones y centro de debate en los encuentros disciplinares. Un colectivo de arquitectos, entre los que se encontraba Mariano Arana, empieza a dictar en 1985 los Seminarios de Arquitectura Latinoamericana (SAL), en clara oposición a la cultura dominante local, que insistía con invitar arquitectos *estrella* a las bienales que se desarrollaban entonces (Nisivoccia, 2016). Por otro lado, desde 1959 se celebraban las Conferencias Latinoamericanas de Escuelas y Facultades de Arquitectura (CLEFA) para el intercambio de contenidos académicos, planes de estudio, etcétera. Ya en el retorno democrático tiene lugar, en 1990, el *Encontrazo* en Montevideo, es decir, el primer Encuentro de

⁴⁶ *Amarillo* (Eduardo Lamas) es un documental estrenado en 2022 que ofrece un panorama del clima cultural que vivía una parte de la población montevideana joven de los noventa. Por detalles, consultar en <https://ladiaria.com.uy/cultura/articulo/2022/6/la-vanguardia-fue-asi-el-documental-amarillo-se-estrena-el-16-en-cinematoca/>

⁴⁷ El primer esfuerzo sistemático de aplicación de una herramienta de planificación al servicio de ese proyecto de cambio hacia una ciudad más justa y democrática se concretó en el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, en abril de 1994, como resultado de un proceso de amplia convocatoria ciudadana.

Estudiantes Latinoamericanos de Arquitectura (ELEA), al que le siguieron numerosas ediciones en diferentes ciudades de América Latina.

Los noventa estuvieron signados por la proliferación de proteicas redes académicas. Al ELEA en 1992 se sumó ARQUISUR, fundada con el cometido inicial de considerar fenómenos emergentes territoriales que no se estaban teniendo en cuenta en la formación del arquitecto. Carlos Acuña subraya la razón de ser de ARQUISUR en el *Libro de los cien años* (Facultad de Arquitectura, 2015, pág. 211).

Hacia 1992 surge la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Cono Sur – ARQUISUR– en el marco del Grupo Montevideo de Universidades Públicas (AUGM), como contribución desde el ámbito específico de formación profesional y generación de conocimiento al «espacio académico ampliado» capaz de potenciar la masa crítica universitaria en la región. La creación de ARQUISUR era estratégica, teniendo en cuenta los cambios en la práctica profesional, consecuencia de la emergencia de temas que no se incluían en la formación. Los más acuciantes se referían a demandas derivadas de procesos de reconfiguración territorial y segregación socioespacial –preocupación principal de la fase fundacional de ARQUISUR– y de fenómenos de autoexclusión selectiva.

Las mochilas de los retornados

Del mismo modo que en la época del Plan Regulador se celebraba el Centenario y esto impregnaba todos los planos de la vida, los años que anteceden al POT se caracterizaban por estar insertos en un clima de optimismo y esperanza hacia el futuro. Se respiraba una atmósfera de apertura cultural luego de la dictadura, de libertad de expresión, de nuevas ideas, sin desconocer que los resabios represivos de la dictadura se hacían todavía presentes en las razias contra los jóvenes. Para los retornados del exilio también significaba continuar con el sueño del «hombre nuevo», que había quedado detenido inmediatamente luego de su partida, y resignificarlo.

El exilio representa un hecho contundente en la historia del Uruguay de fines del siglo XX. Su dimensión y repercusión tanto en nuestro medio como en los países de acogida aún está siendo valorada (Caetano & Rilla, 2016). El exiliado en su país de origen vive para el retorno y no para el arraigo, idealiza esa tierra prometida. Cuando vuelve, el choque con la realidad puede ser fuerte, pero esa energía idealista permanece y si tiene por dónde canalizarse, tanto mejor.

La nostalgia acompaña al exilio y al posterior reencuentro con el lugar perdido, sus paisajes y sus olores. También la nostalgia se puede interpretar en la búsqueda del reencuentro con la sociedad de

hace unas décadas, que añoramos, aquí y en el mundo, como un querible cascarón para protegerse de una realidad en transformación, en otras palabras: ¡la típica evasión romántica! (Gilmet, 2001, pág. 50)

Buena parte de los exiliados integraba la llamada generación del 68: quienes transitaban su adolescencia o juventud por aquellos años y vieron caer al Uruguay de la abundancia y de las oportunidades. No expresaban una rebeldía generacional hacia sus mayores, sino la resistencia a un sistema que incluso había defraudado a sus padres en cuanto a las posibilidades de bienestar y ascenso social mediante el trabajo y el estudio. Se vivía peor que antes y eso provocaba indignación. La referencia a la Revolución Cubana era insoslayable y se mantenía una firme esperanza en un mundo mejor que habría de lograrse por medio del compromiso social y la militancia. El entierro de Líber Arce –primer estudiante asesinado por las fuerzas represivas–, el 14 de agosto de 1968, simbolizaría la sepultura del Uruguay liberal.

En el colectivo de los arquitectos el número de exiliados fue muy significativo. La FARQ había sido tradicionalmente muy combativa, aun previo al Plan de Estudios de 1952, cuando los estudiantes se habían negado a entrar a clase mientras no se modificaran los programas, que consideraban anacrónicos. El corte institucional que impuso la intervención de la Universidad en 1974 trajo consigo el reemplazo casi total del cuerpo docente, lo que no se tradujo en un cambio sino en una supresión total del discurso: se constata una ausencia casi absoluta de explicitación de contenidos académicos (Apolo, Alemán, & Kelbauskas, 2006).

Por otro lado, en los años finales de la dictadura sobrevivía una *cohorte militante* de estudiantes, liderados por la emblemática Generación 83 y que sostenían la firme voluntad de recuperar el cogobierno. Uno de los temas candentes en el ámbito universitario en el retorno democrático era la necesidad de una Universidad abierta y comprometida con una realidad nacional ávida de respuestas a los problemas socioeconómicos de la población. Esta firme voluntad de *exclaustramiento* ya era una consigna antes de la intervención, que había sido interrumpida y se retomaba con fuerza una vez recuperada la democracia.

Si focalizamos en la FARQ, Schelotto titula *década ganada* a la que corre desde 1985 a 1995. Así la caracteriza en el *Libro de los cien años*:

En 1985 la Facultad retomó el camino de institucionalidad y participación democrática, lo que implicó tensiones, dudas, crispación, enfrentamientos, reaprender el diálogo democrático y la construcción de confianzas y –sobre todo– el esfuerzo generoso de muchos. Esa década fundamental se inició con el decanato del *Tano* Reverdito y se cerró con el de *Tito* Acuña.

Entonces comprobamos que tras doce años de dictadura/intervención, el mundo y la sociedad uruguaya habían cambiado, eran muy diferentes de los de 1973. Y que construir proyecto académico e institucionalidad implicaba debate, edificar acuerdos, liderazgo, tiempos y maduración. En ese

tiempo intenso, fermental, pasional, se trazaron objetivos ambiciosos y se imaginaron transformaciones que solo se concretaron en parte. El debate se canalizó en buena medida en forma indirecta. Su mayor riqueza se procesó por detrás de la fachada. Fue una oportunidad de pensar y hacer, de construir y reclamar, tiempo de asumir e incorporar trayectorias y miradas diversas, procurando integrar fragmentos de la diáspora interior y exterior para generar un sentido común colectivo.

La energía se enfocó en componer lo nuevo y recomponer lo roto. El esfuerzo reunió a muchos: estudiantes movilizados en organizaciones o en forma individual, docentes de diversas generaciones, funcionarios no docentes y su gremial, egresados, a través de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, todos intentando integrar lo nuevo, lo viejo, lo que emergió en la intervención, las experiencias del exilio. (Schelotto, 2015, pág. 193)

Por otro lado se sostiene un discurso reivindicativo de la especificidad disciplinar, en el que la historia se valoriza como instrumento de proyecto y la *ciudad por partes* se transforma en referencia esencial en los talleres de anteproyecto.⁴⁸ Asimismo, talleres como el de Ruben Otero reclamaban la necesidad de que la investigación se constituyera en la principal actividad del taller; de lo contrario, la enseñanza sería fútil (Apolo, Alemán, & Kelbauskas, 2006).

En la Facultad en general y en el ITU en particular, donde se elaboraron el anteproyecto y el proyecto del POT, a partir de 1985, con el retorno democrático, el plantel docente se reconfiguró con los docentes investigadores que habían perdido sus cargos durante la intervención y los que retornaron del exilio (ver § 1.2). La Universidad de la República (UDELAR) estableció dar prioridad a los que habían perdido sus cargos al retomar el cogobierno. Esta coyuntura de la restauración de los institutos y servicios de la FARQ en el retorno democrático es relatada por Andrés Mazzini en el *Libro de los cien años*.

Los anhelos de restauración y los nuevos desafíos fueron una constante en el período. Era necesario recuperar espacios, estructuras y recursos humanos perdidos durante la dictadura, pero también investigar los diversos problemas que el medio planteaba, ajustándose a una nueva realidad social y productiva, en un contexto de crisis.

A partir de 1987 se empiezan a delinear los planes de acción de los institutos y servicios, con un marcado carácter proactivo, en los que se privilegia la investigación como función esencial para crear conocimiento sobre la realidad nacional a nivel de las distintas disciplinas –algo no atendido durante

⁴⁸ Experimenté esta dualidad al cursar Anteproyecto I en Taller Reverdito (1986), donde se trabajaba en áreas de contexto precario del llamado Rincón de la Bolsa, en el límite del departamento de San José con el de Montevideo (hoy Ciudad del Plata), y luego cursar Anteproyecto II en Taller Folco (1987), donde las áreas de proyecto se localizaban en sectores de la ciudad consolidada como Goes o Unión.

la intervención—, destinado a ser volcado en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en tareas de extensión y asistencia. (Mazzini, 2015, pág. 199)

En particular, el ITU reunió varios retornados de México: Carlos Acuña, Teresa Escuder, Ingrid Roche, Edgardo Martínez, Raúl de Franco, Pedro Mastrángelo, en tanto que de Venezuela volvieron Manuel Chabalgoity y José Luis Parodi.⁴⁹ Hugo Gilmet, docente de Taller Vanini y profesor titular de Teoría, retornó de Suecia, donde completó sus estudios de arquitecto, mientras que Juan Pedro Urruzola, docente de Taller y de Teoría, vivió y estudió en Francia y en Suiza, y Martha Kohen, con formación de posgrado en Reino Unido, retornó desde Brasil.

En oportunidad de las entrevistas realizadas, surgen menciones a libros de cabecera que provienen de los estudios en países extranjeros durante el exilio y experiencias marcantes⁵⁰ en ese contexto. Para Gilmet (entrevista personal, 31 de mayo de 2018), el Plan de Gotemburgo⁵¹ fue un referente muy significativo, además de haber sido alumno de Ralph Erskine⁵² en la Universidad de Lund. El nuevo conocimiento adquirido afuera le permitió sumarse, no bien retornó, en julio de 1985, al Taller Vanini, cuyo colectivo docente venía trabajando desde diversos frentes.

A nuestro entender, la componente afectiva de atesorar esa bibliografía y que se transformara en referente a la hora de trabajar en Uruguay en el retorno le otorga una dimensión trascendente. Otros testimonios hablan de la iniciativa de aplicar metodologías aprendidas en los exilios.

Yo me fui en el 81. Yo estuve toda la dictadura acá hasta el 81. Me recibí en el 80. Y cuando llegué allá fui a una charla que dio él [Carlos *Tito* Acuña] y después me lo crucé así de casualidad en la facultad [UNAM] porque el taller donde él daba clases era el mismo donde funcionaba la maestría a la que yo iba. En otro horario. Y todos los que fueron alumnos de él lo adoraban, o sea los mexicanos.

⁴⁹ José Luis Parodi emigró a Venezuela junto a otros arquitectos uruguayos, convocado por el arquitecto Héctor *Pepe* Iglesias Chávez, con quien había trabajado en el INVE. Habían emigrado a ese país antes de la dictadura, además de Iglesias y Parodi, otros arquitectos, como Pietro Chiancone, Luis Basil, Nelson Bayardo, Carlos *Millo* Millot, Carlos Pérez Franco, Nora Echevarría y José Espósito. Entre sus trabajos profesionales, asociado con Chiancone, se destaca la remodelación del barrio Santa Lucía en Maracaibo, que incluyó intervenciones en vivienda y recuperación patrimonial. Ejerció la docencia en la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Zulia (Maracaibo), que fuera creada en 1963 (testimonio de Salvador Schelotto, 19/12/2021).

⁵⁰ Gilmet (2021) recuerda que, en oportunidad de la UIA celebrada en Egipto en 1985, él participó como integrante de la delegación sueca y allí se encontró con Tito Acuña como delegado de la UNAM llevando la experiencia de Tepito. Paradójicamente, se encontraron ellos dos, uruguayos, en Egipto y representando a sendos países extranjeros, mientras que el delegado por Uruguay era un técnico designado en los resabios de la época dictatorial.

⁵¹ Daiver Borgunder, ingeniero agrimensor encargado de la cartografía del POT desde la UCPM junto con Álvaro Cayón, estuvo también exiliado en Suecia y luego retornado. Gilmet (2021) menciona que Borgunder le trajo un ejemplar del Plan de Gotemburgo en oportunidad de un viaje, ya en el retorno democrático.

⁵² Ralph Erskine (1914-2005). Arquitecto nacido en Inglaterra pero que desarrolló su profesión y vivió la mayor parte de su vida en Suecia y fue profesor invitado en la Universidad de Lund. La construcción de viviendas en Byker, Newcastle Upon Tyne, en Reino Unido, consolidó su nombre en la arquitectura internacional. https://elpais.com/diario/2005/03/29/agenda/1112047207_850215.html

Él vino con la idea de trabajar en los barrios porque había trabajado en el Tepito famoso; claro, los barrios nuestros no tienen nada que ver con los barrios de México porque aquí es mucho más chico, mucho menos densidad. Yo me acuerdo que nosotros odiábamos, porque resulta que a *Tito* se le ocurrió hacer una cuadrícula gigante en Montevideo –bueno, sería el área metropolitana, no me acuerdo–, la cosa es que era una cuadrícula gigante que no servía para Montevideo porque, claro, estaba pensada para Ciudad de México, una cosa inmensa. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

3.3 Colectivos de investigación urbana

Se identificaron varios colectivos de investigación pujantes en el retorno democrático. No obstante, en muchos casos se comprobó que no habían trabajado de forma vinculada. Los datos sugieren que los colectivos de investigación disponían de escasas instancias de intercambio, o bien existían rivalidades y cierta dificultad para la legitimación mutua. Aunque los encuentros disciplinares promovidos por diversas instituciones pueden haber contribuido a colectivizar la información, la circulación de ideas a la interna no fue la tónica imperante.⁵³

Schelotto resume la actividad investigativa en la Facultad de Arquitectura en esa época en el *Libro de los cien años*.

Con el trasfondo de la lucha social y política y una transición imperfecta hacia la democracia, la Facultad retomó el camino de compromiso consigo misma y de compromiso con el medio a partir de un campo disciplinar esquivo. Recibimos coletazos de las críticas al proyecto moderno y asumimos el análisis urbano y la tipomorfología como puertas hacia formas de entender una «autonomía disciplinar» reclamada en las construcciones teóricas de los años ochenta.

Fueron años intensos; se iniciaron procesos que se habrían de plasmar después: levantar estructuras de investigación, generar espacios de asesoramiento y vinculación con la comunidad, recuperar contactos y promover integración académica regional e internacional, repensar didácticas en escenarios de masividad, reinventar formas de trabajo colectivo, reasumir identidad como Facultad en el contexto de la Universidad. (Schelotto, 2015, pág. 193)

53 Como ejemplo de esta incomunicación entre colectivos de investigación, consta el estudio tipomorfológico realizado en el ITU acerca de densidades y morfología, cuando el TIUR había ensayado unos años antes un análisis similar. Asimismo, el Plan de Saneamiento hizo un diagnóstico pormenorizado de las llamadas áreas homogéneas, pero este insumo no es mencionado por los entrevistados. O el estudio profundo del proceso planificador que se presenta en el TIUR, soslayando el acervo existente en el IHA.

Se identifican los siguientes espacios, en los cuales la investigación urbana era desarrollada, junto a trabajos en otras áreas del saber: el GEU, el Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR), el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ver § 1.2), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

3.3.1 «A quién le importa la ciudad»

Según testimonio de uno de sus directores, el Anteproyecto del Plan recoge dos vertientes: por un lado, el trabajo sobre áreas caracterizadas y el GEU, un poco anterior; por otro, la labor del Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR).

Yo creo que el POT significó esa actualización de la planificación de Montevideo, de la planificación urbana, que de alguna manera, aunque fue hecho en los años noventa, recoge creo que dos vertientes que se fueron produciendo durante los años ochenta en la ciudad: una fue toda aquella política de hacer áreas caracterizadas, que la Intendencia recogió a partir de la experiencia de Arana y del estudio Ciudadela, y que se reflejó en las áreas caracterizadas. La otra experiencia que recogió también el POT fue del libro *Propuestas a la ciudad*, que también recoge la experiencia de Thomas [Sprechmann] y bueno, yo participé, participó Martha Kohen, Mario Lombardi, en fin. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

En los ochenta, antes del retorno democrático, la dimensión que adquirió lo patrimonial –en pleno período posmoderno a nivel mundial– significó una verdadera revolución cultural. Se trascendió el concepto de monumento histórico incluyendo ambientes y arquitecturas anónimas, por ello el concepto de patrimonio en este período estuvo tan ligado a la ciudad y el urbanismo. El patrimonio conlleva una carga ideológica muy importante, y en Uruguay el inicio de esta nueva mirada es un movimiento de resistencia al gobierno dictatorial, que en un principio no lo censuró ya que no se veía objeción en defender lo histórico y símbolos nacionales.

El GEU asumía la denuncia de demoliciones a mansalva que estaban sucediendo sobre todo en la Ciudad Vieja. De acuerdo a las matrices cognitivas imperantes, sus integrantes fueron catalogados como hacedores de un *urbanismo defensivo*. El grupo estaba liderado por Mariano Arana y lo integraban profesionales, muchos de los cuales posteriormente participarían en instancias clave del POT. Los audiovisuales *Una ciudad sin memoria*, de 1980, y *¿A quién le importa la ciudad?*, de 1983 (ver figura 24), junto a 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 (Giordano, Leal & Mazzini, 2014). La *italianofilia* también aterrizó en el colectivo uruguayo de arquitectos. En efecto, el GEU organizó junto a CLACSO el seminario «El financiamiento de la rehabilitación de los centros históricos», cuyo principal invitado fue Giorgio Lombardi (Giordano, 1985).



Figura 24.

Grupo de Estudios Urbanos. La defensa de la arquitectura y la ciudad como forma de resistencia.

Nota. Copiado de material gráfico del GEU, págs. 17, 33, 84, por GEU, en F. Giordano y otros, 2014.

3.3.2 «Montevideo puede cambiar»

La propuesta del TIUR se condensa en la publicación *Propuestas a la ciudad de Montevideo. 1986*. El contenido del libro profundiza y desarrolla la propuesta presentada al concurso del Primer Foro de la Innovación y la Creatividad, realizado en 1985. El equipo de trabajo involucró a unas cuarenta personas entre autores de propuestas y asesores, coordinados por Thomas Sprechmann y Mario Lombardi.

Los cartones presentados al referido concurso se conservan en el estudio de Sprechmann, según me comenta en la entrevista realizada (1° de mayo de 2021). Los autores mencionan que su *propuesta preocupada* no constituye un hecho aislado por la construcción de una ciudad más justa, sino que reconoce un linaje de investigaciones urbanas y colectivos que van en la misma dirección. Destacan entre ellas la reflexión y práctica urbana desarrollada en Italia, España, Alemania, Holanda, Inglaterra y varios países latinoamericanos, especialmente Brasil, con una impronta moderna de investigación, implementación, gestión y educación hacia la ciudad, y la multiplicidad de colectivos que trabajan esforzadamente por comprender la realidad uruguayo desde centros de investigación, editoriales estudiantiles y grupos profesionales de trabajo.

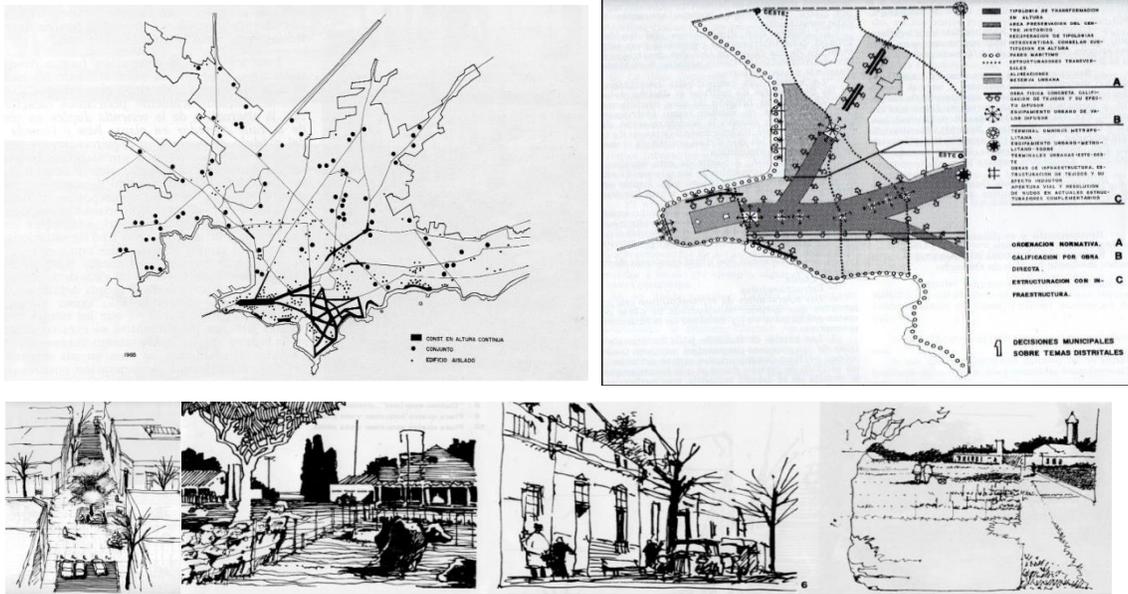


Figura 25.
Plano de relevamiento de edificios en altura, propuesta para el Centro, y detalles de proyecto urbano.

Nota. Extraído de análisis y propuestas, págs. 45, 124, 89, 87, por Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales, 1986.

En la sección dedicada a los distritos, Malvín Norte es objeto de un proyecto de diseño fiel al espíritu de la época, que procura articular los edificios existentes –bloques exentos orientados en dirección norte-sur, propios de la arquitectura moderna– con nuevos volúmenes que intentan reconstruir la calle corredor y el corazón de manzana, al estilo de la IBA de Berlín. Por otro lado, la propuesta para el Centro de Montevideo defiende los tejidos barriales aún existentes, la recuperación de tipologías introvertidas y congelar la sustitución en altura (ver figura 25). El POT no retoma este lineamiento, y define para toda la zona del Centro, excepto la avenida 18 de Julio, una altura máxima de 27 metros, con el argumento de densificar las zonas que cuentan con cobertura de infraestructuras y servicios.⁵⁴

Este colectivo tuvo una trayectoria disciplinar significativa y su discurso fue fermental, en tanto antecedente en la concepción del POT, del que algunos de sus integrantes fueron partícipes directos.

⁵⁴ Esta decisión de otorgar 27 metros de altura al área diferenciada Centro (POT, 1998) ha tenido consecuencias desafortunadas para la protección del patrimonio existente. Con el advenimiento de la Ley de Vivienda Promovida, el Centro se está transformando de manera acelerada. Por medio del Inventario y el Plan Centro en elaboración, se procura rescatar de la pérdida irreversible algunos tramos y espacios. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/puesta-de-manifiesto-del-inventario-patrimonial-del-centro-de-montevideo-y-areas-de-proximidad>

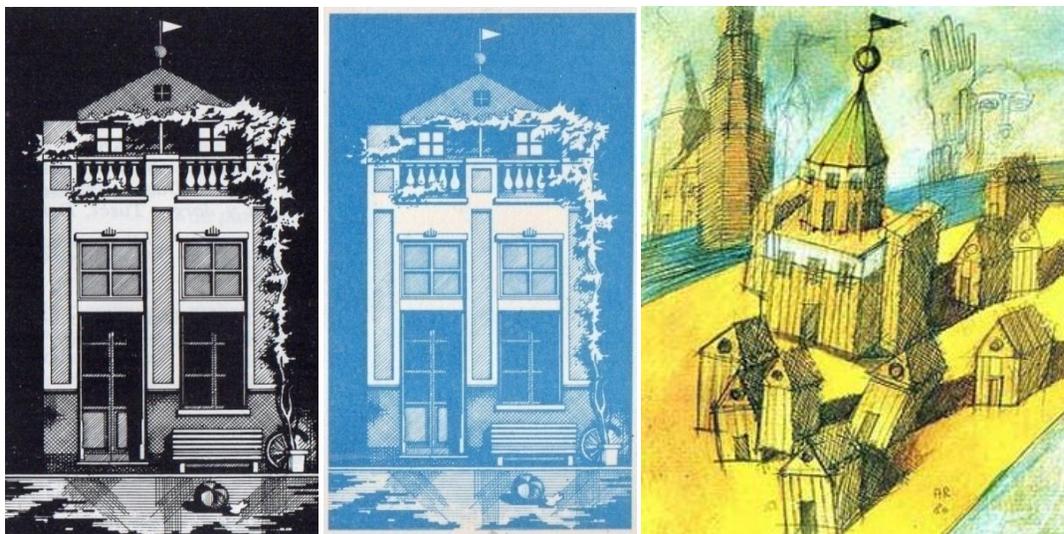


Figura 26.

Detalle de portada de *Propuestas a la ciudad*. A la derecha: *el teatro del mundo*.

Nota. Extracto de guarda y portada del libro *Propuestas a la ciudad*, por TIUR, 1986. Croquis del teatro del mundo, por A. Rossi, 1980. En <http://talleravb.blogspot.com/2010/06/aldo-rossi-teatro-del-mundo.html?m=1>

Los datos sugieren que los guiños estilísticos a los referentes eran explícitos. En efecto, Sprechmann (entrevista personal, 1° de mayo de 2021) explica el diseño de portada del libro –hoy agotado– *Propuestas a la ciudad* (1986). El croquis en un recuadro ilustra una típica casa estándar montevideana reciclada, con el agregado de un nivel con una cubierta a dos aguas y banderín al estilo del *Teatro del Mondo*, en homenaje a Aldo Rossi.⁵⁵ Se agrega el asiento en la vereda como símbolo de transición entre lo privado y lo público, homenaje a Heinrich Tessenow,⁵⁶ y se suma una bicicleta, una pelota y un elemento vegetal que refuerzan el deseo de la articulación de la vivienda con la vida de barrio y el paisaje ambiental urbano (ver figura 26). En la misma dirección, se proponía «una estrategia de conquista de las azoteas en zonas de densidad media, como espacio abierto útil, y, por ejemplo, plantío de parras para la protección de la impermeabilización y mejoramiento del control térmico de la construcción» (1986, pág. 87).

El antecedente de la referida publicación es un trabajo elaborado todavía en dictadura para la SAU del Uruguay. Se trata de las bases analíticas para una política de renovación urbana con un estudio de aspectos morfológicos y tipológicos de las estructuras residenciales de Montevideo de 1945 a 1983 (Benech,

⁵⁵ El *Teatro del Mondo* expone los planteamientos teóricos de Aldo Rossi, fundamentados principalmente en la relación existente entre la arquitectura, el contexto urbano e histórico en que se desarrolla y la memoria colectiva que subyace en los ciudadanos que la utilizan. <https://artchist.blogspot.com/2017/04/teatro-del-mundo-en-la-bienal-de.html>

⁵⁶ Heinrich Tessenow fue un arquitecto alemán (1876-1950), profesor y urbanista durante la República de Weimar. «A través de sus obras, convertidas en puntos de referencia, Tessenow elabora una teoría arquitectónica según la cual el renacimiento debe proceder no de la gran ciudad sino de la pequeña ciudad y del cuerpo artesanal. Este credo tradicionalista se aparta del historicismo y se traduce en una arquitectura desprovista de toda ornamentación. La desnudez lisa de los muros, la extrema economía de la forma, subordinada a una composición geométrica rigurosa, producen un despojamiento hasta entonces desconocido en una casa. Los ornamentos habituales son reemplazados por el ritmo de los huecos, y estrechas pérgolas, consideradas como espacios semipúblicos, aseguran la transición hacia el verde exterior y atenúan la severidad de la arquitectura». https://www.urbipedia.org/hoja/Heinrich_Tessenow

Sprechmann, Villamil & Bastarrica, 1983). Allí se realiza en primer lugar un estudio de la evolución arquitectónica de Montevideo a lo largo de su historia, que Sprechmann iniciara en oportunidad de su beca de posgrado en Alemania, en 1980, también publicada la primera etapa en el número 10 de la revista *Trazo* (setiembre 1982, págs. 25-48).

Es importante señalar la necesidad que sintió Sprechmann de formarse en el exterior, ya que, según su testimonio, la formación en arquitectura como disciplina fue dando lugar a la confrontación social. En 1964 «quiso la suerte y la casualidad» que ganara una beca para asistir a un curso de perfeccionamiento en Buenos Aires durante un mes, junto con Arana y otro colega. «Allí nos hicimos una panzada de arquitectura», comenta en la entrevista (1° de mayo de 2021). Visitaron obras de Justo Solsona, de Rafael Viñoly y asistieron a una conferencia de Jorge Goldemberg, quien habló del *Team X* y de los metabolistas. Entendemos el valor de este relato en tanto hallazgo de una continuidad de reflexión de un colectivo en torno a los temas urbanos que se inicia mucho antes de que efectivamente se constituya en parte de un Plan.

3.3 Otros colectivos de investigación

La ciudad, situación urbana

A niveles más amplios, no bien se insinúa el retorno democrático, el tema de la investigación urbana en Uruguay se activa rápidamente y es objeto de congresos y seminarios, algunos de estos últimos organizados por el CIEDUR.

Cabe destacar en 1986 el III Congreso de Arquitectos organizado por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, donde el tema elegido es «La ciudad. Situación urbana en el Uruguay». Se plantea allí la necesidad de canalizar la reflexión urbano-arquitectónica hacia la construcción de una teoría urbana independiente, que responda a nuestra situación nacional y regional. En la relatoría de dicho evento se anuncian temas que estarán enfáticamente en la agenda durante los años posteriores. En dicho congreso se denuncia una realidad socioeconómica muy desfavorable producto de los años de dictadura, que se refleja en la situación postergada de nuestros pueblos y ciudades. Se problematiza en torno a lo ambiental, la interdisciplina, la participación en los procesos planificadores, la necesidad de un enfoque global, el área metropolitana, la ciudad. Se indican las diversas escalas de la planificación y de las competencias de los diversos organismos del Estado, y se visualiza, por primera vez, la necesidad de la creación de un Ministerio de Ordenamiento Territorial (Sociedad de Arquitectos del Uruguay, 1987).

Elogio del relato

En mayo de 1991 se realizó en la FARQ un taller en torno a la investigación y documentación en la cuestión urbana. Se registraron en actas las intervenciones del entonces decano Carlos Reverdito y de otros docentes. Se concluyó que se realizaba más investigación empírica que básica. Resultó particularmente reveladora la intervención de Mario Lombardi, director de CIESU entre 1988 y 1991, y docente de la Facultad. Habló del «elogio del relato», en el sentido de construir una historia sin empezar de cero cada vez y de reconocer que *somos enanos en hombros de gigantes*, en referencia a que los logros de un individuo se deben en parte a las aportaciones de quienes lo precedieron.

Los datos sugieren que la información empírica que se manejaba en las investigaciones del momento mantenía una relativa autonomía de los referentes teóricos. Por otro lado, ya en ese momento se acusaba la necesidad de registrar y compilar los trabajos realizados, tanto por instituciones estatales como privadas y de las consultorías. El esfuerzo de recopilación de trabajos realizados, notoriamente dispersos, se compendia en la *Bibliografía Nacional de Urbanización* de 1991, publicada por CIESU, y en el Servicio Nacional de Información en Urbanización.

Posteriormente, en las relatorías –inéditas– del seminario *La investigación urbana en Uruguay. Agenda para el futuro*, celebrado por CIEDUR entre el 24 y el 26 marzo de 1992, se manifiesta el quiebre que implicó la dictadura en los estudios sobre lo urbano y, a su vez, el aporte que significaba el retorno de numerosos investigadores que estaban en el extranjero por motivos políticos. Se subraya también que los estudios e investigaciones no hubieran sido posibles sin la cooperación económica extranjera.

3.4 Se dice de mí... La polémica en las hemerotecas locales

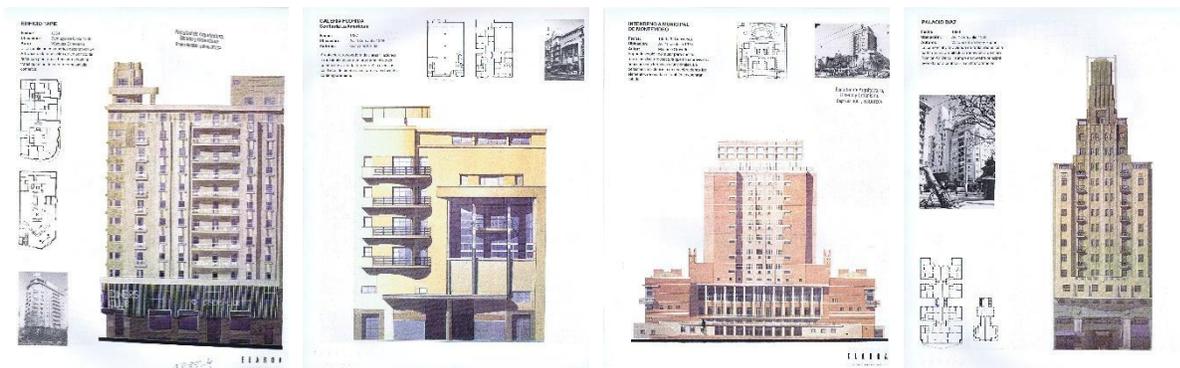


Figura 27.

Relevamiento de fachadas de la avenida 18 de Julio realizado por estudiantes del Taller Folco.

Nota. Copiado de imágenes de revista *Elarqa*, n.º 3. Págs. 37-65, por estudiantes de Taller Folco, 1992.

En relación con la cultura planificadora en torno a las décadas del ochenta y noventa del siglo XX, en nuestro medio marcaron época algunas pocas revistas especializadas en arquitectura y urbanismo, donde se vertían opiniones desprejuiciadas que alimentaban el debate.

La idea de editar la revista *Trazo* nació en las reuniones del Grupo de Viaje de la generación 76, bajo el liderazgo de Raúl Velázquez. «Después de que se ganó el plebiscito del ochenta, había una efervescencia distinta, se leían bastantes textos [...] Fue un éxito editorial que tenía salida, tenía público [...] algunos compañeros estaban volcados a la parte disciplinar, otros mucho más a lo político gremial» (Velázquez, 2019). El primer número salió en 1981. Según testimonio de Arana, algunos de los editores pertenecían al estudio Chaná, integrado por jóvenes arquitectos y estudiantes. Junto al estudio Ciudadela, donde surge el GEU, y a ciertos sectores estudiantiles y docentes, estos ámbitos son señalados como sitios donde «se fue perfilando una temperatura cultural, reveladora de un creciente interés hacia las ideas y realizaciones de personalidades como Giancarlo de Carlo, Aldo Rossi, Ralph Erskine, Aldo van Eyck y Theo Bosch, Oriol Bohigas y asociados, Alison y Peter Smithson o Rogelio Salmons, entre otros» (Giordano, Leal & Mazzini, 2014, pág. 91).

A partir de 1985, la revista pasa a ser gestionada por el Centro de Estudiantes de Arquitectura. Así, esta iniciativa que surge como lugar de resistencia se fue consolidando como publicación preocupada no solo por la arquitectura y la ciudad sino también por la realidad política, cultural y social del momento. *Trazo* cobró importancia internacional y llegó a ganar una mención de honor en tres bienales de arquitectura en Quito.

La revista *Elarqa* se publicó ya en democracia, entre 1989 y 2006, y fue una iniciativa particular bajo la dirección de Julio Gaeta, quien hoy reside en México. En varios fascículos se encargaron artículos de opinión a entendidos en temas urbanos y patrimoniales, quienes tuvieron allí la posibilidad de plantear cuestiones que fueron alimentando un *pensum*, opiniones y puntos de vista desprejuiciados acerca de Montevideo.⁵⁷ *Elarqa* era un espacio de libertad para los autores convocados, y también se garantizaba la difusión entre un público interesado en arquitectura y urbanismo.

En los albores de la aprobación del Plan se publicó un par de artículos que lo tomaban como tema en revistas discontinuadas de los talleres de la FARQ, con los que, a la luz del tiempo transcurrido, parece oportuno discutir. Unos meses antes de la aprobación del POT, en el número 2 de la revista *Domino* (1998),⁵⁸ se

57 Un fascículo de *Elarqa* de 1992 estuvo dedicado a Montevideo y el espíritu de fin de siglo. Vale la pena detenerse en por lo menos tres artículos escritos por arquitectos que tratan de la ciudad existente: «Montevideo y los nacimientos, mi amiga Mercedes», y «18 de Julio, paseo de ida y vuelta». Más enfocados en la diversidad y lo estratégico, se publican «Montevideo», de Nelson Inda, y «La costa: una reflexión estratégica», de Thomas Sprechmann, donde se subraya la dimensión metropolitana, las múltiples singularidades de la ciudad y la identificación de áreas de oportunidad. En el fascículo dedicado a la Ciudad Vieja y lo patrimonial, se identifican dos artículos referentes a la ciudad de dos autoras que luego participarían en el POT: «El desafío del pasado», de Mariella Russi, y «Recorridos de hoy», de Ángela Perdomo.

58 El artículo había sido escrito en oportunidad del Seminario Contenedores Híbridos, organizado por Taller Sprechmann con los profesores invitados Ábalos y Herreros, que tuvo lugar en 1996. El artículo tuvo gran difusión en su momento en la comunidad académica mediante multicopiado. En 1998 se le hace un agregado que toma en cuenta la inminente aprobación del POT y se lo

advierte que la apuesta estratégica del POT a la Bahía y al Centro de Montevideo sería anacrónica e ilusoria, e iría a contrapelo de los intereses de los demás operadores en el territorio, frustrándolos una vez más de oportunidades de desarrollo. Al final del escrito se les pide a los actores estatales mayor protagonismo e innovación.

Otro autor problematiza la distancia existente entre los enfoques teóricos que subyacen en la planificación y las acciones concretas que se materializan en la ciudad. Más que una crítica al Plan, aún en elaboración en el momento en que se escribe el artículo (Velázquez, 1997),⁵⁹ se plantean cuestionamientos a la gestión municipal de turno. Se interpelan fundamentalmente los criterios para delimitar y actuar en las llamadas «áreas homogéneas», donde –se afirma– parece haber más influencia del *Townscape* de Gordon Cullen y Kevin Lynch que de la tipomorfología de Rossi. Ya desde el punto de vista operativo, se cuestiona que la protección de áreas patrimoniales solo se aplique en los barrios donde hay presión inmobiliaria. Se menciona que los proyectos urbanos ejecutados desde la iniciativa municipal no estarían hilvanados en el marco de un plan. También la planificación estratégica es puesta en tela de juicio, desde que tendría pocas consecuencias territoriales, y se pregunta si las estrategias puestas en juego por la administración son suficientes y eficaces para hacer frente a las leyes del mercado inmobiliario.

La implicancia de este runrún de cuestionamientos al Plan trajo como consecuencia que, apenas a un año de su aprobación, integrantes del colectivo académico (Ligrone, 1999) sugirieran una revisión anticipada. Resulta sorprendente que la propia IMM financiara la publicación de un compendio de artículos de la primera generación de maestrandos de la MOTDU que resultan muy críticos respecto del Plan que acababa de aprobar. Artículos particularmente incisivos atribuyen «autismo» al Plan, sostienen que pasados cuatro años de su aprobación se «burocratizó», para rematar con que «parece haber nacido envejecido» (MOTDU, 2005, págs. 51-52).

La opinión que a continuación se vierte, y que supone polemizar con las anteriores, advierte de circunstancias que no fueron tenidas en cuenta en los escritos previos, entre otros motivos, porque el Plan todavía no se había puesto en marcha. En esa dirección, sostenemos, por un lado, que el I Seminario Montevideo *Bordes Urbanos* constituyó un evento que, gracias a su producción colectiva guiada por expertos internacionales, ratificó académicamente la correcta elección de las áreas estratégicas del POT (ver § 5.2.2).

Por otro lado, los datos sugieren, desde una mirada transversal, que en estos últimos veinte años hay huellas concretas en el territorio de algunas operaciones canalizadas con éxito en las áreas estratégicas interpeladas, lo que permite relativizar algunas *verdades* que se sostienen en los referidos artículos. El objetivo de

publica en el número 2 de *Domino*.

⁵⁹ Es un artículo escrito en ocasión de un par de Seminarios internacionales realizados en Montevideo en 1996, organizados por el Taller Otero en el marco del programa *Caleidoscopio*, de la Comunidad Europea, y con la participación de docentes de las universidades de Nápoles, Cataluña y Marsella. El tema del encuentro era la influencia de Europa en el urbanismo uruguayo. Estos seminarios constituyeron la antesala de los llamados Seminarios Montevideo (Kohen, 2021).

densificación del Centro a partir de la Ley de Vivienda Promovida, con la torre *Nostrum Bay*,⁶⁰ de veintiséis pisos, en el estructurador La Paz y en el ámbito del Plan Fénix, es un dato confirmatorio de que se arriba a la meta de densificar en vivienda, más allá de que nos ofrezcan reparos los resultados formales obtenidos. El éxito de los espacios públicos *Capurro*, *Débora Céspedes* o *Rambla Egipto*, todos en torno a la bahía, también ponen en valor su escenario marítimo, cargándolo de significado, como bien lo transmitía el taller de Pablo Rozenwasser en el Seminario Montevideo de 2005. El proyecto *Cinta de borde*,⁶¹ junto al proyecto de reciclaje de la estación de AFE y la autopista elevada, constituyen la ratificación de la bahía como baricentro a escala metropolitana y nacional.

Entendemos que había que darle tiempo al POT para que desplegara su caja de herramientas. Parece desconocerse el eterno conflicto entre teoría y práctica y la imperiosa necesidad de articular continuamente los distintos actores públicos y privados. En esa dirección, es pertinente indicar las herramientas novedosas que propone el Plan para la recuperación de plusvalías, o los diversos regímenes de gestión del suelo que habilitan proyectos de detalle (régimen específico), o el mecanismo de incentivos y penas en los suelos en régimen patrimonial, por citar algunas. Por otro lado, siempre es importante tener presente la teoría *bourdesiana* referente a que la constitución de las ideas es un proceso de constantes luchas.

3.5. Redes y circulación de ideas en la antesala del POT

Montevideo, entre ciudad latinoamericana y la Bruselas del Mercosur

¿Cómo sucedió en nuestro medio la toma de conciencia respecto de la existencia de una problemática común con el resto de América Latina? En la primera mitad del siglo XX, desde el primer Congreso Panamericano de Arquitectos celebrado en Montevideo en 1920, se alentaba a las ciudades latinoamericanas a que tuvieran sus planes reguladores, al dictado de cursos de urbanismo en sus universidades y a la conformación de ligas en las ciudades para discutir temas disciplinares (Gutiérrez & Tartarini, 2007), como vimos en el Capítulo 1. Sin embargo, las soluciones encontradas a problemas específicos locales tenían una clara referencia a experiencias europeas o norteamericanas.

Entre 1940 y 1980 se identifica en las ciudades latinoamericanas un denominador común en lo que concierne a su planificación, conocido también como el «ciclo desarrollista»: se atravesaba la euforia industrializadora y urbanizadora, en la que la modernización se incorpora a esa ecuación. Por los años sesenta, algunos autores

⁶⁰ Torre construida en La Paz y la rambla Roosevelt, en el área de injerencia del Plan Fénix y bajo los beneficios de la Ley de Vivienda Promovida. <https://www.altius.com.uy/proyectos/nostrum-bay>

⁶¹ Proyecto derivado del Plan Montevideo y aprobado por la Junta Departamental. <https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-33066-fecha-13092009>

–Reissman, Hauser, Germani– analizaban las distorsiones y desbalances del frenesí del ciclo desarrollista, en el intento de minimizar sus efectos negativos. Este ciclo se cierra con el agotamiento industrial, la pobreza urbana, la irrupción de las dictaduras en varios países de América Latina en el entorno de los setenta y el posterior advenimiento del neoliberalismo en los ochenta, la llamada década perdida (Almandoz, 2022).

La ciudad latinoamericana surge como proyecto intelectual y como construcción cultural a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando algunas instituciones ponen sobre la mesa teorías e investigaciones a partir de conceptos desplegados en la propia región que apuntaban a especificidades tales como los procesos acelerados de urbanización por la migración campo-ciudad y la marginalidad, identificada como el principal obstáculo para el desarrollo (Jajamovich, 2016). De acuerdo a Gorelik (2021), la ciudad latinoamericana es una figura de la imaginación social que existió mientras hubo voluntad de construirla como objeto de conocimiento y acción, mientras hubo teorías para pensarla, actores e instituciones dispuestas a hacer efectiva esa vocación. Esa particular coyuntura histórica tuvo lugar, según el autor, en un momento preciso: entre las décadas del cuarenta y del sesenta del siglo XX, que se acaba por múltiples causas: el advenimiento de las dictaduras y el cierre del ciclo desarrollista, combinado con la coyuntura a nivel internacional que asistía a la caída de la idea de planificación, arrastrada por la caída del estado de bienestar y del socialismo (Gorelik, 2021). Pero ¿acaso los planes como el POT, el Plan de Rosario o el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires, así como las alianzas de mercociudades de los noventa bajo gobiernos municipales socialistas, no fueron maneras de dar respuesta a las problemáticas de la ciudad latinoamericana? Entendemos que la ciudad latinoamericana no es una categoría clausurada.

En la misma dirección, también vale recordar el XIX Congreso Panamericano de Arquitectos celebrado en Montevideo en 1992, bajo la sugestiva temática de «Invenciones, apropiaciones y transferencias en arquitectura y urbanismo» (Revista *Arquitectura* 262, 1992). En ese encuentro se propiciaba romper la incomunicación entre los países americanos yendo hacia la búsqueda de la *modernidad apropiada*, lo que también incluía a la ciudad. Si bien la referencia al urbanismo en dicho congreso se limita a la recomendación de atender al contexto urbano, a las presencias culturales y a las constantes tipológicas ante nuevas intervenciones, se argumenta que esas acciones permitirían mejorar las calidades de nuestras ciudades y, con ello, el reconocimiento de nuestras sociedades.

El denominador común de la ciudad latinoamericana no son solo la pobreza y la marginalidad. En esa dirección, Gorelik (2021, pág. 24) identifica dos figuras clave nacidas en 1926 que iluminan el camino y depositan la confianza en el carácter «proyectivo, maleable y plástico» de América Latina. John Friedmann, experto estadounidense, y Ángel Rama, intelectual uruguayo, tenían una manera disímil de pensar América Latina y, sin embargo, coincidían en la apreciación optimista acerca del futuro y del proyecto vanguardista que le esperaba al continente.

Montevideo no escapa a integrar la categoría de *ciudad latinoamericana*, pese a haber sido *la bella tacita del*

*Plata*⁶² y, alguna vez, capital de la Suiza de América. Esta adjetivación condensa un imaginario en torno a nuestra ciudad como la capital de un Estado pujante de bienestar, despegado del contexto. Pese a ser corta, nuestra historia está cargada de mitos de singularidad y excepcionalidad. Esta idea de la Suiza de América es el mito más popular. «Todos saben lo que fue el Maracanazo, en cambio existen muchas hipótesis alrededor de la Suiza de América: porque era un país pequeño, porque era más bien neutral en los conflictos de los gigantes, porque apostaba a la plaza financiera, porque había llevado adelante la experiencia del colegiado, porque tenía seguridad jurídica, y porque era un país de paz y derecho internacional. Es más difícil recrear este mito que el del Maracanazo» (Caetano, 2015).

La *tacita del Plata*, hecha de material noble, es pequeña, amable y contenedora. Esta metáfora, que aún hoy se recuerda e incluso se aplica con nostalgia, tiene un fuerte contenido simbólico que a su vez nos pone en relación con Buenos Aires, la *reina del Plata*. Para ubicar Montevideo en el contexto de las ciudades latinoamericanas, podemos comenzar por develar el vínculo histórico entre ellas. Son dos urbes muy disímiles en tamaño y población, pero vinculadas por múltiples lazos. La geografía ficcional de Uruguay creada por la literatura y el cine argentinos expone un carácter utópico que pone foco en la representación de la ciudad de Montevideo, los balnearios y los paisajes agrestes desde el prisma de una otredad idealizada (Johansson, 2018). En el imaginario literario, Montevideo junto con la costa sur de Uruguay es, al otro lado del charco, una utopía o refugio hedónico alternativo a la gran ciudad, que transcurre en tiempos más lentos. El mito de la *tacita de Plata* y la *Suiza de América* trasciende lo literario y se constituye en estrategia política. En efecto, se lo aplica para apuntalar la importancia de la Red Mercosur en el marco del Plan Montevideo, en oportunidad de ser presentado por el edil Andrés Domínguez en la Junta Departamental. Se apelaba a lo emocional⁶³ antes que a lo racional:

Ese sueño queremos plasmarlo en este proyecto para dar inicio a una serie de medidas y acciones que permitan un desarrollo sustentable hacia un departamento hermoso, cuidando permanentemente la calidad de vida de sus habitantes, una ciudad y una zona rural con su gente integrada, que brinde a sus vecinos la posibilidad de una vida digna, un marco urbanístico para la mejor práctica democrática que sea ejemplo de hospitalidad para nuestros visitantes. Y así como nuestros ideales nos inspiran y aquella *tacita de plata* y *Suiza de América* aún resuenan en nuestra memoria, los uruguayos, y particularmente los montevidianos, debemos comenzar a construir hoy, de cara al siglo XXI, la Bruselas del Mercosur. (JDM, 1998)

⁶² «Montevideo, bella tacita del Plata...» Marchita pegadiza que cantaba Romeo Gavioli por los años cuarenta del siglo XX.

⁶³ Sin abandonar una concepción también abierta a la representación técnica de lo urbano, Almandoz reconoce con Rob Shields que la *ciudad emocional* está muchas veces más cercana a la realidad –a la esencia de lo urbano– que la representación y el ordenamiento urbanísticos racionales impuestos por funcionarios estatales (Almandoz, 2002).

Ya Mariano Arana en su discurso de asunción como intendente en 1996 anunciaba: «Voy a convertir Montevideo en la Bruselas del Mercosur», a imagen y semejanza de lo que es Bruselas para la Unión Europea, también llamada capital de Europa.

La comparación de Montevideo con Bruselas como sendas sedes de organizaciones supranacionales y su proyección como tales ya había sido planteada por José Luis Livni (Livni & Vera, 1991) por vez primera en un artículo del semanario *Cuadernos de Marcha*. Allí se relata cómo se había logrado obtener en Bruselas suelos de reserva para la infraestructura arquitectónica necesaria para albergar nada menos que la sede de la Comunidad Europea. Y se da cuenta de cómo Bruselas, estratégicamente, pasó de ser una ciudad como tantas, con su patrimonio histórico y tal, a constituirse en un *hub* de conexiones insoslayable en el contexto europeo, escalando en el ranking de *ciudades globales*, acorde a los paradigmas de la época. Para lograr dicho objetivo Livni proponía focalizar en tres vértices que tienen como baricentro el Centro de la ciudad: el entorno del Palacio Legislativo; Barrio Sur y Palermo, donde se localiza la sede del Mercosur en el edificio del ex Parque Hotel; y el entorno de la estación central de AFE.

El acercamiento a Bruselas no quedó en una expresión de deseo. Muy por el contrario, el 20 de octubre de 1995 se firmó una declaración conjunta de voluntad de cooperación entre Montevideo y Bruselas para promover el desarrollo de las respectivas comunidades urbanas. Las unía el hecho de ser ambas capitales nacionales, así como sede de organismos regionales y subregionales, entre ellos la secretaría del Mercosur en el caso de Montevideo, y la capital de Europa en el caso de Bruselas. A los efectos de firmar el acuerdo, Arana viaja especialmente a dicha ciudad en el medio de una recorrida por Europa (IMM-Bruselas, 1995). El ministro presidente de la región Bruselas-Capital, Charles Picqué, devuelve la visita viajando a Montevideo al año siguiente. Es recibido con honores en la Junta Departamental el 16 de abril de 1996. De todas las bancadas hay intervenciones que denotan una adhesión entusiasta a esta alianza, y se invocan tanto antecedentes de la cultura belga en nuestra ciudad como el hecho de que muchos exiliados políticos uruguayos se sintieron muy bien recibidos en Bélgica. El acto en la Junta cierra con palabras de la edila Nelly Goitiño, quien invoca a Martin Heidegger para explicar esa comunicación osmótica entre ambas ciudades, esa reapropiación de ser capaz de vivir lo ajeno como propio, lo propio como ajeno.

Los paralelismos Bruselas-Montevideo se relacionaron también con cuestiones disciplinares. En la IMM se contaba con un ejemplar del Plan de Bruselas que aportó en terminología a la que subyacen aspectos muy profundos vinculados a las matrices cognitivas que hay detrás, por ejemplo en la forma de nombrar: ¿sistema de espacios públicos o sistema de espacios verdes? En la primera opción, lo público viene de la mano del derecho a la ciudad; en cambio, en la segunda el verde *privado* también aporta a la sostenibilidad ambiental de la ciudad y el territorio.

Pero manejamos muchos otros planes. Por ejemplo, el ingeniero Alberto Ortega me entregó el Plan de Bruselas en esos seis meses de la redacción del Avance. Desde la perspectiva más política, era importante este Plan para apuntalar el Plan Montevideo en relación con la propuesta de la capitalidad del Mercosur, entonces interesaba saber qué había pasado con Bruselas. El Plan de Bruselas estaba presentado en una magnífica y envidiable publicación, que leí atentamente. Pero francamente, no nos aportó mayormente –en plural, porque se compartió en el grupo de trabajo–. Hubo un aspecto que sí se consideró, que condujo a una discusión interna municipal. A la hora de establecer los sistemas, eran «sistemas y estructuras» o «estructuras y sistemas», primero estaban los sistemas, las estructuras son la manifestación física de los sistemas. (Gilmet, entrevista personal, 8 de diciembre de 2022)

3.6 Las redes iberoamericanas en los noventa

¿Cuáles fueron las condiciones de posibilidad que alimentaron al Plan Montevideo a escala global? En paralelo a la toma de conciencia de la especificidad de las problemáticas comunes de las ciudades latinoamericanas, desde el Norte somos mirados con el ánimo de cooperar pero también de dominar culturalmente. Específicamente, se menciona que España siempre supo, desde Alfonso el Sabio, que la lengua es un asunto estratégico (Ludmer, 2010). El giro que dio España en los noventa la convierte en el centro exclusivo y excluyente del castellano. Es el momento en que España invierte sumas considerables en los departamentos universitarios dedicados a los *Latin American Studies*. Dado que son los que financian, acaban siendo los que deciden qué se estudia, qué se investiga, qué circula. Qué autores conocemos acá se decide en España, advierte Ludmer. Iberoamérica se transforma entonces en un espacio de oportunidades.

Desde los ochenta en adelante cambian las condiciones políticas con la salida de la dictadura en varios países latinoamericanos. A su vez, España, que hasta 1977 fue país receptor de apoyos para el desarrollo, a partir de los noventa se reposiciona culturalmente en sus excolonias y comienza una etapa de intensa cooperación. Se propicia la emergencia del concepto de lo iberoamericano y se despliegan nuevas redes de ciudades autodenominadas iberoamericanas (Jajamovich, 2016). Varios autores (Novick, Almandoz, Gorelik) coinciden en señalar la importancia de los intercambios internacionales y el rol de la circulación de ideas, sobre la base de intercambios de saberes y experiencias, en la conformación y planificación de la ciudad moderna latinoamericana.

En lo que es más específico a nuestra disciplina, se promovió la circulación de ideas referentes a políticas urbanas de expertos catalanes, madrileños y andaluces en varias ciudades de América Latina. Por otro lado, desde los gobiernos locales emergió el «turismo de políticas urbanas»: los alcaldes de ciudades latinoamericanas viajaban a Barcelona o Madrid para conocer de cerca las experiencias exitosas y a las

personalidades que estaban detrás de estas políticas.

Los arquitectos y urbanistas españoles se destacaban en el contexto europeo a partir de los ochenta y su obra se difundía aquí en revistas como *A&V*, *El Croquis* y *Arquitectura Viva*, junto con las colecciones de la editorial Gustavo Gili. A partir de 1984 se celebraron los Congresos Iberoamericanos de Urbanismo, de carácter bianual. Se celebraban de forma alterna: uno en la Península Ibérica y el siguiente en América Latina. La Asociación Española de Técnicos Urbanistas era la única entidad autorizada para organizarlos, ya que tiene registrada la marca «Congreso Iberoamericano de Urbanismo».⁶⁴ En 1992 se celebraron en España los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla. El país se presentaba ante la comunidad internacional como desarrollado, moderno y dinámico. Se celebraba el Quinto Centenario del descubrimiento de América.

Simultáneamente se promocionaron becas de estudio de grado y de posgrado en universidades iberoamericanas en todas las áreas del conocimiento. El programa Intercampus, creado en 1994 por el Instituto de Cooperación Iberoamericana de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), se proponía superar la clásica concepción de ayudas y becas, para avanzar en la idea de la formación de un espacio iberoamericano que integrara a estudiantes, profesores y gestores del ámbito universitario, con la finalidad de conformar un tejido cultural, económico y social común, impulsando la necesaria circulación de ideas. Hoy estamos habituados a las ofertas de intercambios académicos estudiantiles creditizables, pero hace veintitantos años la posibilidad de vivir una instancia en una universidad extranjera como estudiante o docente era una experiencia bastante novedosa.⁶⁵

El reposicionamiento de España por intermedio de la Cooperación Española, presente desde 1988 en Uruguay, fue en diversos frentes. Primero, como agente cultural en los países de habla hispana, instalando una red de centros culturales y de formación en Iberoamérica. El Centro Cultural de España en Montevideo tiene su sede en un edificio patrimonial en la Ciudad Vieja –la antigua Casa Mojana– cuya restauración fue fruto de un concurso de arquitectura en 1996. La opción por reciclar un edificio en el casco histórico de la ciudad hacía juego con el espíritu de los tiempos que corrían.

Los lazos de cooperación también habilitaron visitas ilustres, como la de Oriol Bohigas a Montevideo en

⁶⁴ La celebración de los Congresos Iberoamericanos de Urbanismo tenía carácter bianual. Se desarrollaban de forma alterna, de manera que uno se celebraba en la Península Ibérica y el siguiente en América Latina. La Asociación Española de Técnicos Urbanistas era la única entidad autorizada para organizarlos, ya que tiene registrada la marca «Congreso Iberoamericano de Urbanismo». Desde 1984 a 2014 las sedes del Congreso fueron Sevilla, Tlaxcala, Barcelona, Santiago de Cuba, Valencia, Montevideo, Pamplona, Porto, Recife, Zaragoza, San Juan de Puerto Rico, Salamanca, Monterrey, Santa Cruz de Tenerife, Medellín y Sintra. Se interrumpieron luego de diez ediciones.

⁶⁵ Asistí en enero de 1996, bajo el programa Intercampus, a un curso de Urbanismo en la Universidad de Sevilla, a cargo de Ramón Queiro. Becarios de toda América fuimos alojados en las que fueran las residencias para los deportistas de los Juegos Olímpicos de 1992 en Mairena del Aljarafe, una localidad del área metropolitana de Sevilla. Se organizaban actividades culturales conjuntas más allá del curso de elección de cada uno, con el propósito de dar a conocer los lazos con América. No es casual que las visitas organizadas incluyeran la Universidad Internacional de Andalucía de Santa María de La Rábida y el Muelle de las Carabelas. Este último es un museo en Palos de la Frontera (Huelva) donde se encuentran las reproducciones de las carabelas La Niña, La Pinta y La Santa María que se construyeron en 1992 para celebrar el V Centenario del descubrimiento de América.

1997. Según registro en actas de la Junta Departamental (1998, pág. 16), en su estadía en nuestra capital Bohigas expresó: «Esta ciudad tiene todo. Con poco ustedes la pueden mejorar». El contexto de la frase fue una recorrida a lo largo de distintos estructuradores y barrios de la ciudad por circunstancias ajenas al POT. Al hacer una parada en el Cerro enunció el comentario citado, a propósito de que estaba gratamente sorprendido por la calidad ambiental de nuestras calles con su profuso arbolado (Gilmet, entrevista personal, 31 de mayo de 2018).

Como sabemos, Oriol Bohigas (Barcelona, 1925-2021) fue un arquitecto y urbanista español ampliamente reconocido a nivel mundial. Fue fundador de uno de los despachos de arquitectura más prolíficos y relevantes tanto en Cataluña como en el resto de España (Martorell-Bohigas-Mackay), que asumió encargos internacionales. Bohigas fue elegido director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona en 1977. Posteriormente, ocupó diferentes cargos en el Ayuntamiento de Barcelona, donde se destacó su figura como el arquitecto y urbanista del gran cambio de la Barcelona Olímpica en 1992. Sus planteamientos se destacaron por una nueva forma de entender el rol del espacio público en la ciudad. En nuestro medio, su accionar desde el ayuntamiento catalán ya había llamado la atención en 1985, cuando Luis Livni (1985) tradujo un artículo del inglés Peter Buchanan acerca del profundo cambio que estaba atravesando Barcelona en sus plazas y espacios públicos. Bohigas reconocía como antecedente de su accionar las bondades del Plan Director de Barcelona de 1976, que habilitaba una mejor toma de decisiones para la inserción de los proyectos, sin desconocer la realidad socioeconómica de la ciudad, que sufría problemáticas vinculadas a la inmigración desde el sur, la expoliación del centro debido a la especulación inmobiliaria, etcétera.

Mariano Arana, en oportunidad de la entrevista realizada (4 de febrero de 2021), recuerda la visita de Bohigas como un acontecimiento importante, si bien advierte que no estuvo vinculado a la cooperación para el Plan. Bohigas impulsó tres grandes ideas que transformaron la ciudad de Barcelona: recuperar el mar, monumentalizar la periferia e higienizar el barrio antiguo. Los datos sugieren que estas ideas-fuerza elementales estaban presentes en los ideólogos del POT y en el discurso académico de la época. La Barcelona Olímpica era referente ineludible en los cursos de Anteproyecto de la Facultad de Arquitectura de entonces.



Figura 28.

El mensaje optimista de Oriol Bohigas.

Nota. En su visita a Montevideo en 1997 dijo: «Esta ciudad tiene todo. Con poco ustedes la pueden mejorar» (JDM, 1998, pág. 16). Inferimos que este mensaje de Bohigas en pleno proceso de elaboración del POT habrá resultado muy alentador para los hacedores del Plan.

El magnetismo de la operación en Barcelona irradiaba en toda América Latina y dejó su impronta en ciudades como Buenos Aires (Puerto Madero) y Río de Janeiro (implementación de un Plan Estratégico en 1996). Asimismo, Bohigas y sus socios son autores de un fragmento del proyecto de espacio público ribereño de la ciudad de Rosario, Argentina: el Parque de España se constituye en el disparador de la reconversión del frente fluvial central de la ciudad y resulta en un laboratorio empírico del *modelo Barcelona*.

3.6.1 Primeras experiencias con la AECI

La AECI habilitó, casi una década antes de la aprobación del POT, una serie de instancias colectivas de reflexión acerca de la normativa y el desarrollo urbanístico. Estaban lideradas por Patricio Rodé, quien tendría posteriormente un rol decisivo en la aprobación del Plan Montevideo. Como profesor agregado de Arquitectura Legal en la FARQ, Rodé manifestaba con preocupación en sus clases que el derecho urbanístico en nuestro país era una materia que estaba por construirse, siendo posible en aquel momento estudiar esa especialidad solamente en la Universidad de San Pablo (Rodé, 1989).

Es así que en 1989 tuvo lugar un seminario de «Análisis crítico de normas referentes al desarrollo urbanístico vigentes en el Uruguay», que reunió a expertos de la cooperación española con instituciones públicas y asociaciones no gubernamentales con incumbencia en la materia. Luego, con el apoyo de la AECI, se

recopilaron y ordenaron las normas urbanas de Montevideo, que estaban dispersas y eran heterogéneas (IMM, 1991). Los datos sugieren que Rodé introdujo conceptos clave que serían el germen de la esencia jurídica del POT. Por ejemplo, el interés privado y el interés público en la gestión urbana, o la planificación como política pública. Se dan pautas para la redacción de un «futuro texto unitario» de legislación de suelo, lo que dio lugar al actual Digesto Departamental, que diferencia, entre otros, el Vol. IV (Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sostenible y Urbanismo) del Vol. XV (Planeamiento de la Edificación).

Entendemos que esta instancia de cooperación, a tan solo cuatro años del retorno democrático, abrió la puerta a los españoles en el asesoramiento específico en temas urbanos. Además de parecer lo más «lógico» por los lazos que nos unen con la Madre Patria y hasta por una facilidad idiomática, podemos afirmar que la influencia recibida del urbanismo español fue afortunada: se sostiene que el urbanismo español, desde el punto de vista jurídico, tiene características únicas en el mundo, despegándose desde hace años del de Francia y del de Italia (Castro Casas, 2015), y no solo por la Ley de Suelo español de 1956, sino desde mucho antes, con la Ley de Ensanches de 1864. Por esas fechas ya se le exigía al administrado la cesión de suelos para destinar al dominio público y costear las infraestructuras; no en vano algunos le llaman el «paleourbanismo español».

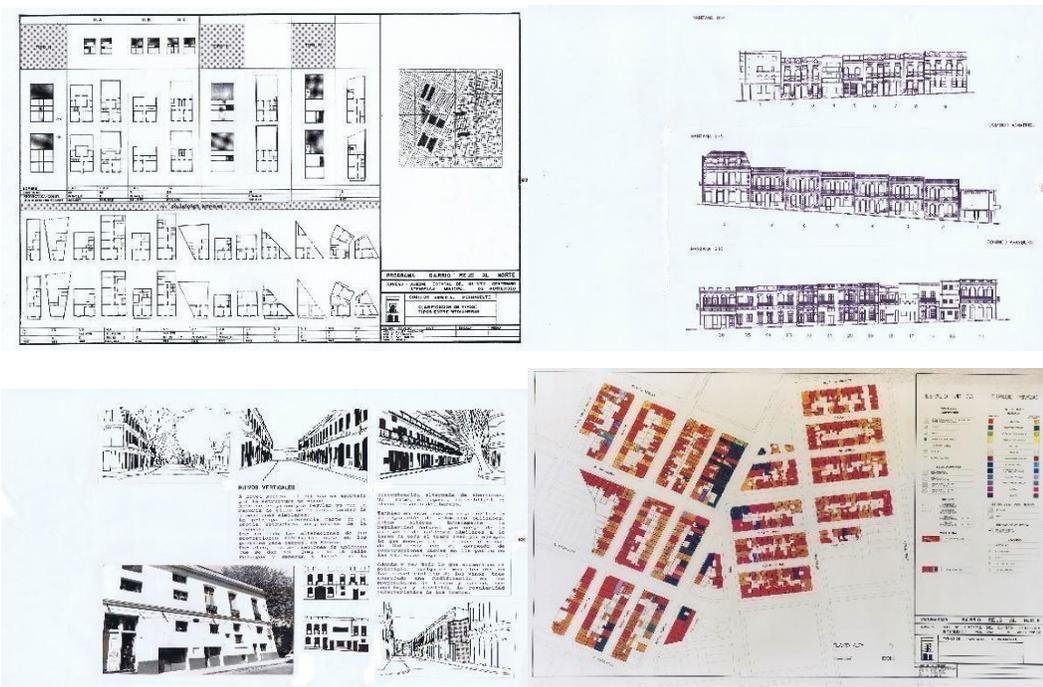


Figura 29.

Análisis tipomorfológicos y conservación del patrimonio en el barrio Reus Norte.

Nota. Extraído de *Tipologías, morfologías y usos*, s/n, por IMM, 1992. Manuscrito inédito. En Archivo U POT, IMM.

Otro trabajo relevante (ver figura 29) bajo la cooperación de la AECE, realizado en la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, fue el Programa Barrio Reus al Norte, con el auspicio de la «sociedad estatal para la ejecución de programas del Quinto Centenario» del descubrimiento de América. Con la ayuda de estudiantes y el asesoramiento del IHA de la FARQ, se partió de un relevamiento detallado predio a predio que dio lugar a un producto que incluye un exhaustivo análisis tipomorfológico para el barrio Reus Norte (IMM, 1992).

Es importante destacar la notable similitud de los estudios tipomorfológicos realizados para el barrio Reus Norte con los del Plan de Bolonia de 1973 (ver figura 30). Este último proponía la salvaguardia social y no solamente arquitectónica de los centros históricos (Campos Venuti, 1981). Coincide también que, al momento de realización de estos trabajos, Bolonia y Montevideo eran gobernadas por la izquierda.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Bolonia debía resolver diversas problemáticas y se convirtió en un campo experimental de las ideas políticas de izquierda. Se ideó una rigurosa metodología de análisis morfológico y determinación de tipos, y una decidida apuesta por la iniciativa pública. El Plan de Bolonia se constituyó en una referencia urbanística para la intervención en los centros históricos de las ciudades en los años setenta y ochenta. No solo trataba el tema del patrimonio de una manera novedosa, sino que sustentaba políticas de vivienda social, de servicios públicos y un control público del suelo por medio de mecanismos de expropiación, entre otros. Proponía además nuevos organismos de decisión, llamados Consejos de Barrio, que constituyeron un paso hacia la descentralización que se impondría años más tarde. Volveremos a estos temas en § 4.1.2 con el fin de descubrir ciertos paralelismos entre el Plan de Bolonia y el de Montevideo, si bien los separan más de dos décadas.

Llegado este punto, es posible inferir que, si bien en los casos referidos la cooperación provenía de España, los referentes urbanísticos eran múltiples. Resulta obvio que los propios técnicos españoles manejasen otros referentes, principalmente italianos y franceses. Al respecto, si quisiéramos reconstruir el universo referencial de un arquitecto-urbanista español de la época, vale subrayar la notable incidencia que el morfologismo tuvo en la cultura urbanística española, afianzando la cultura del proyecto urbanístico en España. Se constata una impregnación de los referentes tipomorfológicos estudiados en Italia, los contactos de Cataluña con la cultura italiana y luego la reformulación que hace Manuel de Solá-Morales como creador del Laboratorio de Urbanismo en Barcelona. La recepción del morfologismo tuvo en Francia una vuelta de tuerca por la que Panerai y Mangin le atribuyen a la parcela un papel de primer orden como elemento mediante el cual vincular, en una lectura única, el edificio con el espacio público. Allí le agregan además el enfoque social bajo la mirada de Lefebvre (Sainz Gutiérrez, 2006).

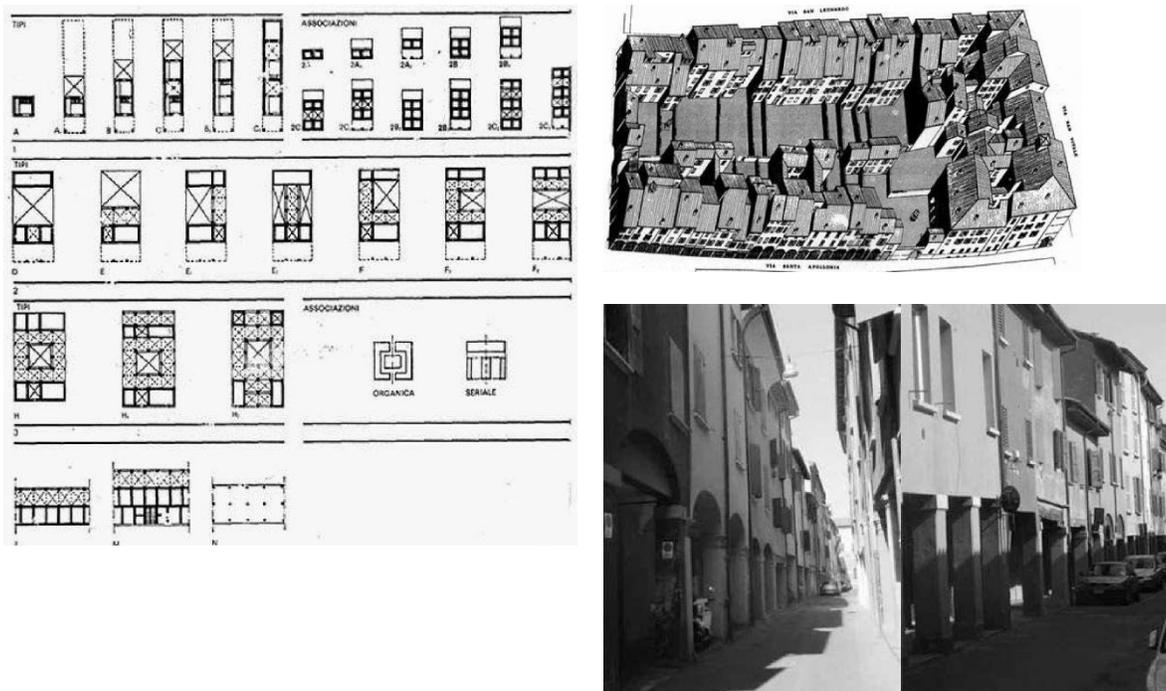


Figura 30.

Análisis tipomorfológico y conservación del patrimonio en Bolonia.

Nota. Adaptado de *Fichas tipológicas del Plan de Bolonia en las que se categorizaban las estructuras residenciales y calles del centro histórico*. En <http://urban-networks.blogspot.com/2014/08/cuando-el-plan-de-bolonia-era-una.html>

3.6.2 Circulación de ideas y cooperación Sur-Sur

La vía montevideana

Si bien Patricio Rodé falleció prematuramente, quedaron publicadas algunas entrevistas en las que se le consulta acerca de su visión del Plan. Concretamente, en enero de 1998 el periódico *Carta Popular* le pregunta por los puntos de partida del Plan, entrevista que vuelve a publicarse póstumamente:

Hay una serie de ideas o maneras de percibir la situación de Montevideo. Yo diría que cada cual trae cierta experiencia y ciertas preocupaciones centrales. Hay quienes están muy preocupados por la inserción de Montevideo en Uruguay, al servicio del resto del país, como capital que es. La inserción de Montevideo en la región, no solo en el área metropolitana, en la región sur del país, sino en la región grande, del Mercosur en general. Montevideo necesita un plan para posicionarse mejor en el país, en el área metropolitana y en el Mercosur. (2007, págs. 271-277).

En los noventa, en pleno auge del paradigma de las ciudades globales, se reforzaron los lazos de cooperación Sur-Sur en diversas modalidades. Uno fundamental fue el Mercosur, un bloque económico conformado por varios países sudamericanos creado en 1991 con el objetivo de aumentar la eficiencia y la competencia entre las economías incluidas. Montevideo es designada su capital y se le destina como sede el emblemático edificio del Parque Hotel en el Parque Rodó, de propiedad municipal y restaurado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Algunos colectivos bregarían por un Mercosur más abarcativo de la educación y la cultura, y es así que se crea la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, integrada por instituciones que comparten vocaciones, carácter público, similitudes en las estructuras académicas y la equivalencia de los niveles de sus servicios.

Las redes de cooperación de integración regional entre los gobiernos locales de las ciudades de los países integrantes del Mercosur se fortalecieron enormemente con la creación de la red de las Mercociudades, bajo la inspiración de la red Eurocities. Esta red permitió el intercambio de buenas prácticas, además de plantearse una agenda de tareas prioritarias comunes en su acta fundacional de Asunción en 1995, entre las que figuraba la planificación.

Sucedió en esas fechas un hecho extraordinario que fortaleció las redes de los gobiernos locales: las ciudades capitales de los cuatro países que integraban el Mercosur por entonces, en 1996, eran gobernadas por fuerzas políticas de corte socialista, diferentes de los respectivos gobiernos nacionales. Era el caso de Buenos Aires, Montevideo, Brasilia y Asunción. Esta coincidencia, obviamente, empoderó a los gobiernos locales y fomentó el intercambio de experiencias e ideas, abrazando un ideal latinoamericano progresista común.

En esta coyuntura, en la IMM se recibían visitas de delegaciones de Rosario, Córdoba, Buenos Aires,⁶⁶ entre otras, que llegaban para conocer de cerca *la vía montevideana* e intercambiar experiencias relacionadas con la participación ciudadana. La expresión *la vía montevideana* hace referencia a nuestra manera singular de tender redes, de estar abiertos a experiencias extranjeras pero reconfigurarlas a nuestra realidad (JDM, 2 de octubre de 1996). Al respecto, Rodé menciona que por supuesto se conoce y se aprovecha la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre así como la planificación participativa de una cantidad de ciudades de la región, pero era necesario atender nuestra propia identidad, con nuestras virtudes y nuestros problemas, nuestra *vía montevideana*.

En la sesión de la Junta Departamental del 3 de julio de 1998 (vol. 3) se convoca especialmente al propio intendente Mariano Arana para argumentar a favor del POT, que en ese momento estaba a estudio del legislativo comunal. Cada una de estas sesiones en la Junta Departamental en las que se discutía el Plan se vivía como una pulseada en torno a su aprobación o rechazo, ya que había que convencer a los ediles de todas

⁶⁶ A la vez, acontecieron ciertos paralelismos con otras experiencias planificadoras, como es el caso del Plan Urbano Ambiental para Buenos Aires, impulsado por el entonces jefe de gobierno de la ciudad, Fernando de la Rúa.

las bancadas, lo que se sumaba a la presencia en estas sesiones de diversos colectivos, entre otros la Cámara del Bien Raíz, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay y el Sindicato Único de la Construcción y Anexos.

También por esta época se intensifica la circulación de ideas respecto de políticas urbanas exitosas en América Latina, detrás de las cuales suele haber un alcalde que prioriza el interés colectivo sobre los intereses particulares. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre asociado al gobernador Tarso Genro rápidamente tuvo eco en Montevideo en su experiencia de descentralización y democratización territorial, que se implementó aquí en la definición de los 18 zonales.

A efectos de posicionar Montevideo y su Plan en el concierto regional, los vínculos con los demás países latinoamericanos fueron fundamentales, sostiene Arana en la entrevista realizada (4 de febrero de 2021). Cuando se daba a conocer el Plan también se daba a conocer la ciudad y su historia a través de los procesos planificadores que lo antecedieron. Estos vínculos se reforzaron luego con las alianzas de las llamadas Mercociudades.⁶⁷ Se aprendió de estas experiencias ajenas con gobiernos de afinidades: Corrientes, Córdoba, Santa Fe, por citar algunas.

Casi al mismo tiempo que Hermes Binner ocupaba la intendencia de Rosario (1995-2003), Arana lo hacía en Montevideo. Ambos, junto con muchos otros jefes de sus respectivas ciudades, firmaron en 1995 el Acta fundacional de Mercociudades, por la que se comprometían, entre otras cuestiones, a desarrollar como actividad prioritaria el planeamiento urbano y ambiental.

En los noventa la referencia a Curitiba era insoslayable. La posibilidad de concretar propuestas para mejorar la accesibilidad y el espacio público en la ciudad se produjo por la acción de su alcalde Jaime Lerner,⁶⁸ quien implementó un innovador sistema de movilidad urbana, consistente en buses articulados que viajan en vías exclusivas a través de un estructurador norte-sur, con estaciones icónicas. La Rua XV, en el centro de Curitiba, realizada en 1972, fue la primera vía peatonal de Brasil.

Asimismo, el Plan Montevideo se constituyó en referente en la formulación de instrumentos a nivel nacional, regional e internacional, como veremos más adelante (ver § 5.1.3). Patricio Rodé aspiraba en particular a la cooperación Sur-Sur, en el entendido de fomentar la potencial circulación de ideas entre grupos humanos con la característica en común de pertenecer al Sur global (Rodé, 2007). Los numerosos viajes *apostólicos* de Rodé, en tanto integrante del Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos PAX Romana,

⁶⁷ Es una red de gobiernos locales que nació en 1995, inspirada en la red Eurocities y aspirando a una integración regional diferente, respetuosa de la diversidad y con la vocación de construir una ciudadanía participativa y sin fronteras. Hoy es una de las más importantes redes de gobiernos locales de América del Sur y un referente destacado en los procesos de integración regional (<https://mercociudades.org/>). Se puede consultar el acta fundacional en <https://mercociudades.org/descarga/acta-fundacional-de-mercociudades/>

⁶⁸ Además de la actividad profesional vinculada a la arquitectura y el urbanismo, Jaime Lerner fue tres veces alcalde de Curitiba y dos veces gobernador de Paraná (1995-1998 y 1999-2002). Lerner se licenció en Arquitectura en 1964 en la Universidad Federal de Paraná (UFPR) y trabajó en el Instituto de Investigación y Urbanismo de Curitiba (IPPUC) desde su creación en 1965. Falleció el 27 de mayo de 2021 a los 83 años.

seguramente estimularon su idea de intercambio de saberes y experiencias entre los que compartían una condición común.

En otro andarivel, la Academia fue también motor de circulación de ideas Sur-Sur. En el caso de la FARQ, se daba en ocasiones mediante experiencias didácticas en los talleres cruzando el Río de la Plata. Al respecto cuenta Eduardo Folco:

Yo en ese momento –los noventa– estaba muy impactado por unos textos de Tony Díaz, el argentino. Yo estuve en el taller de él. Él vino para acá y yo fui para allá también. En aquel momento él tenía un taller muy numeroso allá y yo tenía un taller muy numeroso acá... Díaz les hacía poner a sus alumnos la bibliografía del proyecto, los referentes. (Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018)

También Arana en la entrevista realizada (4 de febrero de 2021) menciona a Tony Díaz⁶⁹ y recuerda lo que sucedía en Buenos Aires como referencias disciplinares ineludibles. De allí llegaban las resonancias de grandes conjuntos habitacionales que se hacían por concurso, obra de arquitectos de renombre como Justo Solzona y Jorge Goldemberg. Arana agrega que en la serie de Netflix dedicada a la vida del futbolista Carlos Tévez puede apreciarse uno de esos grandes conjuntos, el conocido como Fuerte Apache. El tiempo demostró que de alguna manera fueron fracasos, ya que su mantenimiento resultaba muy costoso para la población residente, de acotados recursos. Tampoco la vivienda *per se* solucionó graves problemas de convivencia vinculados a conflictos de narcotráfico, entre otros, señala Arana.⁷⁰

3.7 La Cooperación Andaluza y sus huellas

La cooperación Sur-Sur también puede enmarcarse como la generada entre una región de borde, periférica y postergada respecto del resto de España, como es Andalucía, y una urbe de segundo orden en la constelación de ciudades de América del Sur, como es Montevideo, siendo esta, además, la capital más austral del continente. Había coincidencias ideológicas en ambos gobiernos locales, para los cuales la vivienda para los más desfavorecidos era una política prioritaria. Especulamos que estas condiciones compartidas seguramente generaron empatía entre las partes.

69 Antonio Tony Díaz del Bo. Protagonista de la escena arquitectónica argentina en la década del setenta, vivía en Madrid desde 1988, donde formó el estudio Díaz, Quero y Asociados. Díaz ocupó un lugar de peso dentro de la práctica y el debate arquitectónico argentino durante las décadas del setenta y del ochenta; un sólido proponente de una arquitectura «problemática», en conexión con la ciudad. Es imposible no detenerse en su experiencia al frente de la Escuelita, la institución que integró durante los años más oscuros de la historia argentina. Junto a Justo Solsona, Rafael Viñoly y Ernesto Katzenstein entre otros, conformaron un lugar que, en las palabras de Díaz, «se convirtió en una especie de reserva intelectual y arquitectónica para cuando pasara la tormenta de la dictadura». Murió en Madrid, en 2014, a los 76 años.

70 Para profundizar en este tema, leer la entrevista a Olga Wainstein, socia de Jorge Goldemberg en el grupo Staff, quienes proyectaron Fuerte Apache y Villa Soldati. Diario *La Nación*, 17 de junio de 2019. <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/fuerte-apache-y-soldati-el-diseno-de-ese-tipo-de-vivienda-social-fue-un-error-nid2258828/>

Claro que los andaluces estaban postergados. España había entrado a la Comunidad Europea y mientras que las demás comunidades mejoraban sus infraestructuras y equipamientos, Andalucía quedó postergada, se notaba en el estado de sus carreteras. Hasta que se le dio una inyección con el tren de alta velocidad AVE, la Exposición de Sevilla, el aeropuerto de Jerez de la Frontera. (Cayón, entrevista personal, 17 de setiembre de 2021)

La cooperación de la Junta de Andalucía tuvo lugar simultáneamente en varias ciudades latinoamericanas. Las «buenas prácticas» que intentaban asociar a la recuperación de inmuebles de interés patrimonial la rehabilitación de inmuebles degradados, la permanencia de la población pobre en el centro histórico y los métodos de gestión participativa constituyeron una política puesta en marcha por la Junta de Andalucía que, gracias al presupuesto adjudicado a los festejos del Quinto Centenario, pudo asegurar su presencia en varias ciudades de América Latina (Novick, 2009, pág. 10).

Las actuaciones de los programas de cooperación en América Latina realizadas por la Junta de Andalucía de 1995 en adelante se localizaron en un total de dieciocho países. El tipo de actuación respondió a los siguientes ejes: *rehabilitación, fomento, formación y urbanística* (Junta de Andalucía, 2022). La Cooperación en términos globales se destacó principalmente en programas de rehabilitación de viviendas y espacios públicos en centros históricos y barrios, y en apoyar actividades de fomento tales como publicaciones y seminarios.

El eje *urbanística* resulta el más débil, incluso inexistente, en la mayoría de los países donde funcionó la Cooperación: De dieciocho países involucrados, solo se registran programas de urbanística en cinco. Sin embargo, entre esos cinco Uruguay se destaca en virtud del registro de diecinueve actuaciones en urbanística, seguido lejanamente por Ecuador (cinco), Chile (tres), Cuba (tres) y México (dos). Entendemos que la existencia en nuestro medio de una cultura planificadora de larga data apuntalada por técnicos calificados, sumada a la empatía generada entre los involucrados de ambas contrapartes (IMM y JA), propició a modo de bola de nieve, el impulso planificador que arrancó con el POT y sus planes derivados y tomó nuevos bríos cuando se aprobó la LOTDS y se impuso la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, tales como las estrategias regionales de ordenamiento territorial.

En el repertorio de los pocos programas de cooperación en *urbanística* ejecutados por la Junta de Andalucía en América Latina, el Plan Montevideo se destaca como el único plan de ordenamiento territorial que abarca toda una ciudad capital y el territorio departamental correspondiente.

Es importante subrayar que fue la Cooperación de la Junta de Andalucía, y no otra, la que otorgó una impronta singular al Plan Montevideo, seguramente distinta de la que hubiese aportado la cooperación vasca, catalana o madrileña. No obstante, sabemos, gracias a archivos rescatados del descarte en el Departamento de Planificación de la Intendencia en junio 2022, que estuvo en juego a la hora de la elaboración del POT la

intención de un acuerdo con la Comunidad de Madrid (IMM, 1994) y/o con cooperantes vascos (IMM-País Vasco-Bilbao, 1995).

En relación con la intención de un acuerdo con la Comunidad de Madrid, se hace referencia al encuentro entre José María Ezquiaga y Patricio Rodé en un evento en Cartagena de Indias en abril de 1994 y la posterior visita de Ezquiaga a Montevideo a principios de octubre del mismo año. Respecto de los vascos, se menciona la voluntad de contratar a dos expertos que se elegirían mediante llamado desde el Ayuntamiento de Bilbao. Los hechos indican que estas iniciativas quedaron trunca. Cabe preguntarse qué Plan hubiese sido si se hubiese contado con estas asesorías. Los datos sugieren que Arana, en su viaje a Europa en octubre-noviembre de 1995, luego de su visita a Bruselas, finalmente viajó a Andalucía y firmó el acuerdo de cooperación con la Junta para la elaboración del Plan, institución con la que ya se contaba con profusos antecedentes de trabajo en común. Queda así suspendida la posibilidad de cooperación con Madrid o Bilbao, que por otra parte desconocemos si hubo respuesta de estas comunidades a las manifestaciones de interés por parte de la IMM.

Los andaluces, salvo en dos importantísimos temas –la categorización de suelos y la gestión del Plan–, no transmitieron ni impusieron ideas o enfoques. Para ellos también era una nueva experiencia (Gilmet, entrevista personal, 31 de mayo de 2018). Estuvieron representados en nuestro medio por tres profesionales: primer, José Luis Suárez Cantero, quien participó en la etapa de cooperación para vivienda; posteriormente y vinculado a la elaboración del POT, estuvo Florencio Zoido Naranjo, al que le sucedió Manuel González Fustegueras. Estos asesores hicieron varios viajes a Montevideo y solían quedarse por estadías prolongadas.

En oportunidad de la presentación del Plan, se aclara expresamente que «se pone en marcha a partir de la experiencia andaluza en esta materia, no se ha producido una traslación mimética de la práctica de la planificación andaluza a la realidad uruguaya, sino que nuestros técnicos han buscado junto con los representantes de la Intendencia, a partir de su profundo conocimiento de la realidad montevideana, las mejores propuestas del Plan» (IMM, 1998, pág. 9).

Trabajaban los andaluces un perfil modesto y alejado de estrellatos, a diferencia de lo sucedido, a título de ejemplo, con la operación estratégica de Puerto Madero en Buenos Aires, bajo cooperación catalana, en la que se proclamaba a gritos un «Barcelona *for export*». No obstante, se visualiza que la cooperación andaluza no tiene el mismo cariz en todas partes donde opera. Mientras que en Buenos Aires la prioridad de rehabilitar la manzana de San Francisco fue marcada por la Junta de Andalucía (Novick, 2008), en Montevideo la prioridad de elaborar el POT fue marcada por la IMM. Esto explicaría el hecho de que el POT es el único plan de ordenamiento territorial de una ciudad capital en América Latina en la que interviene la Cooperación de la Junta de Andalucía.

Los datos sugieren la identificación de tres etapas de la cooperación andaluza en Uruguay con la Intendencia, por lo que se propone la periodización que se detalla en los párrafos siguientes.

3.7.1 Primera etapa: el reciclaje de viviendas (1990-1995)

La Junta de Andalucía inició la cooperación con Montevideo a partir de 1990, centrada en la rehabilitación de viviendas. La visita a Montevideo del arquitecto José Ramón Moreno, director general de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía a inicios de 1990, quien se reunió con el recién electo intendente Vázquez acompañado por Arana, sentó las bases para el trabajo conjunto. La cooperación comenzó con el apoyo para reciclaje de viviendas en áreas consolidadas, como fueron la Casa Verde y Ana Monterroso. La experiencia de la Casa Verde tiene la virtud de ser, junto con los reciclajes de Carlos Gardel, Casa de Alternativa y Merendero –todos ellos en Barrio Sur–, los iniciadores de una línea de trabajo en reciclajes con la financiación parcial de la Junta de Andalucía. El reciclaje en la calle Ana Monterroso, en el barrio Cordón, transformó un corralón municipal en una cooperativa de viviendas para diecisiete familias. A la fecha, esa construcción se mantiene en buen estado y trasunta un aire andaluz con un patio visible desde la calle (ver figura 31).



Figura 31.

La Casa Verde en Barrio Sur y la cooperativa Ana Monterroso en Cordón, ambas recicladas con la cooperación de la Junta de Andalucía en su primera etapa de actuación en Montevideo.

Nota. Fotografías tomadas en 2021 y 2018.

El método de trabajo por el que se optó para la rehabilitación de estos edificios fue el que allí se denomina «cooperativa de apoyo mutuo», es decir, los futuros moradores constituyen una cooperativa y ponen la fuerza del trabajo, siendo los materiales y la dirección técnica de cuenta de la Intendencia y de la cooperación andaluza. De esta metodología empleada se derivaron también algunos aspectos positivos desde el punto de vista social. Por ejemplo, la población ocupante en algunos casos, y gracias a su participación directa en las obras de rehabilitación, adquirió un oficio que después le permitió incorporarse al mundo laboral. Es el caso de la mayoría de los residentes en la finca de Ana Monterroso de Lavalleja. (González Fustegueras, entrevista personal, 26 de noviembre de 2018)

Las obras mencionadas de la primera etapa denotan una voluntad de insertarse en políticas ya instaladas en el discurso local, como la rehabilitación de áreas degradadas en barrios centrales vinculados a temas patrimoniales que llevaban a las políticas de reciclaje más que de obra nueva. Por otra parte, la rehabilitación de viviendas y el patrimonio eran tópicos de interés compartido por las contrapartes, y en Andalucía se contaba con amplia experiencia. Arana (entrevista personal, 4 de febrero de 2021) recuerda especialmente al asesor José Luis Suárez Cantero,⁷¹ quien vino en varias oportunidades a Montevideo y a quien Arana visitó en Cádiz, su ciudad natal. También Zoido (entrevista personal, 7 de noviembre de 2018) menciona a Suárez Cantero como un actor clave en el proceso de colaboración de la Junta de Andalucía con la IMM.

Las actuaciones de cooperación en esta primera etapa se complementan con otras actuaciones, tales como publicaciones y seminarios. En concreto, la Junta de Andalucía financia dos libros: *El azulejo en el Río de la Plata* y la *Guía arquitectónica y urbanística de Montevideo*, este último en colaboración con el IHA de la FARQ. Entre los seminarios cabe destacar las Jornadas Iberoamericanas de Rehabilitación Urbana. Políticas, Estrategias y Proyectos, celebradas en Montevideo entre el 28 y el 30 de octubre de 1992. En este evento participaron actores públicos y universitarios vinculados a las ciudades de Montevideo, Buenos Aires, San Pablo, Bogotá y Quito, además de representantes de la Junta de Andalucía (González Fustegueras, entrevista personal, 26 de noviembre de 2018).

3.7.2 Segunda etapa: consultoría para el POT (1995-1998)

Tras las elecciones departamentales de 1995, en las que Mariano Arana fue electo intendente, se reforzó el interés por impulsar y ampliar los ámbitos de la cooperación con la Junta de Andalucía, concretamente en el campo del urbanismo. Fue intención de la IMM elaborar un plan de ordenamiento territorial que viniera a sustituir al Digesto Municipal con el que contaba hasta entonces la ciudad. Atendiendo a este interés compartido, se convino en ampliar la cooperación para la redacción del Plan Montevideo, encomendando estos trabajos, por la parte andaluza, en principio, al profesor y catedrático de Geografía Florencio Zoido Naranjo (González Fustegueras, entrevista personal, 26 de noviembre de 2018). El propio Arana viajó a Andalucía en el otoño boreal de 1995 y firmó el mencionado acuerdo de cooperación (IMM, 1998, pág. 9).

Las experiencias previas de Zoido en temas urbano-territoriales constituyen su propia tesis doctoral sobre la bahía de Cádiz, trabajos para el ayuntamiento de Cádiz y participación en los lineamientos para el Parque de

71 Los obituarios de José Luis Suárez Cantero de agosto de 2017 lo recuerdan como una persona muy popular en Cádiz. «Generoso, brillante arquitecto e intelectual comprometido. Lo conocí en el Cerro del Moro. Éramos unos adolescentes que nos movíamos entre el miedo y la esperanza de unos tiempos nuevos y salvajes»; «Para Suárez Cantero, el trabajo de cooperación fue una especie de tabla de salvación personal, ya que había sufrido una desgracia con su único hijo, de la que la mujer nunca se recuperó» (Arana, 2021).

Doñana. Su actividad docente también fue destacada: fue director general del Departamento de Geografía de la Universidad de Sevilla. De hecho, su alta dedicación como docente en Sevilla le impidió continuar como asesor durante los años sucesivos, por lo que fue sustituido por Fustegueras.

En oportunidad de la entrevista efectuada (7 de noviembre de 2018), Zoido sostiene que el aporte más decisivo de la Cooperación al POT fue de corte metodológico. Se trataba de crear una estructura coherente en función de la información disponible y de generar un hilo conductor. Era necesario crear una nueva cartografía y ordenar el Digesto. Zoido recuerda el conflicto suscitado ante la emergencia del Plan Fénix, que impulsaba el partido de gobierno de entonces. Zoido propuso incluirlo como Plan Especial dentro del POT, de manera que fueran aprobados conjuntamente, y con ello se zanjaron las diferencias. Respecto de similitudes y diferencias con un instrumento de ordenamiento territorial español, Zoido afirma que no había mucha experiencia tampoco en España, pero sí de la escala urbana. Afirmó que el POT fue una novedosa aplicación práctica de conocimientos, en la que se trasladaron algunas cuestiones que se habían ensayado en el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno en Andalucía.

Zoido efectuó un informe a la Junta de Andalucía (1996) acerca del asesoramiento para el POT, inédito hasta la fecha (ver anexo IV). Allí describe detalladamente las actividades realizadas a lo largo de sus cuatro viajes a Montevideo durante 1996, mientras se desarrollaba el Anteproyecto del Plan en la FARQ. Tenía una agenda intensa, que incluía encuentros con diversos actores. Allí afloran sus percepciones respecto del equipo docente de la Facultad, subraya los temas que generan debate, menciona los objetivos precisos del Plan explicados por el propio intendente. Se profundiza en este informe en § 4.4.3. Zoido tuvo la oportunidad de volver a Montevideo luego de su asesoramiento. Encontró mejoras en los espacios públicos, mayor cobertura de saneamiento, mejoras en el transporte público y en la rambla sur. Considera que la experiencia fue de enriquecimiento mutuo desde el punto de vista humano y científico. Lo ve como el final de una etapa ya que después pasó a dedicarse a la docencia universitaria y a temas de paisaje.

Manuel González Fustegueras inició su asesoramiento «coordinado con Florencio Zoido, apoyando e intentando coordinar los equipos locales. Después de las primeras misiones de análisis, diagnóstico, evaluación y reelaboración de los trabajos producidos, y una vez que nos pusimos en *modo acabar*, me fui a vivir a Montevideo varios meses hasta su culminación» (entrevista personal, 26 de noviembre de 2018). Fustegueras manifiesta que desde 1984 hasta el presente está dedicado a la elaboración de planes y a su gestión, aspecto fundamental para que se hagan realidad. También participó de forma activa en la construcción y discusión de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y en las normas relacionadas con la evaluación ambiental de los planes.

Sus interlocutores principales durante el asesoramiento eran, además del intendente, Patricio Rodé, Nelson Inda y Hugo Gilmet. En la fase de aprobación por la Junta Departamental asistió de forma permanente y, una vez que se fue Nelson Inda de la Dirección de Planificación, le tocó hacer la defensa del POT en la Junta

Departamental junto con Daniel Christoff, que sustituyó a Inda. En esa etapa tuvo gran intercambio con el edil Artigas Melgarejo, entonces presidente de la comisión de la Junta Departamental (1998, pág. vol 1 y 2). Puede afirmarse que con la aprobación del POT la Cooperación estaba en la cúspide, tal como lo manifiesta Josefina Cruz Villalón,⁷² directora general de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía.

Finalmente con este Plan, Montevideo se pone a la cabeza de las ciudades americanas en una nueva forma de entender la planificación urbana, más comprometida con el territorio pero también más comprometida con la ciudadanía, en la medida en que el Plan Montevideo opta por la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, la mejora de sus servicios públicos y de sus condiciones ambientales. Además, es un Plan que llega en un momento de gran oportunidad estratégica para Montevideo, por cuanto se ha convertido en un referente del desarrollo territorial del Cono Sur. [...] Por ello confío en que esta experiencia de cooperación sea el punto de partida de otros proyectos de trabajo en común, y que el Plan Montevideo sea el referente del desarrollo no solo territorial, sino también social y económico de una de las más bellas capitales del Cono Sur. (IMM, 1998, pág. 9)

3.7.3 Tercera etapa: cooperación en los planes derivados del POT (1999-2013)

La Junta de Andalucía continuó presente más allá de la elaboración del POT, cooperando en la planificación derivada, específicamente en el Plan Miguelete, el Plan Barrio Sur y el Plan Ciudad Vieja, a los que volveremos en el capítulo 5. Había una política de promoción de la cultura de la planificación a través de la publicación de los planes, que la Junta de Andalucía estaba decidida a financiar. Los libros cumplían una tarea didáctica, develando a los interesados los conceptos y objetivos que subyacen a la normativa urbanística. En los prólogos de las publicaciones que presentan estos instrumentos figuran sendas presentaciones de Mariano Arana por la IMM y de la consejera de Obras Públicas y Transporte de entonces, Concepción Gutiérrez del Castillo, por Andalucía. Estos preámbulos sugieren el buen vínculo de cooperación y amistad entre ambas partes. Vale la pena detenerse en cada uno de ellos.

Un plan para una ciudad con rostro. La consejera manifiesta lo siguiente en ocasión del prólogo del Plan Especial Miguelete, el primero en aprobarse y publicarse:

⁷² Profesora de la Universidad de Sevilla desde 1973, se doctoró en 1978 y es catedrática de Geografía Humana desde 1989. Jubilada desde setiembre de 2020, actualmente es investigadora honoraria en el Departamento de Geografía Humana. Entre 1995 y 2012 ocupó distintos puestos de responsabilidad política en el Gobierno Regional de Andalucía, fue responsable de la elaboración de la Ley del Suelo de Andalucía (LOUA, 2002) y de diferentes planes de ordenación del territorio. De acuerdo al testimonio de Schelotto, cultivaba una amistad con Patricio Rodé (Lisboa, 15 de junio 2023).

[...] está siendo un paradigma entre los numerosos programas de esta naturaleza que patrocina la Junta de Andalucía. Llega ahora, por tanto, el momento de iniciar la línea de difusión de este Programa. Para ello, se patrocina una serie de publicaciones en la que se editarán todos los Planes especiales que conforman la estructura más significativa del Plan General. [...] Por todo ello, esta publicación es motivo de alegría y de satisfacción para la Junta de Andalucía [...] [queremos transmitir] el agradecimiento que sentimos por Montevideo y Uruguay y [la satisfacción de que] elijan a Andalucía como colaboradora y amiga. (IMM, 2004, págs. 9-11)

Del autoritarismo y la especulación a la rehabilitación urbana integral. La consejera así presenta el Plan Especial de Barrio Sur:

Como una cascada, quizás pequeña pero imparable, seguimos manteniendo la constancia de dar a conocer las actuaciones más referenciales del Plan Montevideo. En esta ocasión ve la luz en la colección el Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur. Desde el inicio de la corporación con Montevideo en el año 1990, movió a la Junta de Andalucía a proponer como prioritaria su recuperación. [...] La Junta se congratula hoy de este nuevo pequeño paso en el desarrollo del Plan Montevideo. Y una vez más renueva su compromiso de cooperación entre ambas instituciones. (IMM, 2004, pág. 7)

De la acción al sueño. En el tercero y último de la serie, dedicado al Plan Especial Ciudad Vieja, luego de mencionar la capacidad del Plan de ilusionar a la ciudadanía y abogar por el «derecho a la belleza» y otros argumentos, prosigue el saludo final:

Me gustaría ofrecerles la ilusión por lo que ha sido siempre el lema de Andalucía: «Por España y la Humanidad», y en este sentido animar a Montevideo a seguir soñando con conseguir la mejor ciudad para todos. En este camino contaréis siempre con la cooperación de Andalucía. (IMM, 2004, págs. 10-11).

Entre las acciones de esta etapa, además del mencionado apoyo a publicaciones, se destaca la cooperación para celebrar el concurso de anteproyecto para la reformulación de los espacios públicos del frente portuario adyacentes a la rambla 25 de Agosto entre Lindolfo Cuestas y Maciel (2006), y la continuidad en el apoyo para la rehabilitación de viviendas ya no sólo para áreas centrales sino también para el Cerro, recordando que fue un pueblo de inmigrantes en sus orígenes (2009).

En el marco del Plan Miguelete (§ 5.1.4) y su proyecto de parque lineal equipado y polivalente, en 2008 se

designa con el nombre de «Parque Andalucía» al espacio público acondicionado en la margen derecha del arroyo entre bulevar Batlle y Ordóñez y la avenida Millán.⁷³ Se coloca una placa alusiva a la visita del presidente de la Junta de Andalucía ese mismo año.

A partir de 2005, con el Frente Amplio en el primer nivel de gobierno, se abre una etapa de asesoramiento de la Junta de Andalucía para el proyecto de la LOTyDS, con la participación del ya mencionado Fustegueras y del jurista Sebastián Olmedo Pérez. Luego, la Junta cooperó también con el gobierno departamental de Canelones en la elaboración de instrumentos y con gobierno nacional en la formulación de las estrategias regionales metropolitanas y de la región Este desde los inicios de su elaboración hasta su aprobación en 2011 y 2013, respectivamente.

El Plan Goes (§ 5.1.3), aprobado en 2013 por la Junta Departamental, fue el último instrumento aprobado por la Intendencia de Montevideo con el apoyo de los andaluces.

Finalmente la cooperación se dio por finalizada. Las razones fueron de dos tipos: en primer lugar, Uruguay salió del listado, por el nivel de renta alcanzado, de los países objeto de las ayudas de la cooperación internacional al desarrollo; en segundo lugar, la durísima crisis económica en España redujo de forma muy considerable las aportaciones a la cooperación internacional para el desarrollo de todas las administraciones públicas (González Fustegueras, entrevista personal, 26 de noviembre de 2018).

* * *

Hasta aquí se pusieron en evidencia las condiciones de posibilidad del Plan tanto a nivel local como global. A nivel local se visibilizó el panorama político-cultural rico y complejo que se atravesó en el retorno democrático. El afortunado momento de confluencia técnico-política a partir de 1990 con la asunción de Tabaré Vázquez como intendente de Montevideo fue gestando la posibilidad de la concreción del POT como producto de iniciativa municipal a realizarse junto con la Academia, retomando el encuentro virtuoso entre la Intendencia y la Academia atendiendo las necesidades de la sociedad a que se hacía referencia en secciones anteriores. Esta fue una época fermental en la que se conformó una arena propicia para retomar prácticas disciplinares que habían quedado en suspenso durante la dictadura. Con el retorno de los exiliados y otras confluencias, se fomentó un clima entusiasta de apertura a la diversidad. Por otra parte, se visibiliza una puja entre colectivos de investigación que se reconfiguran en el retorno democrático, contienda que tendrá eco en el proceso proyectual del POT, lo que veremos en el capítulo siguiente.

Por otro lado, las condiciones de posibilidad que alimentaron al Plan Montevideo a escala global fueron las alianzas con otras ciudades latinoamericanas y europeas, en particular con la Junta de Andalucía. Respecto de

⁷³ El Parque Andalucía es producto del realojo del “25 de agosto”, el asentamiento irregular más antiguo de Montevideo, de unas 8 hectáreas. Implicó un trabajo arduo para el Gobierno departamental, con apertura de calles, amanzanamientos, etc. El diseño del parque fue fruto de un concurso público, organizado por la SAU (Gilmet H. , 2021)

esto último, propusimos una periodización que da cuenta de la trascendencia del vínculo entre las partes involucradas. También descubrimos que las cartas no estaban marcadas de antemano: los intentos de acuerdo de cooperación con la Comunidad de Madrid y con Bilbao también existieron, y probablemente el Plan hubiese sido otro de contar con su apoyo. Asimismo, la IMM no solo apostó a las alianzas con las Mercociudades y con Iberoamérica para posicionar Montevideo en la constelación de ciudades latinoamericanas: Arana, en el mismo viaje a Europa en el otoño boreal de 1995 en que firmó el acuerdo con Andalucía para la elaboración del POT, pasó por Bruselas, donde selló un acuerdo de cooperación para promover conjuntamente el desarrollo de sus respectivas comunidades urbanas.⁷⁴ La referencia a Montevideo como *la Bruselas del Mercosur* sería un caballito de batalla en el proceso de aprobación del POT en la Junta Departamental, como veremos en el próximo capítulo.

Como apunte de cierre, en tanto consideramos el POT una de las tantas representaciones de la ciudad, concluimos que ciudad y plan intensificaron de este modo su mutua activación. De la misma manera, la historia del Plan –y, con él, la historia del urbanismo reciente– puede considerarse un insumo para la historia de Montevideo en el retorno democrático, cuyo rasgo diferencial consiste en dar cuenta de las historias políticas, sociales, económicas y culturales priorizando la dimensión física del territorio.

⁷⁴ Schelotto (testimonio, Lisboa, 15 de junio de 2023) acompañó a Arana en el periplo por Sevilla y Bruselas en el otoño boreal de 1995, viaje que incluyó Austria, Alemania, Bélgica, Portugal y España. Como dato anecdótico, Schelotto recuerda que ambos fueron invitados a tomar el té en el Palacio Stoclet en Bruselas por una integrante de la familia. La mansión está ocupada desde su inauguración por la familia Stoclet y no se abre al público, por lo que se estima el gran privilegio que constituyó para ambos tal acontecimiento.

4. El corazón del Plan

Este capítulo hace foco en el contenido del Plan Montevideo y en el proceso proyectual a lo largo de sus etapas de gestación. Primero se presentan las ideas y los fundamentos conceptuales detrás del Plan, y se rastrea una amplia gama de influencias, destacando su carácter novedoso en el contexto de los planes de su época. Luego se analiza a cabalidad el objeto de estudio en sus distintas versiones, se develan las estrategias proyectuales y se propone una periodización del proceso de elaboración, entre el inicio y la aprobación oficial (1995-1998). Este proceso, de alguna manera «olvidado» y nunca tratado hasta ahora por los investigadores de la ciudad y el territorio, ahora se analiza y se carga de sentido. Se construye un mapa de actores en el que se ponen en juego los promotores y protagonistas del Plan, que se va reconfigurando en los distintos períodos identificados en el proceso de elaboración.

4.1 Ideas. El *pensum* detrás del plan

El Plan Montevideo se nutrió de una amplia serie de recursos, influencias y experiencias. Arana lo puso en claro al afirmar que el POT refleja una acumulación de experiencias e ideas de tal envergadura que no puede ser obra exclusiva de una persona ni de un grupo de personas, por calificadas que sean, ni mucho menos de una institución. Por el contrario, sostuvo: «Este Plan es el patrimonio de una generación» (IMM, 1998, pág. 8).

Los datos sugieren que el POT es un caso excepcional y, por lo tanto, singular en el universo de los planes que le son contemporáneos, por su carácter híbrido y su hábil andamiaje para articular lo viejo y lo nuevo. Este Plan no fue hijo de un enfoque único ni es posible encajarlo exclusivamente en alguna de las caracterizaciones de los planes según corren las décadas, elaboradas por autores de enjundia, tanto de cuño hispano como anglosajón (Vegara Gómez, 1993; Terán, 2009; Hall, 1996). Ahí radica el interés que revierte su estudio, por ser innovador en el mundo de las ideas de las que es tributario, en el marco de los planes de la generación de los noventa.

Terán (2009) identifica algunos componentes característicos de la planificación según pasan las décadas. Los años sesenta configuran la década de auge de los modelos matemáticos para explicar las transformaciones urbano-territoriales, basados en una pretendida científicidad indiscutible que incluía sofisticadas aplicaciones de teorías de sistemas; todo enfoque discrepante era condenado. Ya en los setenta, se imponen los análisis marxistas y el papel del planeamiento como arma para la lucha política. Se echa por tierra las esperanzas del

planeamiento científico comprensivo y se proclama la necesidad de la acción política fragmentaria. En los ochenta, un pensamiento despojado de lo ideológico proclama la pretendida autonomía de la arquitectura, y se apuntala el diseño urbano en el lugar del planeamiento. Algunos proclamaban el fin del urbanismo y la regulación, lo que resulta muy conveniente para la especulación inmobiliaria y, en definitiva, para el triunfo del capital. Por otra parte, la crisis que atravesaba el pensamiento científico, que a su vez apuntalaba la planificación, hace que esta última sea puesta en entredicho. Se acusa a la planificación de su carácter abstracto y burocrático y de su escasa operatividad real. En los ochenta también se importan de los Estados Unidos reaganianos los planes estratégicos, de carácter más bien económico pero de importante repercusión en el medio físico. Emergen los grandes proyectos de cultura y de ocio para promover el marketing de la ciudad. Atractivas promesas de rápidos resultados jaquean una vez más a los tiempos largos del urbanismo. El deslumbramiento del tratamiento formalista de la ciudad produce reduccionismos, e incluso se acude en ocasiones a una poética gráfica desde el deconstructivismo para dar forma a las periferias.

Las advertencias de potenciales perjuicios de la *negación* del urbanismo y de la caída del Plan se hacen escuchar, incluso desde los más comprometidos con la escala del proyecto urbano. Por citar ejemplos, Vittorio Gregotti⁷⁵ y Oriol Bohigas advierten en la literatura del momento que ellos no son aliados contra el Plan. Hasta el propio Rem Koolhaas⁷⁶ esboza una *mea culpa* del colectivo profesional ante el supuesto «fracaso del urbanismo».

Finalmente, en los noventa comienzan a verse las insuficiencias de la mirada fragmentada en la ciudad territorio y se proclama una renovada confianza en el urbanismo. Se acude a enfoques complementarios, contingentes, introduciendo conceptos como la disolución de la ecuación espacio-tiempo en la *ciudad difusa*, la necesidad de aceptar los márgenes de incertidumbre y aleatoriedad, la prospectiva, la elaboración de escenarios, la introducción de mecanismos operativos de gestión que reducen la distancia entre los planes y su ejecución en etapas.

La nueva naturaleza del Plan, luego de los noventa, se caracterizaría entonces por una mayor apertura y flexibilidad de actuación sobre la marcha, con sensibilidad al sentido de la oportunidad, acercar plan y ejecución, y la creciente importancia del papel de la negociación. Las desviaciones respecto del marco inicial del Plan ya no se consideran fracasos, ni siquiera como rectificaciones. Se ensayan nuevas formas experimentales de acción pública y se apela al imaginario colectivo, al Plan como ejercicio de imaginación prospectiva. Todo proyecto pasa a ser una ocasión para construir el paisaje de la ciudad-región, reconociendo la forma estructural del territorio, utilizando los signos naturales o creados como nuevos hitos, cuyas

75 Vittorio Gregotti (1927-Milán, 2020) fue un arquitecto, urbanista y teórico italiano diplomado en Milán en 1950. Con motivo de la Exposición Internacional de la Construcción en Berlín (1982), Gregotti y sus colaboradores trabajaron conjuntamente en la realización de un bloque de viviendas. En sus escritos abogaba por la «atención al contexto».

76 La visita a Uruguay en marzo de 2022 de integrantes del estudio OMA y la intervención directa de Rem Koolhaas por videoconferencia, contratado por la Intendencia de Paysandú para la realización de un masterplan de la costa, ha causado revuelo en los colectivos de arquitectos, con diversas opiniones al respecto. Las implicancias de este evento es un asunto que recién se abre.

presencias físicas dan sentido al espacio en una suerte de «arquitectura del territorio». Se concluye que a partir de entonces no habrá un proceso unificado de un único estilo de planeamiento sino que, por el contrario, habría coexistencia de modos.

Como complemento a las categorías vistas, Vegara Gómez (1993) publica una temprana caracterización y crítica a los planes de la generación de los ochenta. El autor señala que si bien estos planes aportaron una nueva cultura urbana de gran valor y asociada a la recuperación de los ayuntamientos democráticos españoles, tenían enormes carencias. Entre ellas, menciona 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 a la utilización de técnicas cuantitativas o instrumentos de base científica en el análisis territorial.

Se identifican entonces 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. Se hace especial énfasis en el tratamiento de las áreas regionales, metropolitanas, así como en las escalas intermedias, las escalas locales y la relación entre ellas. Se menciona como instrumentos fundamentales el consenso y la ilusión colectiva de la construcción de un modelo territorial y urbano, así como la definición de directrices como herramientas idóneas para planificar a la escala regional.

En suma, lo que se 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 posindustrial, por citar algunos tópicos que han transformado el territorio, y las miradas que se le dirigen, 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 (Castells, Harvey), el enfoque metropolitano adquiere hoy un nuevo significado y muta la relación entre el individuo y el territorio (Leicht, 2011).

El concepto de territorio está siendo revalorizado en el contexto de la globalización, vinculándose a procesos de desarrollo endógeno y cultura local que se traducen en la idea del *territorio como sujeto* y que implican la recombinación creativa de la vista *desde arriba* con las múltiples miradas *desde abajo*. Lo jerárquico se disuelve para dar cabida a lo *rizomático*. El consenso y la ilusión de la construcción colectiva del territorio está vinculado a una valorización emergente de lo que se ha dado en llamar la negociación entre el *conocimiento experto* (el de los planificadores) y el *conocimiento experimentado* (el de los usuarios) en un proceso de aprendizaje mutuo que ha dado relevancia a los procesos participativos en la planificación (Leicht, 2011).

A nivel local, el ITU, mediante un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, abordaba en 1995 un estudio exhaustivo del área metropolitana, explorando sus

delimitaciones, sus actividades productivas y el proceso de conformación territorial, entre otros temas que el POT no registra, circunscribiéndose al ámbito departamental. Las Estrategias Regionales y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (EROTAM) aprobadas en 2011, aunque son muy generales, salvaron parcialmente este recorte. Seguramente en 1998 no estaban dadas las condiciones para que lo metropolitano trascendiera el mero discurso teórico. Por otra parte, la Junta Departamental de Montevideo solo puede resolver cuestiones de su incumbencia en el ámbito departamental.

El POT toma algunos de estos rasgos que identifican la *nueva cultura del territorio* de manera contextual. Figuran algunos conceptos renovadores tan solo 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. No obstante, constituyó el germen para que posteriormente se abordaran temáticas a una escala más amplia, como las ya mencionadas EROTAM, con la participación de los departamentos incluidos. Los datos sugieren que la aprobación de la LOTDS en 2008 fue sustancial para avanzar en estos temas y que tuvieran fuerza de ley. Las directrices del espacio costero y la posibilidad de elaborar planes interdepartamentales abren puertas para consolidar la mirada territorial.

El concepto de ciudad-región y de ciudad-territorio –este último término acuñado por Manfredo Tafuri en Casabella (1962)– permiten comprender que simultáneamente, desde diversos frentes, se manejaban preocupaciones disciplinares similares en las que, si bien la «ciudad por partes» es un aspecto, no funciona si se deja de mirar la escala amplia. Se entendió relevante construir una nueva mirada al territorio que incorpore tanto la realidad urbana como la rural en tanto partes constitutivas.

Los noventa, época en que se concibe la idea del POT, pueden interpretarse en el contexto local como una etapa de transformaciones en lo disciplinar, en la que se identifica la coexistencia de diversas posturas respecto de la planificación, encarnadas en diversos grupos de investigación y analizadas en el capítulo anterior, y que tuvieron su eco en el Plan. El carácter híbrido del Plan ya es señalado por Gilmet (2001, pág. 181): «En consecuencia, desde el punto de vista de sus referencias a diferentes experiencias planificadoras, el Plan adquiere un carácter híbrido o ecléctico, sin llegar a ser sincrético e integrador de diferentes visiones, al mantener cada una de ellas su especificidad».

Esta hibridación es reconocida implícitamente en la Memoria de Información del Plan cuando refiere al contexto planificador:

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 ochenta, 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. (IMM, 1998, pág. 18)

Por las fechas de elaboración del POT, se identificaban en el ámbito local (Capandeguy & Sprechmann, 1998), en clara conexión con referentes externos, cuatro construcciones disciplinares o «paradigmas»: el *urbanismo urbano*, el *urbanismo defensivo*, el *urbanismo estratégico* y el *urbanismo de la incertidumbre*.

Estas construcciones disciplinares tuvieron distintos momentos de gestación y no se desarrollaron de manera cronológica lineal. Por el contrario, operaron algunos de ellos en simultáneo, coexistiendo y en una modalidad de verdadera hibridación.

Veremos aquí, al revisitar dichos paradigmas,⁷⁷ cómo estas construcciones están presentes en distintos grados en el Plan Montevideo sin que se imponga claramente una matriz sobre la otra. Dicho esto, presentamos las siguientes matrices disciplinares: la *herencia de Rossi*, *patrimonio y austeridad*, *la geopolítica y la estrategia*, *la asunción de lo contingente*.

4.1.1 La herencia de Rossi

En 1997 murió Aldo Rossi, el arquitecto milanés que marcara decisivamente la forma de ver el urbanismo en el siglo XX. Ese mismo año se estaba elaborando el Proyecto del POT, que se dedica en buena medida a desarrollar cuestiones relacionadas con el *urbanismo urbano*, asignando un espacio importante de la documentación escrita y gráfica al proyecto de la ciudad por partes: la definición morfológica de sus áreas caracterizadas, centralidades y diseño de equipamientos. No en vano, en oportunidad de los coloquios *Arquitectura al diván*, organizados en la Facultad de Arquitectura (FARQ) (19 de octubre de 2012), Sprechmann sintetizó: «El POT es Rossi». Si bien no coincidimos con esa apreciación, es posible rastrear ciertas herencias rossianas que, aunque no sean explícitas, están presentes en el Plan.

El concepto de *urbanismo urbano* tiene su origen en el pensamiento rossiano, en su desconfianza hacia el plan urbanístico sistémico y su impulso al proyecto urbano como estrategia de construcción de la ciudad

⁷⁷ En cuanto al concepto de *paradigma*, «existe la definición clásica, debida a Kuhn: un modelo o patrón aceptado por los científicos de una determinada época, que normalmente ha llegado a ser vigente tras imponerse a otros paradigmas rivales. Esta definición presupone la existencia de una comunidad científica –o al menos una comunidad académica o profesional– que comparte unas creencias, unos métodos, unos enfoques [...] Algunos autores, explícitamente, y en un sentido estricto, no aceptan siquiera la existencia de paradigmas en urbanística, calificándolos de *formalizaciones del discurso urbanístico* (Fernando Roch, 1993)» (Gaja, 1995, pág. 50). A nuestro juicio, esto se traduce en nuestra disciplina a nivel local en la coexistencia de paradigmas o, por definición, en la disolución de estos, ya que uno no se impone claramente sobre el otro y quizá sea más correcto hablar de *matrices disciplinares*, al decir de Gaja.

(Sainz Gutiérrez, 1999).⁷⁸ Con Rossi vuelve a tomar valor la idea de la ciudad como artefacto cultural: como manufactura y como obra de arte, y con un importante papel como mediador en el restablecimiento de la continuidad con el pasado de la ciudad y, sobre todo, con el pasado de la disciplina. Este punto de vista significa entender también que no hay una única manera de resolver los problemas urbanos y asumir la complejidad local: se debe atender las circunstancias del lugar y de las identidades de quienes lo habitan.

Rossi reivindica la lógica de la continuidad con el entorno construido frente a la ruptura, también la idea de la ciudad por partes y de la lógica de un puzzle que el urbanista, cual un *bricoleur*, debe ensamblar. Como dice Ignacio de Solá-Morales: «aquel gusto por la ciudad con su geografía variada y aquel amor por sus partes que desde principios de siglo ha sobrevivido a las roturas» (Sainz Gutiérrez, 1999, pág. 232). En definitiva, se vuelve a poner en valor el paradigma urbano de la continuidad, sin copiar ni negar la ciudad existente. También para Rossi arquitectura, ciudad y territorio son realidades inseparables; sin embargo, pierde completamente de vista la escala territorial.

Esta postura impregnó profundamente a la cultura arquitectónica europea de los años setenta y ochenta, que vio en Rossi un emblema en el cual reconocerse. Sus ideas resonaron en un amplio movimiento en toda Europa en el marco de la reconstrucción de las ciudades de posguerra, en la recuperación de áreas degradadas, en la recuperación de criterios de diseño urbano y espacios públicos de la ciudad histórica. Ante la caída del Estado de bienestar, del socialismo y, con ellos, de la idea de planificación, la apuesta al diseño de la ciudad por partes parecía una salida posible. El grado de definición formal al que pretendían llegar los planes generales en los ochenta hubiesen sido impensables veinte años antes. De hecho, Oriol Bohigas manifestó que esta transformación provenía del análisis de la ciudad existente y de la convicción de que venía más por el lado de la arquitectura urbana que del planeamiento. En Alemania, la IBA⁷⁹ de Berlín (1987) es una experiencia que se nutre de estas ideas; el lema era «El centro de la ciudad, un lugar para vivir», donde se intentaba recomponer el tejido histórico mediante la recuperación de los trazados urbanos y la reconstitución del bloque perimetral, de los espacios públicos destruidos por la guerra.

También en España el impacto de Rossi fue enorme y se lo leía como si fuera un catecismo, afirma Sainz Gutiérrez (2006). De hecho, la primera traducción a una lengua extranjera de *La arquitectura de la ciudad* fue al español. Este libro, publicado en mayo de 1966, es considerado uno de los textos más influyentes en el debate en torno a la crisis de lo moderno en la cultura arquitectónica y urbanística. En particular en el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, fundado por Manuel de Solá-Morales en 1968, se analizaban básicamente tres ítems –ordenación, urbanización, edificación– para poder comparar las distintas formas de crecimiento urbano. Morfología urbana, infraestructuras y tipología edificatoria se constituyen en los

⁷⁸ Esta apuesta es mencionada por Sainz Gutiérrez como el primer eslabón del urbanismo posmoderno. Se abandona el discurso ideologizante de la arquitectura moderna y se apuesta a la especificidad de la arquitectura en el campo de la forma, despegándolo de otras disciplinas, como la economía.

⁷⁹ IBA (Internationale Bauausstellung) constituye una larga tradición berlinesa de exponer edificios construidos para mostrar las tendencias en arquitectura y urbanismo en el siglo XX.

elementos de una teoría de la forma urbana proyectada.

Las lecciones del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona también llegaron a Montevideo, a través de publicaciones y también por vía directa en la enseñanza impartida por docentes retornados como Jorge Nudelman, quien trajo de primera mano sus apuntes de 1982 del Laboratorio. En la cuarta edición del curso UEP «Arquitectura al eje» (SMA, 1998), Nudelman dedica su clase a explicar la clasificación de ordenanzas, cuestiones tipológicas y paisaje urbano. También reflexiona respecto de la vivienda estándar y sus modificaciones de adaptación al tiempo presente, en sintonía con las resonancias de Rossi en el estudio de las tipologías tradicionales de ciudades latinoamericanas.

En esa dirección, interesan especialmente las implicancias que tuvieron los viajes de Aldo Rossi por ciudades en América Latina, incluida Montevideo, en el sentido de la pregnancia de sus ideas y la circulación de estas en el colectivo disciplinar. En 1978 estuvo por primera vez en Buenos Aires, invitado a dar unos seminarios en La Escuelita, institución alternativa de enseñanza de la arquitectura, ya mencionada. Esta era una puerta abierta al debate internacional, todavía en dictadura. Rossi, no tan conocido como lo sería luego de la Bienal de Venecia de 1980, fue el primer invitado extranjero a dar estos cursos, y se forjó un vínculo entrañable con Tony Díaz, entonces director de La Escuelita quien, a su vez, interactuó con varios talleres de nuestra Facultad, como el de Eduardo Folco. Este último relata (entrevista personal, 29 de mayo de 2018) que en el taller de Díaz se hacían proyectos con cita de referentes bibliográficos a pie del cartón.

Rossi volvió a América Latina en 1982 con una agenda más extensa, que incluía las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Santiago y Montevideo. Así se fue conformando una red de seguidores de Rossi, en la que también estaba la CEDLA,⁸⁰ institución similar a La Escuelita, pero en Chile. La *Tendenza*⁸¹ fue pregnando en las escuelas de arquitectura de la región, pese a que Rossi también tenía algunos detractores, en la convicción de la búsqueda de una identidad propia de América Latina. Los colectivos de enseñanza ensayaban ejercicios tipomorfológicos rossianos, a la vez que se despertó un renovado interés por la vivienda colonial, la casa chorizo y la vivienda estándar, además del estudio de la ciudad «por partes» (Torrent & Barcelos de Souza, 2011).

La aproximación a la condición material de la ciudad y a la historia como fundamento de los hechos urbanos propuesta por Rossi provocó una amplia difusión de casos de estudio y reflexiones sobre la historia de la morfología urbana, así como sobre las características tipológicas de su arquitectura. El análisis tipomorfológico y el impulso de la lectura histórica como soporte del proyecto de ciudad han constituido el

⁸⁰ El Centro de Estudios de la Arquitectura (CEDLA) fue un grupo multidisciplinario de profesionales en Chile que tenía la intención de propiciar la discusión sobre arquitectura y ciudad a través de la publicación *ARS* (1977-1989), cuya dirección editorial estuvo a cargo de Humberto Eliash, quien fue invitado al I Seminario Montevideo como director de Taller, en 1998.

⁸¹ La *Tendenza* (la tendencia) es una corriente surgida en el período de la posguerra en Roma, Venecia y Milán, cuyos miembros – Rossi, Aymonino, Grassi – tenían la voluntad de fundar una ciencia urbana autónoma que partía de la arquitectura. Aldo Rossi, uno de los personajes centrales del movimiento, propuso trabajar sobre una «ciudad análoga», es decir, la concepción de la ciudad como sedimentación de siglos de historia y de cultura, y donde la arquitectura debía ser el reflejo de esa memoria.
<https://www.rfi.fr/es/cultura/20120625-la-tendenza-la-reinvencion-de-la-ciudad-en-la-postguerra>

mayor legado de Rossi y de *La arquitectura de la ciudad* en el continente sudamericano (Torrent & Barcelos de Souza, 2011).

El pasaje de Rossi por Montevideo en 1982 fue recordado por él mismo como una desilusión en una correspondencia con Tony Díaz (Díaz del Bo, 1998). Su visita coincidió en el mismo año con la de Eugenio Salmons, y el tema fue tapa del número 11 de la revista *Trazo*.⁸² Sin embargo, el editorial estaba dedicado a los asuntos políticos del momento que teñían las posibilidades de un retorno democrático a la vida universitaria (Nisivoccia, 2016). Era lógico que, frente a esos acontecimientos, la visita de Rossi fuera un tema de segundo orden para el colectivo estudiantil.

La obra teórica y proyectual de Rossi tuvo una gran 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 una parte de la reflexión y la práctica local de finales de los ochenta y de los noventa que se condensa en hemerotecas y otras publicaciones locales, ya vistas en § 3.3 y § 3.4. También el auge del reciclaje de la casa patio, atendiendo a las formas y al contexto, era parte de esta construcción disciplinar.

No obstante, en una réplica de lo que sucedía a escala latinoamericana, la mirada formalista y descomprometida de Rossi con la realidad sociopolítica local fue criticada por algunos talleres de la Facultad de Arquitectura, como Serralta y Vanini (Nisivoccia, 2016). Incluso se llegó a afirmar que su discurso despojado de contenido político y social era oportuno para los regímenes dictatoriales. Probablemente, la visita de Giorgio Lombardi⁸³ a Montevideo en 1984 haya tenido sus resonancias y la opinión de este sobre Rossi haya tenido pregnancia en parte de la comunidad académica, especialmente entre los integrantes del Grupo de Estudios Urbanos (GEU). Concretamente, en la entrevista concedida a la SAU (Giordano, 1985) Lombardi, aunque aclara que respeta a Rossi como arquitecto historicista, asevera que a su compatriota «no le interesa nada más que el análisis físico». En cambio, otros talleres, como Folco y Sprechmann, estaban alineados con la postura rossiana y participaron activamente en el Anteproyecto del POT pocos años después.⁸⁴

A nuestro juicio, la presencia de esta matriz es muy reconocible en el Plan en su versión definitiva y en las que le antecedieron, pero sin renunciar al compromiso social que supuestamente implicaba para algunos la adhesión a Rossi. El colectivo disciplinar alineado al *urbanismo urbano* al que se hace referencia depositó en el POT la ilusión de aplicar y poner en práctica aquellas ideas. Esta teoría y práctica académica, luego de pasar por diversos tamices, finalmente se trasvasa a la normativa urbanística montevideana cuando el POT es

⁸²La revista *Trazo* es una publicación histórica del Centro de Estudiantes de Arquitectura de la FARQ. Desde los setenta impulsó debates tanto en lo académico como en lo social, siendo publicada por última vez en 2010.

⁸³ Giorgio Lombardi (Bolonía, 1942), arquitecto, fue profesor de Historia de la Arquitectura en la Universidad de Venecia, consultor de la ONU, visitante en varias universidades latinoamericanas, y experto asesor en la rehabilitación de centros históricos en Italia (Rimini, Urbino, Brescia, Roma) y a nivel mundial (Bagdad, La Rochelle, Cuzco y otras ciudades en Bolivia, Ecuador, México).

⁸⁴ 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.

aprobado en la Junta Departamental.

En el POT las áreas caracterizadas y los estructuradores constituyen subáreas urbanas con rasgos diferenciados que conforman la entonces llamada zonificación terciaria. Los elementos que caracterizan estas áreas son múltiples: las particularidades topográficas y paisajísticas, la traza, el catastro, la definición tipomorfológica del tejido urbano, los elementos estructurantes, los usos predominantes y los espacios verdes. El Plan define directrices particulares para cada una de ellas como forma de reconocer, valorar la variedad de situaciones y así establecer pautas de actuación específicas (IMM, 1998, pág. 147).

4.1.2 Patrimonio y austeridad⁸⁵

Campos Venuti alertaba ya por 1978 del despilfarro del suelo rural y del patrimonio edificado, así como de la expulsión de los habitantes de las áreas centrales a las periferias, e invitaba a conductas austeras (*Urbanismo y austeridad*, 1981). Su prédica fue bienvenida en los ayuntamientos democráticos de España e impregnó el enfoque defensivo de la planificación local. En su libro incluía también un capítulo específico dedicado a la agricultura, a la que se califica de «la gran ausente del urbanismo». El autor abogaba por que las zonas agrícolas recuperasen «su función real, que es la productiva».

En el contexto local, la matriz del *urbanismo defensivo* hace énfasis en la salvaguardia del patrimonio natural y construido. Está asociado a la fuerza de la resistencia (Gilmet, 2001) que se enfrenta tanto a la vulnerabilidad del territorio por los efectos negativos de la antropización como a las fuerzas de la especulación y el negocio inmobiliario, insensibles al patrimonio construido.⁸⁶ En cuanto a la defensa del patrimonio construido, el colectivo precursor de esta corriente es el GEU, que tuvo un impacto significativo en la denuncia de la destrucción del patrimonio de la ciudad –especialmente de la Ciudad Vieja– por parte del entonces gobierno dictatorial (ver § 3.7.2). La Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja fue creada en 1982 a partir de la preocupación del deterioro de las calidades ambientales y del patrimonio edilicio del casco fundacional. A la citada comisión le siguieron las de Pocitos, Prado, Carrasco y Punta Gorda, y posteriormente la de Montevideo Rural. A nivel institucional, la Unidad de Patrimonio en el Departamento de Planificación ha continuado esta defensa.

⁸⁵ Se parafrasea el título del libro de Guiseppe Campos Venuti *Urbanismo y austeridad* (1981), uno de los autores imprescindibles en materia de *urbanismo defensivo*, de gran influencia en España. <https://valenciaplaza.com/el-desconocido-libro-que-cambio-la-historia-de-valencia>

⁸⁶ Este paradigma es cultivado también en la otra orilla. El arquitecto José María Peña (1931-2015) logró, en plena dictadura de Onganía, fundar el Museo de la Ciudad de Buenos Aires (1968). Allí se conservaban piezas de valor rescatadas de las demoliciones ya aparentemente imparable de casas nobles, con el objetivo de ampliar la avenida 9 de Julio: una puerta, un llamador, un balcón, un frente de chimenea. A la manera de Tristán Narvaja en Montevideo, promovió la creación de la feria de antigüedades de San Telmo (1970), que por ese entonces era un barrio en proceso de involución urbana. Fundó la primera área de preservación porteña y formó a generaciones de patrimonialistas. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-3009-2015-10-17.html>

Informe de áreas caracterizadas

En 1984 se creó el grupo de trabajo para elaborar el *Informe de áreas caracterizadas* (Giordano, Livni, Inda, & Queijo, 1986),⁸⁷ por convenio entre la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) y la Intendencia de Montevideo (IMM). Este informe constituye un documento clave en el marco del estudio del POT, en primer lugar, porque constituye un temprano diagnóstico urbano-territorial en el contexto de la revisión del Plan Director encomendada en 1982 a una comisión consultiva.

En segundo lugar, porque el POT nutre su diagnóstico y propuesta de una amplia gama de aproximaciones ya presentes en este *Informe* que, a nuestro entender, contiene referentes de varias matrices disciplinares visitadas: urbanismo urbano y defensivo, fundamentalmente. Estos asuntos son los siguientes: el análisis de la ciudad «por partes» a través de sus barrios, detectando problemáticas específicas para las áreas centrales y periféricas; la identificación de los centros de barrio y la red de avenidas como elementos estructurantes del sistema urbano; la puesta en valor del patrimonio construido, incluyendo la consideración de los valores paisajísticos, urbanos y medioambientales.

Asimismo, el documento hace una crítica de la normativa vigente antes del POT, alegando que no se la visualiza en función de un plan y que no se identifica qué objetivos persigue ni es evidente una intencionalidad precisa y definida de la ordenanza. Por otro lado, afirma que hay una aceptación, una tradición de la existencia de una normativa urbana con amplio consenso comunitario. También advierte tempranamente de la existencia de múltiples permisos por la vía de la excepción, lo que el POT tratará de minimizar o al menos pondrá mecanismos compensatorios de gestión.

En cuanto al patrimonio natural, la actitud defensiva de la cuestión rural es un estandarte del Plan Montevideo. En esta dirección, el informe de áreas caracterizadas constituye un antecedente y recomienda la reincorporación al área rural de aquellas zonas urbanas y suburbanas que admitan la reversibilidad. Manifiesta que sería oportuno estudiar la viabilidad de mantener las penetraciones de áreas verdes de carácter rural en la ciudad. Hace una serie de recomendaciones a la normativa de fraccionamientos, retiros y alturas entonces vigente. Dichas recomendaciones apuntan a reconocer las diversas áreas que conforman la ciudad y a propiciar mayores densidades donde están ya tendidas las infraestructuras, de manera de no encarecer los costos de la urbanización.

Declaración de áreas de prioridad agrícola y paisaje natural protegido

Entendemos que el decreto 26.986 de 1996, que define y delimita áreas de prioridad agrícola y de paisaje

⁸⁷José Luis Livni (1943-1996) fue arquitecto, docente en la Facultad de Arquitectura e impulsor del Día del Patrimonio, a imagen y semejanza de la jornada homónima que se celebra en París. Coautor de la propuesta de áreas caracterizadas para Montevideo (1984), también participó en el Plan de Saneamiento Urbano 1992, en el marco de la consultora CSI Ingenieros.

natural protegido dentro de la zona rural de Montevideo, constituye un fiel representante del *urbanismo de la austeridad* más ortodoxo. Junto a la aprobación del decreto, se crea la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural «con el cometido de promover y coordinar todas las intervenciones sobre las Áreas de Paisaje Natural Protegido y las Áreas de Prioridad Agrícola de la Zona Rural de Montevideo, a fin de preservarlas con sus valores de producción agrícola, ecológicos, paisajísticos, de patrimonio edilicio y urbanístico, sociales, culturales y turísticos» (JDM, 1995). Si se rastrean influencias, en este documento asoma la postura de Campos Venuti acerca de la austeridad necesaria en cuanto al consumo de suelo, por ser un recurso finito (1981).

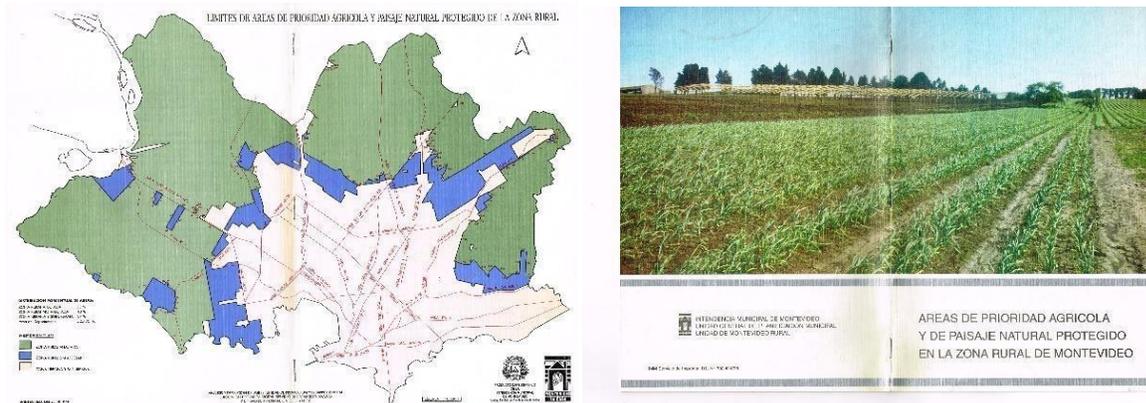


Figura 32.

Áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido en la zona rural de Montevideo.

Nota. Adaptado de *Folleto de divulgación*, por IMM, 1996.

El Plan Director ya había zonificado el departamento, pero este decreto diferencia distintos tipos de suelo rural y les asigna usos prioritarios y medidas de protección. Montevideo Rural trabajaba por entonces en la órbita de la Unidad Central de Planificación, en un vínculo mucho más estrecho que el actual.

La veta defensiva del patrimonio «natural» no solo se hace visible en los antecedentes y recaudos del Plan, sino que los registros audiovisuales existentes vinculados al POT así lo dejan entrever. En oportunidad del curso *Arquitectura al Eje*⁸⁸ (SMA, 1998), al que volveremos en § 4.4, Guillermo Scarlato, en su calidad de técnico municipal, resalta el valor y la especificidad de los usos rurales para el departamento e incluso apuesta a limitar determinados cultivos en las áreas rurales naturales en pro de la biodiversidad. En la misma instancia, Gilmet explica que le tocó dibujar en la IMM el *Plano rojo* del departamento, nombrado así porque la traza de ese color marcaba el límite urbano-rural. Ese trazo era una trinchera a defender, una zona de conflicto, una zona candente.

⁸⁸ *Arquitectura al Eje* se denomina el curso de Educación Permanente cuyo responsable académico fue Hugo Gilmet, profesor titular de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo 1. La primera edición fue en 1995. El tema principal de la edición 1998 del curso fue el Plan Montevideo, con participación de sus protagonistas, a dos meses de su aprobación. Se dictó en noviembre-diciembre de 1998, con transmisión simultánea a la Regional Norte de Salto.

El Proyecto del POT elaborado en la Facultad ratificaba las Áreas de Protección Ambiental –Santa Lucía, Costa Oeste, Bañados de Carrasco–, que el decreto mencionado ya protegía, y contó con el asesoramiento de Ricardo Cayssials. La IMM apuntaló este enfoque con asesoramiento específico de los expertos en ecología del paisaje Gerardo Evia y Eduardo Gudynas, adherentes al pensamiento de Richard T. Forman, de la Universidad de Harvard (Gilmet, entrevista personal, 31 de mayo de 2018). Estos asesores incorporaron al discurso del POT algunos conceptos clave. Por ejemplo, que la comprensión de que las áreas ecológicas significativas exigen enfoques amplios que trascienden los límites departamentales, en el entendido de que las áreas rurales y marítimas no conocen de fronteras político-administrativas.

Asimismo, a efectos de la identificación de las áreas ecológicas significativas, hicieron un relevamiento específico para el Plan Montevideo, que cubrió 13 zonas urbanas, suburbanas y rurales. Se elaboraron 75 fichas de paisajes representativos de distintos sitios, de las que lamentablemente no existe copia. Se concluyó que en el departamento hay áreas naturales de importancia cuya preservación es justificable, atendiendo no solo a una valoración técnica sino también a las preocupaciones vecinales que arrojaron una serie de consultas realizadas a diversas organizaciones (IMM, 1998, págs. 29-30).

Paralelismos Bolonia-Montevideo

Los datos sugieren la posibilidad de establecer paralelismos entre Bolonia y Montevideo, en dos direcciones: en primer lugar, ambas ciudades establecen un vínculo muy fuerte entre la planificación y un gobierno socialista, en ambos casos son ciudades que constituyen un bastión progresista en un ámbito nacional de corte conservador; en segundo lugar, en ambas ciudades se impone la necesidad de proteger el patrimonio construido de sus respectivos cascos históricos, sin expulsar a su población original. Se apostó a la consideración del *ambiente monumental* y a los conjuntos protegidos, frente a los grandes edificios singulares. Se acudió a estudios tipomorfológicos padrón a padrón. Ambas fueron objeto de las mismas críticas respecto de los lineamientos adoptados en los sectores patrimoniales, acusados de coartar libertades de expresión a los profesionales. En tercer lugar, desde una mirada a la escala de la ciudad-territorio, en ambos casos se ponen en valor las cuencas de los cursos de agua, los campos cultivados, se procura reducir la impermeabilización de los suelos urbanizados y se buscan estrategias para reducir la contaminación causada por las industrias y el parque automotor.

Con el *Piano Regolatore Generale de Bologna* (1985), que tiene un antecedente de 1970, quedaban destinadas a parques públicos todas las grandes zonas situadas entre las distintas directrices en expansión que quedaban libres: las *cuñas verdes* conectaban el centro urbano con el territorio agrícola. El interés por la protección de los recursos medioambientales fundamentales, como el agua y el suelo, es determinante en la planificación medioambiental más significativa de los años setenta en Emilia Romagna (Oliva, 1994). En

Italia, ya en la década de los cincuenta, comienza a plantearse una nueva actitud hacia las áreas periurbanas, atendiendo al valor productivo de las zonas agrícolas.

Ya el posterior *Piano Regolatore Generale* (1988), realizado bajo la consultoría general de Guisepe Campos Venuti, Fernando Clemente y Paolo Portoghesi, constituye, a nuestro juicio, al igual que el POT, un híbrido que atiende, por un lado, la ciudad por partes, con sus particularidades centrales, intersticiales y periféricas, reconociendo la importancia fundamental testimonial del casco histórico y la necesidad de plantear estrategias para evitar la gentrificación, y, por otro, desde una mirada atenta al necesario reequilibrio ambiental y ecológico, de talante defensivo, aborda el suelo rural agrícola de la comarca, con sus colinas y sus cursos de agua como componentes fundamentales del paisaje. El *patrimonio collinare* resulta un *unicum*, una singularidad fundante del Plan, de tanta importancia como el casco histórico de Bolonia, por lo que se propone su defensa. Como premisa se recomienda que la colina se esparza en la ciudad y no a la inversa. Se destaca el papel social de la agricultura como una actividad estrechamente ligada a la ciudad.

Si bien hay diez años entre uno y otro, ambos instrumentos parecen desmarcarse de las caracterizaciones de los Planes de sus respectivas décadas (ver § 4.1). No entran en reduccionismos o simplificaciones que permitan encasillarlos en un tipo de plan determinado, ya que ambos constituyen híbridos en los que tanto vale el patrimonio construido del casco histórico como la atención al territorio agrícola circundante. Las cuñas verdes que conforman los cursos de agua y la puesta en valor del patrimonio natural también son ejes temáticos en común.

4.1.3 La geopolítica y la estrategia

Los noventa impusieron el mapeo comparativo de las ciudades globales, acompañado de lo que se llamó *marketing urbano* y la proliferación de eslóganes. Se competía en el ranking de ciudades. El anteproyecto del POT, con una débil componente a mitad de camino entre la prospectiva y el urbanismo estratégico, esboza escenarios que incluyen la dimensión regional y metropolitana. La geopolítica y la prospectiva se visualizan como aliadas para perfilar un estado de situación. Era una época de grandes proyectos regionales, como el puente Colonia Buenos Aires, la hidrovía y el gasoducto, que colocaban a Montevideo en una situación de privilegio, trascendente para la región. Se compartía un entusiasmo colectivo ante la condición de Montevideo capital del Mercosur, que no tenía color político. En el Anteproyecto del POT se toma como referencia el trabajo de Pablo Ligrone de escenarios prospectivos realizados en el marco del Convenio. La planificación estratégica hace referencia a esos modos de operar instituidos después de 1980, que algunos

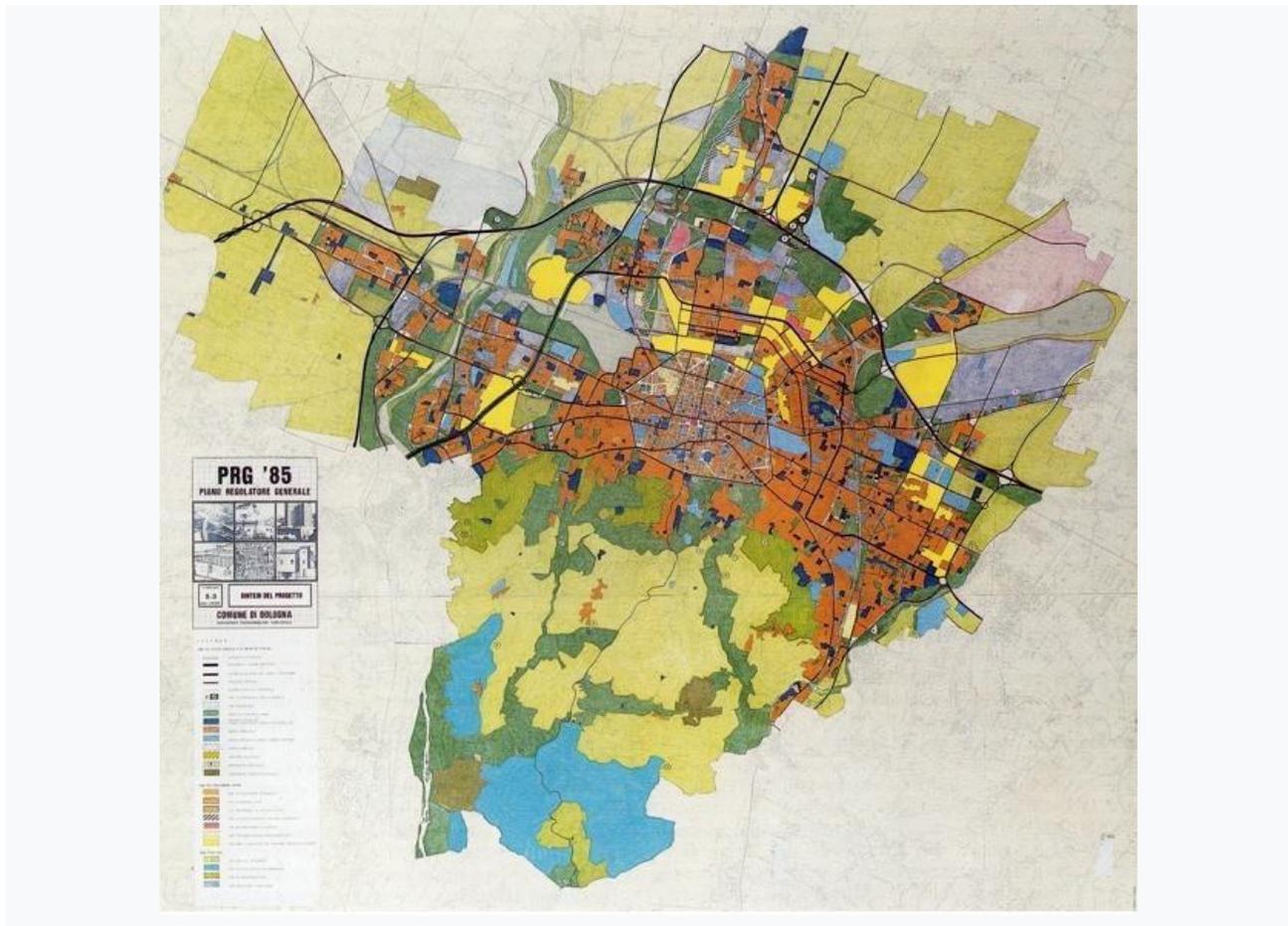


Figura 33.

Nuevo Plan regulador general de la Comuna de Bolonia.

Nota. Escaneado de *Plano síntesis del proyecto*, pág. 68, por G. Mattioli, 1985.

autores llamaron *neourbanismo* (Ascher, 2004), en los que no solo se cuestionaba la pretendida neutralidad política de los expertos, sino que también, ante contextos inciertos, se promovía la elaboración de escenarios y la participación de los ciudadanos en los procesos planificadores.

Si bien el Plan Montevideo contiene acciones estratégicas, en su Memoria de Información deja en claro que es un instrumento que coordina con el Plan Estratégico de Montevideo, pero que son dos herramientas que corren paralelamente. En efecto, en 1993 se crea la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, en la órbita de la Unidad Central de Planificación, con la responsabilidad de poner en marcha el proceso de elaboración del Plan Estratégico.

El Plan Estratégico para el Desarrollo antecedió además al Plan Montevideo en términos de discusión; en esa ocasión hubo realmente una discusión política respecto a cómo encarar la planificación. Se introducen los temas de la retroalimentación de la planificación-gestión, de la

participación ciudadana, de las nuevas tendencias, que se distanciaban de la concepción más ortodoxa de la planificación que también estaba en la Intendencia o estaba en muchas cabezas del propio equipo. En dicho trabajo una figura primordial fue el doctor Tabaré González, que era el director general de la Unidad Central de Planificación Municipal. Este organismo constituye otro cambio en el organigrama municipal introducido en la década de los noventa. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

Entendemos que la componente estratégica del POT viene de la mano de la descentralización y abrió el camino a los procesos participativos. Términos como *consensos*, *concertación* y *diálogo* estaban en boga por aquellos años y también contaminaron el discurso del POT, como se comprueba en sus recaudos. Asimismo, la introducción de figuras como el *Proyecto de detalle* -con regímenes específicos de uso del suelo- es eminentemente estratégica, desde que determinan horizontes temporales para su ejecución bajo parámetros urbanos a medida y, obviamente, con la propuesta cardinal del POT de las Áreas de Promoción y los planes especiales con valor estratégico que lucen en la cartografía, lámina II.17 (IMM, 1998, pág. 233).

A nuestro juicio, la existencia de un Plan Estratégico en paralelo a un Plan de Ordenamiento Territorial, que incluso dio lugar a dos oficinas distintas en la IMM, con sus respectivos jerarcas, parece reflejar el espíritu de la época de los noventa. Los datos sugieren que, si bien eran presentados como planes complementarios, a la interna eran dos modalidades en disputa: la primera, más pragmática y de resultados a corto plazo; la segunda, sedimentada en años de reflexión y hacer acumulados en los tiempos largos de la ciudad y el territorio.

Los datos sugieren que, si bien se puede reconocer una componente estratégica casi como una necesidad políticamente correcta de que figurara en el *pensum* del Plan, el POT no cuadra en el linaje de los Planes Estratégicos de su época, los que cumplían determinadas pautas indicadas por manuales, como el de Fernández Güell (1997). La preocupación del POT por ratificar una historia y un proceso planificador en el que reconocerse, así como proponer acciones a largo plazo, lo distancian netamente del inmediatismo cortoplacista del típico Plan Estratégico.

4.1.4 La débil incertidumbre

Por momentos parecería que el POT en su corpus conceptual procurara hacer presentes todas las matrices cognitivas reconocidas por la comunidad académica del momento, completando así *todos los casilleros*. Se trataba de mostrarse fuerte, inexpugnable desde cualquier frente de ataque. La matriz de la incertidumbre no es la excepción. En efecto, se hace referencia a lo imprevisible que resulta lo que suceda fuera del ámbito departamental, sobre todo en lo que hace a cuestiones ambientales, cuyas consecuencias trascienden los

límites administrativos. Si bien la aseveración es correcta, el concepto del *urbanismo de la incertidumbre* dista de abordarse en el POT con toda la complejidad que le cabe. A nuestro juicio, es el paradigma casi ausente y, en todo caso, como todo plan, busca orientar las acciones en el territorio reduciendo el nivel de incertidumbre. Esto es coherente ya que, en definitiva, la incertidumbre ha servido para justificar la postura inclinada a proclamar el fin del urbanismo, y este Plan es justamente todo lo contrario: un alegato a su favor. Sin embargo, el ya analizado Informe de Áreas Caracterizadas (1986), considerado un «antecedente directo» del POT (Giordano, Leal & Mazzini, 2014, pág. 22), es precursor en proponer el mecanismo de consulta previa para casos en los que el Plan no puso particularmente la lupa y mediante el cual es factible analizar una propuesta que escapa de la norma estipulada. Es lo que Rodé llama «la teoría de los poderes implícitos»,⁸⁹ criticados en ocasiones porque abren la puerta a la discrecionalidad. Puede interpretarse que estas propuestas abren una puerta en el POT para manejarse ante la incertidumbre. Este tema es retomado en el discurso de Rodé, que finalmente toma cuerpo en el Plan en la habilitación de modificaciones simples y cualificadas (art. D8), la determinación de nuevas áreas de promoción con sus regímenes específicos y en la posibilidad de mayores aprovechamientos que, por otro lado, generan plusvalías urbanas que contribuyen al reequilibrio socioterritorial.

4.2 Las etapas del Plan

VER DIAGRAMA 2

https://drive.google.com/file/d/1M9L-bMXqYuOPae6jo9go1uhZSEgy_xOx/view?usp=share_link

En esta sección analizaremos a cabalidad el objeto de estudio en sus distintas versiones, develaremos las estrategias proyectuales y propondremos una periodización del proceso de elaboración entre el inicio y la aprobación oficial. Como vimos, la voluntad de contar con un Plan de Ordenamiento Territorial por parte del gobierno de Montevideo se fue forjando en el retorno democrático y sería difícil poner una fecha de inicio exacta. Sin embargo, la decisión expresa de contar con «un proyecto de Montevideo» (IMM, 1994, pág. 15) se comunica en una publicación oficial de la administración municipal titulada, sugestivamente, *Visión de Ciudad*. El anuncio de la novedad no era solo un mensaje interno: se dirigía a la comunidad iberoamericana que visitó Montevideo en oportunidad del VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo en 1994. El intendente Mariano Arana lo advertía en la Junta Departamental en oportunidad de la aprobación del POT: «Este Plan ha pasado por muchas etapas desde que fue avanzando en su realización» (JDM, 1998, págs. 2, tomo 1).

⁸⁹ Doctrina asentada en la jurisprudencia, que sostiene que una organización, además de las competencias expresamente atribuidas, puede disponer de las competencias que sean necesarias, incluso nuevas, para la realización de los objetivos fijados por el tratado constitutivo o que sean esenciales al ejercicio de las funciones asignadas a la organización. <https://dpej.rae.es/lema/teoría-de-los-poderes-implícitos>

Esta sección se focaliza en los estratos del proceso y de la experiencia planificadora del POT, enfocándose en tres productos concretos y en algunas publicaciones inmediatas que permiten completar la escena. Estos tres documentos centrales –el Anteproyecto de 1996, el Proyecto de 1997 y la versión definitiva del POT de 1998–, hilvanados por información complementaria, permiten una restitución del entramado del proceso de elaboración. Si bien el Plan aprobado en 1998 es de público conocimiento, las versiones anteriores, de 1996 y 1997, elaboradas en la Facultad se encuentran físicamente dispersas en los armarios de la oficina del POT de la IMM, por un lado, y en el ITU, por el otro. No existe respaldo digital y solo se disponen en formato papel. A casi treinta años del inicio del Plan, estos documentos se rescatan y se vuelven a reunir con el propósito de restituir el proceso de armado del POT.

El estudio de las tres versiones en clave de proceso proyectual es una excusa para explorar en temas que atañen a la condición del proyecto territorial. Joaquín Sabaté⁹⁰ introduce la noción de «proyecto territorial estratégico» como los programas o propuestas propios de la nueva generación de planes, confirmando que en la escala regional –o subregional– también es posible el diseño y la ordenación física (Elinbaum, 2012). El concepto de «proyecto territorial» implícito en el POT remite a la voluntad de realizar una propuesta en clave de diseño físico y formalizar una reflexión de carácter estructural (lo que no implica soslayar la componente socioeconómica). Así lo reafirma el asesor andaluz Florencio Zoido en su participación en la Junta Departamental:

Nosotros entendemos la ordenación del territorio fundamentalmente como un acto de planificación física. Quiero subrayar este aspecto, porque muchas veces los términos «ordenamiento territorial» no tienen el mismo significado para todas las personas. [...] nosotros hemos promovido el entendimiento del ordenamiento territorial como una explicitación del orden físico. (JDM, 2 de octubre de 1996, pág. 11)

Para reconstituir este proceso proyectual acudimos, en primer lugar, al Anteproyecto y el Proyecto del POT, elaborados por la FARQ en 1996 y 1997 y que han permanecido inéditos, no conociéndose voluntad de publicarlos por parte de los autores.⁹¹ En segundo lugar, hacemos referencia a la versión definitiva del POT, o Plan Montevideo (1998), al que se le dio amplia difusión y que integra la norma urbanística vigente. En

⁹⁰Joaquín Sabaté es Doctor Arquitecto de la Universidad Politécnica de Cataluña, ha mantenido intercambios académicos con nuestra Casa de Estudios desde el dictado de la primera edición de la MOTDU en 2001 hasta el presente, y especialmente en la coorganización de los Seminarios Internacionales de Urbanismo con universidades latinoamericanas. En 2012 escribió junto a un equipo de investigadores un número de la revista *Identidades* dedicado a los paisajes culturales en el Uruguay. En 2015 co-organizamos el SIIU que tuvo lugar en Montevideo.

⁹¹ El artículo 11 del convenio firmado entre la IMM y la FARQ (IMM, 1995) expresaba claramente que la IMM prestaba su consentimiento para que la FARQ publicara, con fines estrictamente universitarios y sin ánimo de lucro, los trabajos técnicos que se elaboraran en el marco del convenio. Sin embargo, la Facultad no hizo publicaciones en esta instancia y hubo que esperar a los Seminarios Montevideo para que comenzara a hacer publicaciones propias estrechamente vinculadas al POT. (§ 5.2.2).

tercer lugar, a efectos de completar la escena, revisamos publicaciones de la IMM realizadas con el ánimo de respaldar y dar difusión al proceso planificador a efectos de que tomara pregnancia en la ciudadanía. El seguimiento del Convenio entre la IMM y la Facultad (expediente AO 5648), los acuerdos entre la IMM y la Junta de Andalucía, las sesiones de la Junta Departamental, los archivos del Consejo de Facultad y las entrevistas realizadas también fueron claves para entender y reconstituir este proceso.

El anteproyecto y el proyecto constituyen versiones previas de la que a la postre sería la definitiva. Resumen una visión teórica e ideológica a largo plazo a la que luego la versión definitiva redactada en la IMM le dará su impronta y agregará contenido en varios aspectos, en particular redactará la memoria normativa, de gestión y seguimiento. Así lo expresó Otero: «La verdad, lo que hizo la Facultad no fue el Plan, fue el anteproyecto; yo creo que eso queda claro en el sentido de que, si tú haces un anteproyecto, entre el anteproyecto y el ejecutivo existen etapas intermedias en las cuales seguramente el anteproyecto va a cambiar» (entrevista personal, 4 de mayo de 2021).

Estos cambios en el proceso obedecían a diversas instancias colectivas de intercambio. La Junta Departamental estuvo informada de la elaboración del Plan desde el inicio. En efecto, Rodé, en oportunidad de una temprana presentación en la Junta, advertía: «Lo que tenemos en este momento es un primer avance. No tenemos nada definitivamente aclarado, nada definitivamente cerrado, estamos caminando; pero entendimos que era útil ponerlo a vuestra consideración» (JDM, 2 de octubre de 1996, pág. 4).

El estudio de cada etapa del Plan permite explorar las herramientas proyectuales utilizadas y ciertos hilos conceptuales que se engrosan o se afinan en el proceso, desmarcándonos de las tradicionales descripciones finalistas. Hacemos énfasis en visibilizar los recursos y las herramientas que predominan en cada versión y habilitan un proceso proyectual que, lógicamente, también deja propuestas en el camino. En esta dirección, siguiendo a Elinbaum (2012), proponemos un repertorio de recursos proyectuales para analizar las etapas del Plan: el diseño reflexivo, la urbanística descriptiva, las múltiples capas, la modelística, escenarios y escalas, y la disyuntiva plan-proyecto.

4.2.1 Antecedentes inmediatos

Antes de la administración de Arana, ya por 1994, la IMM tiene la firme idea de promover la elaboración de un plan de ordenamiento territorial (IMM, 1994) La Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM) cumplía por entonces dos años y era hora de que hiciera una puesta a punto y rindiera cuentas de lo realizado. Con la creación de la UCPM, la necesidad del «proyecto de Montevideo» pasa a ser prioritaria para el ejecutivo municipal y una tarea colectiva en la que se involucra todo el gabinete. La UCPM estaba en estrecho vínculo con el intendente incluso en términos de proximidad física en el Palacio Municipal.

Esta *Visión de Ciudad* y la firme convicción de que un plan territorial está entre los desafíos a corto plazo de

la IMM instauran algunos de los ejes temáticos que luego la Facultad desarrollará en el marco del convenio para la elaboración del Plan. Aun a sabiendas de la compartimentación en diferentes áreas de la institución, se brinda una imagen comprehensiva y complementaria de cada sector, donde cada uno aporta lo suyo a esa visión de ciudad. Por otro lado, esta publicación elaborada en el marco del VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo celebrado en Montevideo en 1994 dio visibilidad a Montevideo entre las ciudades latinoamericanas y contribuyó a tender redes académicas e institucionales. En la versión definitiva del POT se subraya la importancia que la planificación estaba adquiriendo a nivel regional, aunque se trataba más que nada de planes estratégicos de ciudades:

La pertinencia de la planificación física, urbana y territorial en la región latinoamericana se expresa en la realización en los últimos años de planes en varias ciudades de escala comparable con la de Montevideo. En la región del Cono Sur han sido un valioso antecedente los esfuerzos y experiencias planificadoras de Curitiba, Porto Alegre, Rosario, Córdoba, Asunción y Santiago, entre otras. (IMM, 1998, pág. 18)

4.2.2 El Anteproyecto

Consiste en un documento inédito hallado en la oficina de la Unidad del POT (Facultad de Arquitectura, 1996) elaborado por el equipo de la FARQ como producto correspondiente a la etapa C del convenio (§ 1.3) y entregado a la IMM en diciembre de 1996, conforme al cronograma acordado. Consta de textos y cartografía en formato A3, con 74 páginas de antecedentes, diagnóstico y propuestas, y 39 gráficos intercalados. El índice de contenidos está sintetizado en el diagrama 2, al final de este capítulo.

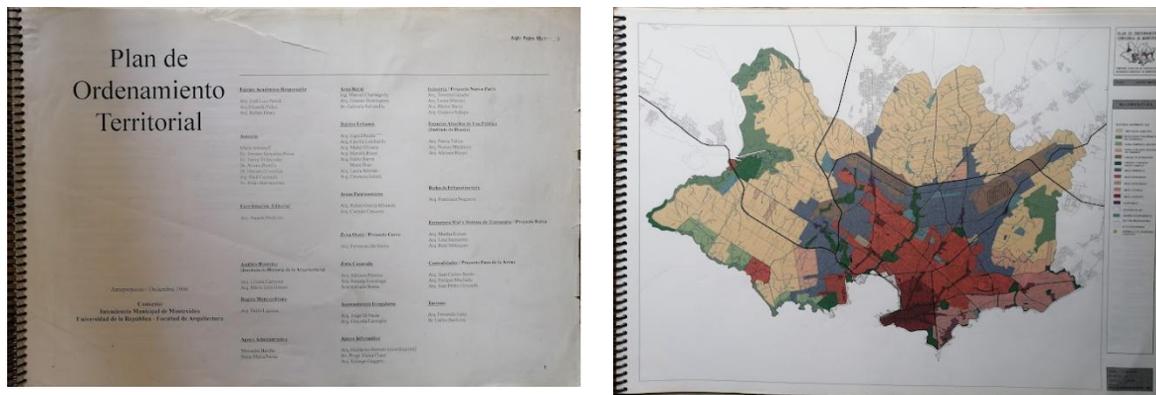


Figura 34.

Portada del Anteproyecto y plano síntesis 1996.

Nota. Fotografía de portada y plano síntesis, pág. 1 y plano n.º 1 s/n, por Facultad de Arquitectura. Físicamente en la Unidad del POT, IM. Inédito.

El título, «Anteproyecto», es un término ampliamente utilizado en la jerga arquitectónica. En la escena local, ya Cravotto en el Plan Regulador de Montevideo había incluido el «Anteproyecto» como una fase previa al «Expediente urbano» (diagnóstico) y al Plan Regulador. Inferimos que este concepto fue la base para el desarrollo de la idea de «preplán» que desarrollaría en Mendoza, rompiendo el tradicional binomio expediente urbano-plan regulador de los planes reguladores latinoamericanos de la época. Este concepto, preplán o anteproyecto, habilitaría un proceso proyectual abierto y flexible, en el que se recurriría a instancias de comunicación intermedias entre el inicio y el proyecto terminado, fomentando incluso la pregnancia del Plan en la población (Fernández, 2018).

En los créditos del Anteproyecto figuran equipos de trabajo temáticos que luego en la versión definitiva se invisibilizan. Su lectura deja entrever un documento en elaboración de equipos trabajando de manera fragmentada y con cierto grado de autonomía, con niveles de avance y formas de trabajo son heterogéneas. Algunos van por el camino del proyecto arquitectónico, otros son más sistémicos o transitan las escalas intermedias; es el caso del análisis de áreas diferenciadas, las centralidades, el barrio Casavalle o el proyecto del arroyo Malvín.

Figuran en los créditos asesores temáticos provenientes de distintas disciplinas: sociólogos, ingenieros agrónomos, abogados, economistas, demógrafos, antropólogos. En una nota al pie se advierte que se contó con trabajos solicitados por la IMM en las áreas de antropología, sociología, demografía y economía, y con el «valioso aporte de técnicos municipales». Si se analiza este avance en clave de herramientas proyectuales utilizadas, se listan las que se detalla a continuación.

Plan y proyecto

Se percibe una oscilación en la modalidad proyectual entre la escala del plan y la escala del proyecto, en la que no existe aún una relación sinérgica entre ambas modalidades. Se presentan proyectos de detalle autónomos respecto de una lógica sistémica o de un proyecto de proyectos. La histórica disyuntiva entre el plan y el proyecto parece alcanzar en este documento su máxima expresión. En aquel momento la puja por abordar los asuntos urbanos de una u otra forma era un campo de batalla, probablemente de saberes distintos que aún no se visualizaban como complementarios. Vale recordar que las nociones de plan y de proyecto son construidas históricamente, pero no existe un límite neto entre uno y otro.

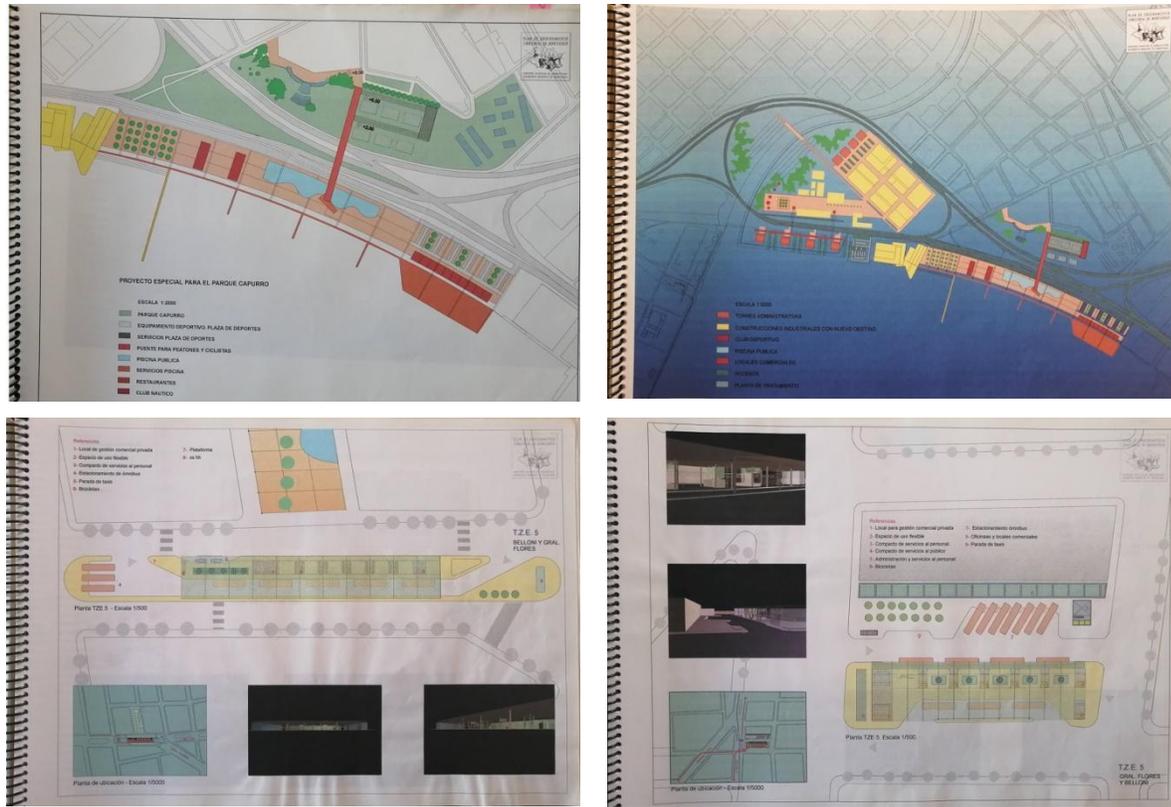


Figura 35.

Proyectos de detalle 1996.

Nota. Fotografía de *Parque Capurro, la llave de la bahía, Terminal de transporte colectivo en Gral Flores y Belloni, s/n*, por Facultad de Arquitectura. Físicamente en la Unidad del POT, IM. Inédito.

Múltiples escalas

Se acude a múltiples escalas para presentar la propuesta, sin clara jerarquía o vinculación entre las mismas. Se presentan 22 láminas con proyectos de detalle, algunos a escala 1:500, como es el caso de las terminales de ómnibus y los cortes de calle presentados por el equipo de estructura vial. Estas propuestas fragmentarias se pierden en la versión definitiva. Las propuestas en áreas con valor estratégico vinculados a la llave de la bahía, a la centralidad de Paso de la Arena, a las áreas de Casavalle, Cerro y Costa Oeste adoptan escalas que oscilan entre 1:2.500 y 1:10.000. Por otro lado, se presentan 17 planos sistémicos a 1:40.000.

El producto entregado por la Facultad maneja las escalas que le resultan apropiadas para cada propuesta. Los equipos de trabajo de la Facultad ignoran la recomendación del asesor andaluz, quien había indicado la escala 1:40.000 para toda la documentación del Plan. Esto pone en evidencia un desajuste entre lo solicitado – evidentemente desde la asesoría de Andalucía se esperaba una propuesta sistémica, teniendo en cuenta la escala de trabajo sugerida– y lo entregado, muchas de cuyas piezas están a escala 1:2.500. «Asimismo, se establece como escala de trabajo para toda la documentación del anteproyecto la 1:40.000, en imagen unitaria

del departamento» (Zoido Naranjo, 1996, pág. 21). El análisis del Anteproyecto permite afirmar que los equipos de la escala de proyecto provenían de Taller, en cambio los de la escala sistémica provenían del ITU. Cabe preguntarse si este parteaguas obedece a convicciones disciplinares o a la existencia de adiestramientos diferenciados, o ambas cosas.

Múltiples escenarios

Se esbozan escenarios estratégicos que incluyen la dimensión regional y metropolitana. La geopolítica y la prospectiva se visualizan como aliadas para perfilar un estado de situación. Era una época de grandes proyectos regionales, como el puente Colonia Buenos Aires, la hidrovía y el gasoducto, que colocaban a Montevideo en una situación de privilegio, trascendente para la región. Se avizoraban nuevas fuentes de trabajo vinculadas a la condición de Montevideo capital del Mercosur, vinculadas al turismo de negocios, y al mismo tiempo se estimaba un aumento del valor inmobiliario en algunas zonas de la ciudad favorecidas, que serían elegidas como el lugar de habitación de los funcionarios del Mercosur. Zoido hace énfasis en este sentido: «El Plan Montevideo tiene que contextualizarse territorialmente en los grandes flujos y grandes oportunidades regionales. Es decir, Montevideo tiene que buscar un papel propio en el marco regional» (JDM, 02.10.1996, pág. 12).

Por otro lado, se aborda la problemática de los asentamientos irregulares y de la tugurización de áreas centrales, concentrada en tres zonas Ciudad Vieja, alrededores del Palacio Legislativo, y Palermo-Barrio Sur. Estos sectores tendrán una atención particular en la planificación derivada, como veremos en el capítulo 5. Siguen, de este nodo, una serie de diagnósticos sectoriales: la actividad productiva del sector agropecuario, la industria, el turismo, la vialidad y el transporte.

El equipo que trabaja en espacios públicos propone para áreas centrales la recalificación de espacios abiertos para un uso compartido tanto en el Hospital Vilardebó como en el Comando del Ejército, dos de los pocos pulmones verdes en ese sector de la ciudad. Estas propuestas se pierden en la versión definitiva, al igual que los siguientes nodos: Lorenzo Fernández y Melián Lafinur, Zapicán y General Fraga, República y Pagola, República al sur de Miguelete. En la propuesta vial se menciona el anillo colector y la recalificación de estructuradores cívicos. Entre ellos se propone el eje de 18 de Julio desde la plaza Independencia al Obelisco, con ampliación de veredas, arborización y equipamiento. Esta propuesta extendía a todo el largo de la avenida lo realizado en 1994 por Antonio Cravotto.

En cuanto a áreas urbanas, se hace un análisis desde unidades territoriales de actuación en cuatro grandes ámbitos –áreas periféricas, intermedias, centrales y costeras–, para pasar luego a lineamientos integrados de actuación para cada una. Finalmente, en la sección de propuestas especiales con valor estratégico se presenta un proyecto urbano demostrativo para Casavalle.

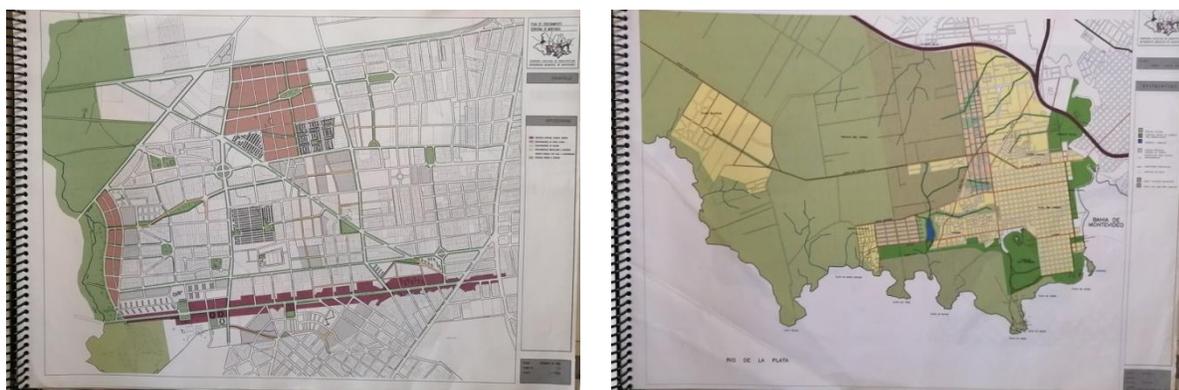


Figura 36.

Proyectos de escala intermedia 1996.

Nota. Fotografía de Casavalle y Cerro-Costa Oeste, s/n, por Facultad de Arquitectura. Físicamente en la Unidad del POT, IM. Inédito.

Las propuestas especiales con valor estratégico en el Anteproyecto de 1996 eran las siguientes: la renovación de las márgenes urbanas del arroyo Miguelete, donde se menciona un proyecto elaborado por una consultora que podría integrarse en sus aspectos fundamentales al Plan;⁹² la revitalización del eje de la avenida 18 de Julio, donde se hace referencia al trabajo de Antonio Cravotto en el ITU, incluyendo un rediseño de la plaza Independencia; la Bahía de Montevideo y el proyecto de integración y estructuración urbana de Casavalle, Paso de la Arena y Costa Oeste. En la versión definitiva las áreas y proyectos estratégicos se reducen a cuatro: Centro, Miguelete, Bahía y Propios.

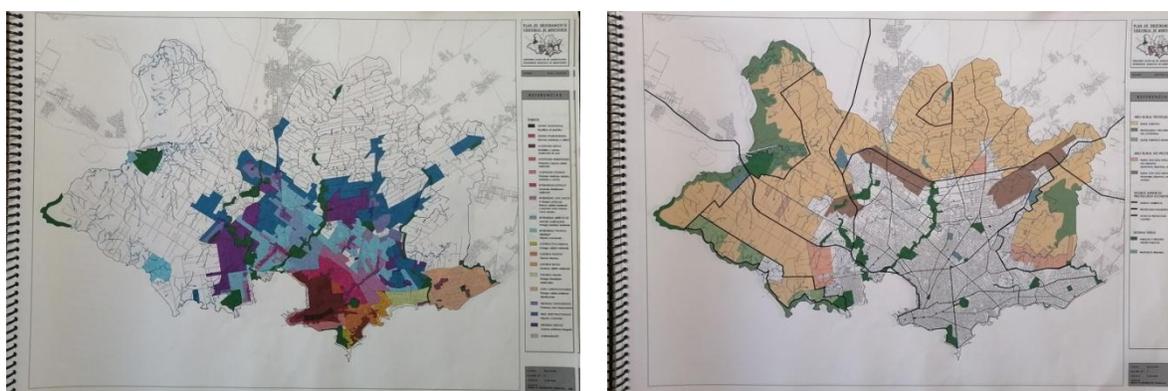


Figura 37.

La escala departamental 1996.

Nota. Fotografía de Área urbana, tejidos y Área rural, s/n, por Facultad de Arquitectura. Físicamente en la Unidad del POT, IM. Inédito.

⁹² La consultora a que se hace referencia es CSI Ingenieros, que hizo el Plan Director de Saneamiento Urbano en el que se trató el arroyo Miguelete. En dicha consultoría trabajaron Federico Bervejillo y José Luis Livni, quienes también allí aportaron al conocimiento del territorio, luego de exhaustivas recorridas por el departamento. Luego, Martín Ponce de León desde la Dirección General de Planificación Ambiental de la IMM impulsó decisivamente su gestión (Hugo Gilmet, conversación telefónica, 22-10-21).

4.2.3 El Proyecto

Consiste en un documento inédito perteneciente al archivo del IETU (Facultad de Arquitectura, 1997), elaborado por el equipo docente de la FARQ como producto correspondiente a la etapa D del convenio, fechado en setiembre de 1997 (§ 1.3), conforme al cronograma acordado. Con textos y cartografía en formato A3, está organizado en dos tomos: Memoria de Información y Ordenación. En diferentes secciones del documento figuran antecedentes y bibliografía que explican, a nuestro juicio, la capacidad de producción en poco tiempo de un proyecto que hila fino en diversos aspectos. El índice de contenidos está sintetizado en el diagrama 2, al final de este capítulo.

Luego del preplán o anteproyecto, corresponde bifurcar el producto en dos: la memoria de información (expediente urbano o diagnóstico) y la ordenación (propuesta). Se consolidan equipos de trabajo en torno a los mismos ejes temáticos que se abordarán en el Plan definitivo: áreas rurales protegidas y no protegidas, áreas urbanas, áreas patrimoniales, sistema de espacios públicos y centralidades, estructura vial y transporte colectivo, asentamientos irregulares. El equipo de áreas urbanas se amplía y se diversifica en cuatro subequipos encargados, respectivamente, de las áreas centrales, costeras, intermedias y periféricas. Se anuncia en los créditos el proyecto 18 de julio-Plaza Independencia, el proyecto Bulevar Batlle y Ordóñez y el proyecto Malvín, pero en la versión disponible no figuran los recaudos respectivos.

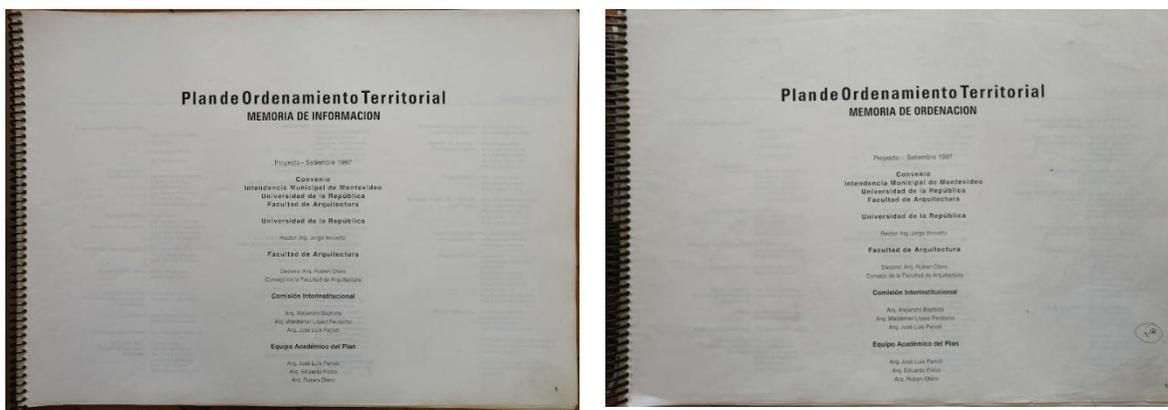


Figura 38.

Portadas de la Memoria de Información y de Ordenación del Proyecto 1997.

Nota. Fotografía de portadas, pág.1, por Facultad de Arquitectura, 1997. Archivo del IETU, FADU. Inédito.

Para el abordaje de áreas urbanas y rurales «sin afectar» se hace referencia especialmente a las propuestas para la zonificación terciaria, donde una serie de convenios previos ITU-IMM, ya visitados en el capítulo 1,

allanaron el camino.⁹³ También las publicaciones más recientes del ITU complementan el sustento conceptual, al sumarse a informes y publicaciones que suministra la Intendencia. Con la excepción de algunos autores o planes puntuales extranjeros, la gran mayoría de las referencias corresponden a bibliografía nacional.

Para el abordaje de áreas rurales se presenta una serie de antecedentes de protección tanto desde la IMM como estudios específicos para los bañados del arroyo Carrasco y del río Santa Lucía. Se introduce como novedad el concepto de valor comunitario, haciendo referencia a sectores protegidos pertenecientes a privados pero que corresponde a la autoridad pública proteger. Al analizar este avance en clave de herramientas proyectuales utilizadas con mayor énfasis, se observan las que se detalla a continuación.

Superposición de capas

La estrategia proyectual multicapas puede recorrerse en varios sentidos: en llamadas memorias del Plan, que van acumulando información en estratos a medida que avanza el proceso; y la intersección intencional de capas temáticas para obtener un nuevo producto, ya sea de diagnóstico o propositivo. La introducción de las Memorias de Información y Ordenación en esta versión devela una estrategia proyectual de superposición de capas interdependientes: de análisis o lectura territorial, de proyecto y de regulación, superando el binomio análisis-propuesta.

En general, dentro de los planes, los urbanistas han disociado la etapa analítica de la proyectual. La autonomía del análisis como método del urbanismo constituye una tradición centenaria instituida por Patrick Geddes (1915) y permitió justificar las decisiones que se tomaban en los planes para legitimar las «actuaciones» previo conocimiento objetivo de la realidad. Sin embargo, con el tiempo, las pretensiones científicas se burocrataron, llegando en muchos casos a convertirse en descripciones genéricas realizadas solo para cumplir con los requisitos administrativos. (Elinbaum, 2018, pág. 57)

Esta modalidad proyectual es señalada por los asesores andaluces. Así la define Zoido en oportunidad de su presencia en una sesión de la Junta Departamental:

La memoria informativa tiene una misión fundamentalmente racionalizadora, científica, es la parte del Plan que recoge los escenarios generales en los que se moverá, y también el diagnóstico que en su expresión territorial se realice del departamento de Montevideo [...] La memoria de ordenación contiene lo que podemos llamar la parte nuclear del Plan, su parte propositiva, y estará probablemente estructurada en tres grandes apartados. (02.10.1996, pág. 11)

⁹³ Se hace referencia a los siguientes trabajos elaborados por convenio ITU-IMM: *Diagnóstico integrado y lineamientos de actuación para el área central de Montevideo* (1996), *Proyecto de renovación urbana La Paz-Galicia* (1993), *Proyecto de renovación urbana del Cerro* (1994), *Proyecto de renovación urbana 18 de Julio* (1994), *Revitalización urbano barrial La Aguada* (1989).

Esta modalidad no es exclusiva de la *vía andaluza*. De hecho, Joaquín Sabaté la aplica en el Plan Insular de Tenerife en los noventa. La estrategia de trabajo con múltiples capas de información constituye una herramienta válida no solo para medir las «vocaciones del territorio» sino para su proyecto y regulación (Sabaté Bel, 2019).

Si bien no está explicitada en el POT, es evidente la superposición de capas, por ejemplo, en la definición de los espacios abiertos atentos a la matriz ambiental, siguiendo la metodología de Ian Mac Harg⁹⁴ desarrollada por Richard T. Forman; como vimos, Evian y Gudynas tenían presente el trabajo de estos expertos norteamericanos. También es evidente el uso de múltiples capas de información implícitas en la definición de las áreas caracterizadas: las infraestructuras, el catastro y estructura predial, la morfología existente, la tipomorfología deseada, los usos del suelo y los equipamientos.

La urbanística descriptiva

La descripción es uno de los principales recursos para organizar el discurso escrito del planeamiento. De hecho, cada proyecto se diferencia de otro, en buena medida, según la forma particular de descripción. En la versión de 1997 la memoria informativa adquiere un espesor mayor que en la anterior, tanto en textos como en gráficos. Esta lectura del objeto no es pasiva, es intencionada y transforma el objeto. Sin embargo, para algunos autores el riesgo de la urbanística descriptiva es su tendencia al descriptivismo improductivo o estéril ya que no enuncia algo nuevo. Muchos catálogos, mapas temáticos, inventarios y análisis históricos que están presentes en todo Plan no tienen una utilidad concreta más que la formativa o la contribución al conocimiento integral del ámbito (Elinbaum, 2012).

Sin embargo, en nuestro contexto de años de oscurantismo en el período dictatorial, los datos sugieren que esta urbanística descriptiva fue oportuna y necesaria, además de formativa.

Sí, antecedentes y diagnóstico territorial. Creo que [el POT] hizo una cosa interesante que fue recopilar toda la cartografía de la ciudad, aunque existía y aunque la gente la utilizaba, pero de alguna manera centralizó eso y lo hizo público; una vez que el plan es difundido, toda la gente tiene acceso a través del POT a toda esa documentación, primero de la historia y segundo del diagnóstico territorial, entonces me parece que eso fue una cosa muy importante también. En fin, eso me parece que es interesante, como las cosas importantes del plan: consolidar la importancia de la Universidad, la creación de grupos de trabajo que van trasvasando las cátedras y los institutos, y, por otro lado,

⁹⁴ Ian Mac Harg. Planificador regional y ecologista norteamericano. Hizo aún más evidente la conexión entre la dimensión ambiental y la planificación regional en su libro *Design with Nature* (1969), más específicamente en el capítulo «Nature in the Metropolis», en el que el autor sostiene que las ciudades deben ser planificadas en relación con las regiones naturales y sus procesos.

generar un documento, que es de acceso fácil, de toda la historia de la evolución urbana de Montevideo y un diagnóstico contemporáneo de la ciudad. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

Las propuestas a escala intermedia

Con respecto a la escala intermedia, Sabaté (1985), afirma el interés que revierte esta escala que tanto vuelve a reclamar la ciudad desde que permite articular la escala del *town planning* con la del *site planning*,⁹⁵ por otra parte ya fundidos en la obra de Raymond Unwin en virtud de lo que tienen ambas de oficio proyectual. De esta versión de 1997 vale la pena destacar tres propuestas de escala intermedia: la *ciudad por partes*, las propuestas para cuatro centralidades de primer orden, y cuatro propuestas barriales de protección patrimonial. La versión del Plan definitivo (1998) las descartó, y allí radica la importancia de rescatarlas del olvido.

El estudio de áreas diferenciadas

En esta versión se robustece el estudio de la *ciudad por partes* de acuerdo con sus características tipomorfológicas en combinación con el estudio de densidades de población y vivienda, que permitía identificar las llamadas áreas homogéneas.⁹⁶ Al consultar a los protagonistas, invocan diferentes orígenes de esta estrategia proyectual.

[El estudio en áreas homogéneas] fue como un borrador que hicimos con un equipo de gente, fue una división de la ciudad en partes que se consideraban formalmente homogéneas; obvio que se encerraban otros contenidos que no eran el meramente formal, esa formalidad homogénea respondía también a otras variables de naturaleza de pronto social, económica e histórica que también llevaba a que todo eso mereciera esa expresión homogénea. Había un trabajo previo de áreas caracterizadas que había sido hecho para el Plan de Saneamiento de Montevideo, un trabajo muy interesante; había un trabajo anterior de Thomas⁹⁷ que había hecho sobre Montevideo, también de áreas homogéneas y caracterizadas. Había muchos antecedentes, y estaba el antecedente de Catastro, que te permitía llegar al mínimo detalle porque Catastro hizo hasta un relevamiento de los árboles por cuadra, o sea hay un archivo que tiene los árboles de la ciudad de Montevideo. (Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018)

⁹⁵ No hay traducción exacta para *site planning*: sería la planificación del sitio, del proyecto de detalle. Por su parte, *town planning* se traduce como planificación urbana.

⁹⁶ El Plan Director de Saneamiento Urbano realizado por CSI Ingenieros fue fundamental para el conocimiento del territorio, ya que recorrieron exhaustivamente el departamento.

⁹⁷ Se hace referencia al trabajo de Benech, Sprechmann, Villamil & Bastarrica (1983). *Montevideo. Aspectos morfológicos y tipológicos de sus estructuras residenciales*. Montevideo: Inédito.

[...] nosotros justamente en el 92 presentamos a CSIC [Comisión Sectorial de Investigación Científica] el proyecto ese, lo aprobaron en el 93 y empezamos a hacer, con un esqueleto conceptual general, empezamos a hacer recorridas por todos los barrios, pero fundamentalmente por la periferia, que era muy desconocido, claro, todas las extensiones de la ciudad. Yo cuento en todos lados, en todas las clases, a todo el mundo le cuento que toda la parte de atrás del Cerro no existía en ningún plan, o sea toda la parte de Casabó no existía, ni Casabó ni Santa Catalina, y como no había Google nosotros tuvimos que comprar las fotos aéreas, leerlas con aquella forma antigua, bueno, y así muchos sectores de la periferia que no se conocían. (I. Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

El POT recoge creo que dos vertientes que se fueron produciendo durante los años ochenta en la ciudad: una fue toda aquella política de hacer áreas caracterizadas, que la Intendencia recogió a partir de la experiencia de Arana y del estudio Ciudadela, y que se reflejó en las áreas caracterizadas; y otra experiencia que recogió también el POT fue el libro *Propuestas a la ciudad*, que también recoge la experiencia de Thomas y, bueno, yo participé, participa Martha Kohen, Lombardi, en fin. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

En 1984 se constituyó el grupo de trabajo que redactó el informe sobre áreas caracterizadas como antecedente directo del POT. (Giordano, Leal & Mazzini, 2014, pág. 22)

La multiplicidad de fuentes señaladas como el origen de esta estrategia proyectual denota una vez más, como fue señalado en § 3.3, que los pocos colectivos disciplinares existentes o bien desconocían los hallazgos de los demás, lo que los llevaba a arribar a resultados similares, o bien había *contaminaciones* no reconocidas. Transcurrido el tiempo, también puede obedecer al deseo de pertenencia del proceso de invención del Plan.

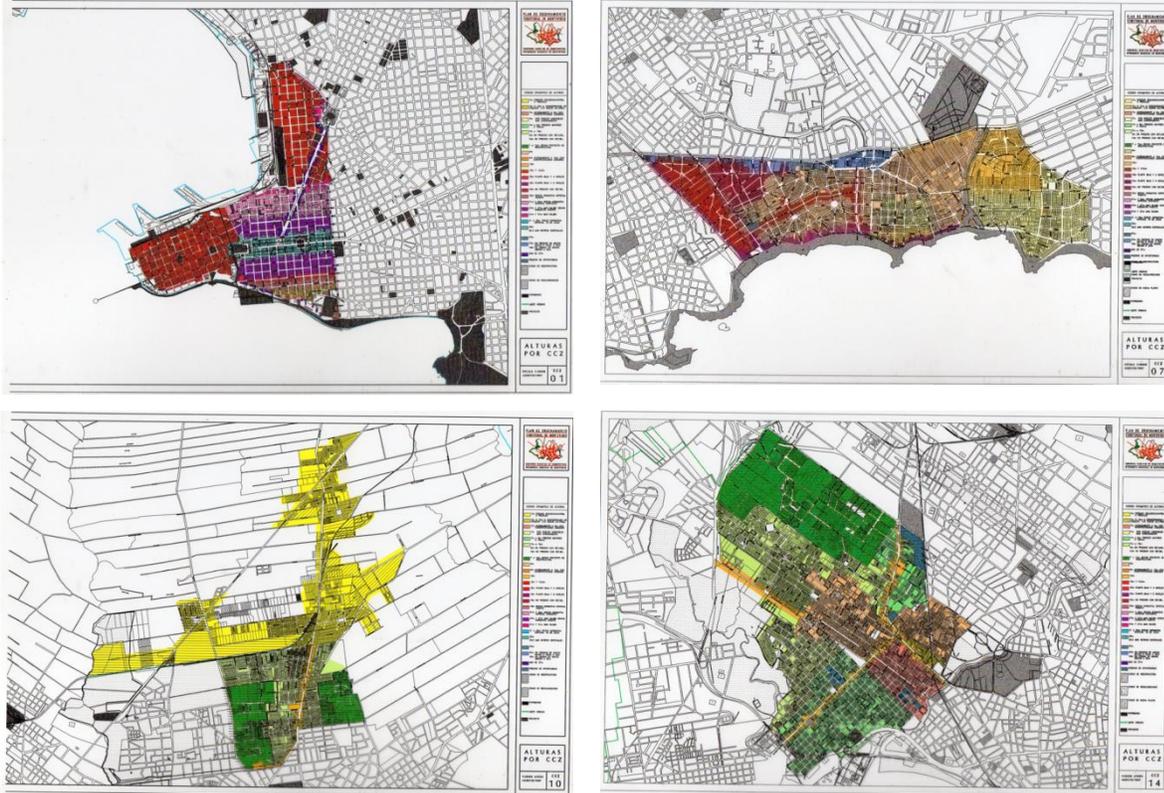


Figura 39.

La ciudad por partes.

Nota. Escaneado de *propuestas de normativa de alturas para una zona del área central, costera, intermedia y periférica. Zonas 1, 7, 10 y 14*, por I. Roche, 1997. Colección de transparencias para retroproyector para presentar el POT en cursos de grado. Inédito.

De acuerdo a una caracterización tipomorfológica, se definen políticas de actuación por zonas que llegan a sumar dieciséis posibilidades producto de la combinación de los siguientes cometidos: protección, revitalización, mejoramiento, renovación, estructuración, completamiento y regularización, por citar algunos. Los criterios de edificabilidad procuran ser respetuosos de las características preexistentes en cada zona. Se identifican dos grandes grupos morfológicos: homogeneidad suburbana y heterogeneidad urbana.

Se definen parámetros urbanísticos: alturas, retiros, Factor de Ocupación del Suelo (FOS), usos preferentes. El resultado es un repertorio de alturas normativas que alcanzan a 23 posibilidades, sujeto en algún caso a las dimensiones del predio. Los datos sugieren una maquinaria de posibilidades muy compleja, que atiende a diversas particularidades, que la versión definitiva del Plan toma pero se encargó de simplificar. La normativa resultante se mapeó finalmente por ámbito zonal, como se aprecia en las figuras siguientes, tomadas de la colección de transparencias para retroproyector para presentar el POT en cursos de grado, por la profesora Ingrid Roche (1997).

Las centralidades

Ese proceso de reequilibrio sociourbano pasa por defender la centralidad grande, pero también las centralidades zonales barriales o históricas, como La Unión, el Paso del Molino, el Cerrito de la Victoria, el Cerro, La Teja y las nuevas que están apareciendo, porque las ciudades son muy dinámicas.

En las centralidades están los equipamientos sociales, no solo la vivienda sino el paquete de prestaciones de las políticas sociales. De manera que hay en ese proceso de reequilibrio sociourbano una atención particular a cómo se dan las políticas sociales en el territorio, así como la atención, particularmente importante para el municipio, de cómo se están gastando los ingresos para prestar los servicios. (Rodé, 2007, pág. 10)

Como deja en claro Rodé en una entrevista publicada póstumamente (2007, pág. 10), para el equipo responsable de la IMM, las centralidades jugaban un papel clave para el proceso de reequilibrio sociourbano. A partir de esa premisa, un equipo técnico de la FARQ elaboró, en primer lugar, una propuesta sistémica para las centralidades, proponiendo una clasificación en cuatro categorías que obedecen al proceso de conformación histórica de la ciudad y a distintos datos cualitativos y cuantitativos.

- El Centro principal, identificado como proyecto de valor estratégico. Se contaba como antecedente con la propuesta para 18 de Julio realizada por convenio ITU-IMM en 1995, coordinado por Antonio Cravotto.
- Las centralidades urbanas y metropolitanas agrupan a las que se consideran históricas (Goes, Unión y Paso Molino) y otras que por su escala son de importancia metropolitana (Colón, Portones, Pocitos).
- Las centralidades zonales responden a la necesidad de áreas comerciales vinculadas a crecimientos de la ciudad posteriores a cuando surgen las centralidades históricas. Se analizó Paso de la Arena.
- Las centralidades locales responden a una lógica de organización urbana que encuentra en la idea de barrio su fundamento cultural básico.

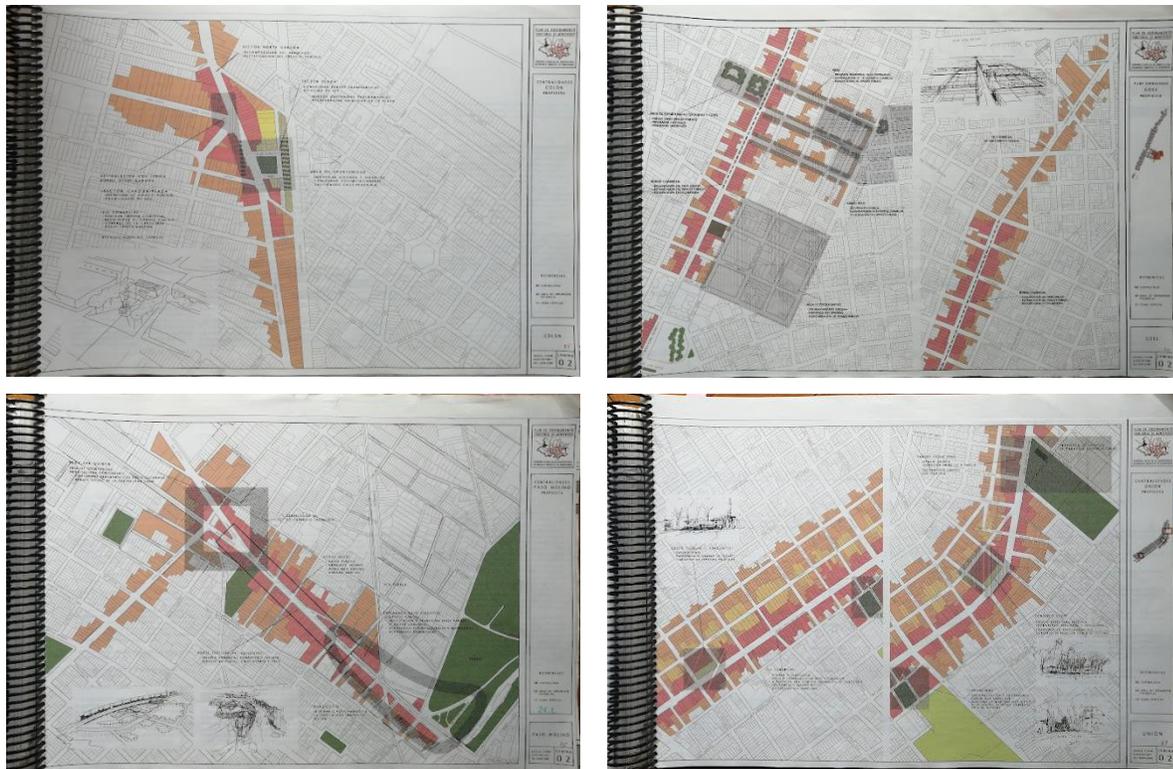


Figura 40.

Propuestas de escala intermedia para las centralidades.

Nota. Se observa en cada lámina el adjunto de un croquis de proyecto de detalle para un sector. Imágenes escaneadas de *Colón, Goes, Paso Molino y Unión*, págs. 25, 30, 35, 39, por Facultad de Arquitectura, 1997. Archivo del IETU, FADU. Inédito.

Esta clasificación de las centralidades en el marco de la elaboración del POT denota la voluntad de posicionar la temática y dar respuesta a las transformaciones que se vivían en la década de los noventa vinculadas a la generación de nuevas áreas comerciales en Montevideo: se era testigo del impacto de la primera generación de *shopping centers*. A efectos de concebir esta propuesta, se rastrea la influencia del concepto de áreas de nueva centralidad impulsado por Joan Busquets en Barcelona como coordinador, a partir de 1983, del Servicio de Urbanismo Municipal, por medio de la descentralización de las actividades terciarias del centro en espacios urbanos de distinta naturaleza en puntos estratégicos de la ciudad.

En segundo lugar, se focalizó en cuatro centralidades, tres históricas y una de carácter metropolitano: Goes, Paso Molino, Unión, Colón. En cada una se realizó un análisis y diagnóstico, y se culminó en proyectos de detalle con croquis tentativos de propuestas arquitectónicas en puntos escogidos.

Nuevas áreas patrimoniales

Respecto del «sistema de preservación patrimonial», resulta novedoso considerar los valores patrimoniales como un componente estructural en el Plan y sus instrumentos derivados. Se propone también que los vecinos eleven propuestas, por lo que se observa el germen de lo que luego fue la creación de los Bienes de

Interés Municipal. Desde la Carta de Venecia de 1964 se había ampliado la noción de monumento, ya no reservado a las grandes creaciones sino contemplando obras modestas que con el tiempo han adquirido un significado cultural. Se propone una política del patrimonio natural y cultural considerando el planeamiento del territorio y el urbanismo en todos sus niveles, inspirados en la carta internacional para la conservación de las ciudades históricas, ICOMOS Toledo, de 1986.

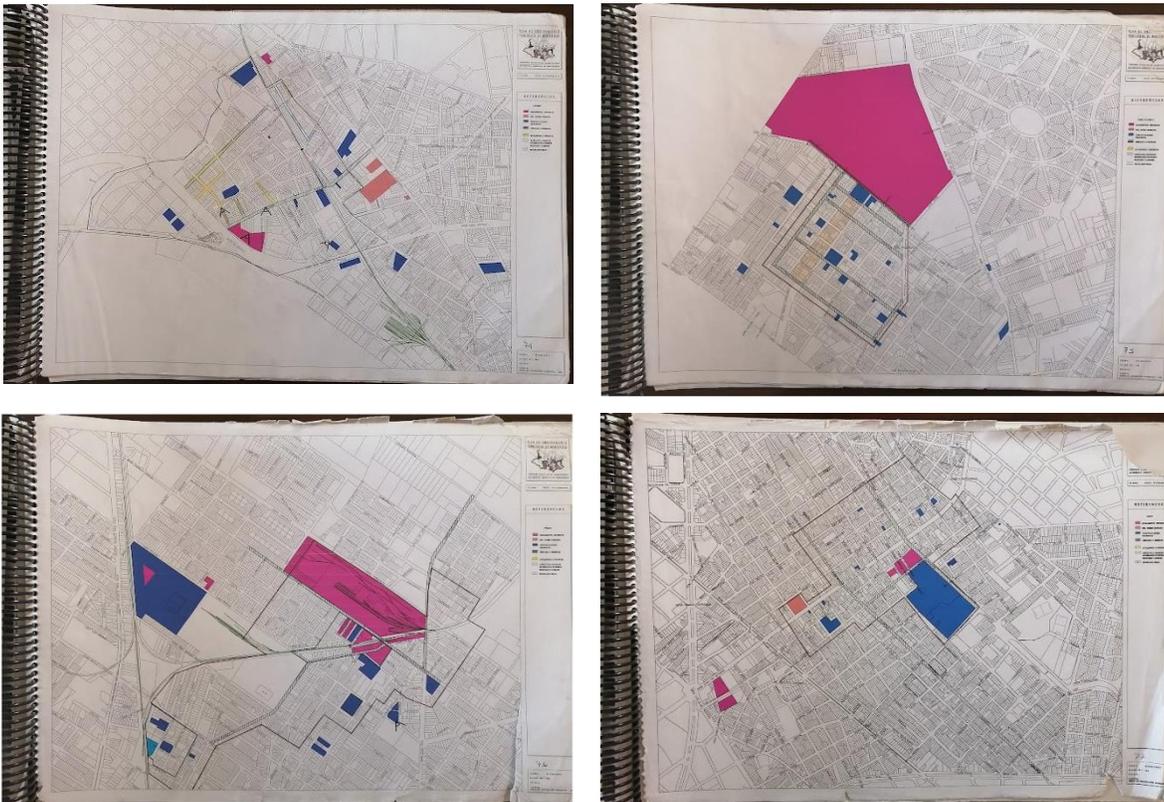


Figura 41.

Propuestas de escala intermedia para áreas patrimoniales.

Nota. Se identifican edificios de interés patrimonial, arbolado, adoquinado, alineaciones a preservar y conos de protección visual. Imágenes fotografiadas de Capurro, Pueblo Ituzaingó, Peñarol y Unión. Págs. 74-77, por Facultad de Arquitectura, 1997. Archivo del IETU, FADU. Inédito.

A las áreas urbanas y paisajes naturales ya protegidos en Montevideo previo al POT bajo el decreto 26.986⁹⁸ la propuesta suma varios sectores en dos modalidades: áreas de máxima protección y áreas de protección intermedia. Se ponen en valor varios sectores de áreas periféricas, como el casco de Santiago Vázquez, Santa Catalina, Pajas Blancas, Abayubá, Colón-Lezica, Peñarol, Pueblo Ituzaingó. En áreas intermedias se suman Cerrito, Cerro, Unión y la avenida 8 de Octubre. En áreas que ya contaban con protección patrimonial se

⁹⁸ La lámina I.7 de la Memoria Informativa del POT señala las áreas bajo la jurisdicción de comisiones especiales permanentes (Ciudad Vieja, Barrio Sur, Barrios Reus Sur y Norte, Prado, Pocitos, Carrasco y Punta Gorda) y bienes de interés municipal salpicados en la trama, así como las áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido.

anexan Capurro y la calle Lluques, el Centro y la avenida 18 de Julio, Parque Batlle e inmediaciones, y Malvín. Bella Vista y Aguada se indican como sitios de máxima protección, vinculados al patrimonio industrial y ferroviario que se concentra en el sector. Se hacen propuestas a escala intermedia para los ámbitos de Capurro, Pueblo Ituzaingó, Peñarol y Unión. El denominador común es la identificación de nuevos edificios de interés a los ya protegidos por la IMM. En vías elegidas se señala arbolado, adoquinado y alineaciones a preservar, así como conos de protección visual.

4.2.4 El avance oficial



Figura 42.

Hacia un Plan de Montevideo, 1997.

Nota. Imágenes escaneadas de *portada, modelo territorial* (pág. 21) y *sistema de espacios verdes* (pág. 35), por IMM, 1997.

Se hace referencia a la publicación oficial de un avance del Plan (IMM, 1997) que, como indica la portada, constituye un «documento de discusión». Esta publicación institucional fue elaborada luego de la entrega del Anteproyecto del Plan por parte de la FARQ, que se caracteriza como «de un invaluable apoyo técnico», pero a título expreso queda sentado que no participó en la redacción del documento. Gilmet (entrevista personal, 31 de mayo de 2018) sugiere que la IMM armó este documento de difusión ante ciertos vacíos en la entrega denominada Anteproyecto del POT, realizada por la Facultad. No figuran las áreas y proyectos de valor que están en el POT definitivo (el par Propios-Luis Alberto de Herrera y la Bahía de Montevideo). Sin embargo, el croquis del Modelo Territorial publicado en esta ocasión permanecerá incambiado hasta la versión del POT definitiva. Lo que se presenta aquí constituye la antesala de las propuestas de estructuras y sistemas territoriales del POT: Red Vial, Transporte, Centralidades, Espacios Verdes, la zonificación primaria y secundaria propuesta y las áreas de preservación. Como actuaciones y proyectos especiales figuran los proyectos 18 de Julio y Arroyo Miguelete. Si se analiza este avance en clave de herramientas proyectuales utilizadas con mayor énfasis, se observan las características que se enumera a continuación.

El diseño reflexivo

Esta publicación de difusión y discusión se constituye en un medio para la negociación «paso a paso» con la comunidad. Se emparenta con el concepto de *diseño reflexivo* como herramienta del proyecto territorial (Elinbaum, 2012). Pese a la complejidad del proceso de aprobación de un instrumento territorial, la negociación debe expresarse mediante un «plan de referencia». No es un cóctel de intereses individuales ni un compromiso vacío, sino una traducción precisa de una visión de desarrollo colectivo y compartido, que permite, a través de un modelo, generar un *pacto* urbano y territorial con la comunidad. El plan de referencia se convierte así en la base sobre la cual las intervenciones concretas pueden ser evaluadas.

La invención de un logo para el Plan –que aparece por primera vez en la publicación de referencia– también está asociada con el concepto de *diseño reflexivo* y el marketing del Plan. Con un lenguaje similar al utilizado en el logo del Plan Madrid 1997, se visualizan cuatro polígonos casi cuadrados, casi paralelos, el damero imperfecto de nuestras latitudes. Pero también son cuatro ejes temáticos. A los colores básicos rojo, amarillo azul, propios de vanguardias como la Bauhaus o Rietveld, se asocia la teoría de los colores de Goethe, quien afirmaba que los primarios eran cuatro y no tres. En la franja inferior, los colores se repiten en cada letra de la palabra PLAN, en sentido antihorario respecto de la disposición de los polígonos, lo que sugiere reequilibrios. Culmina con una base sólida en negro en la que se recorta la palabra «Montevideo» en letras blancas.

A la vez que esta publicación presenta un modelo territorial que deviene emblema del Plan, con una visión de algunos lineamientos que a futuro se legitimarán mediante el diseño físico, también presenta formulaciones espaciales concretas. Se hace referencia a la prefiguración del cauce del arroyo Miguelete como parque público, uno de los proyectos destinados a ser emblemáticos en el POT. En estas prefiguraciones de imágenes se ponen en juego representaciones del paisaje, el planeamiento urbano, la hidrología, el estudio de los cursos de agua y la ecología.

Los testimonios indican (Gilmet, comunicación personal, 2021) que este libro implicó conocimiento, dedicación y tiempo. Tiempo de recorrer el territorio, de tomar las fotos en el lugar y con la luz adecuada, de diseñar y modelar un producto pregnante, de lectura amena y con capacidad de síntesis, para el que se contrata a personas idóneas⁹⁹ para llegar al producto deseado, complementando al equipo de técnicos municipales que participaron.

⁹⁹ Se contrata al fotógrafo y diseñador gráfico Juan Ángel Urruzola, quien recorrería con Gilmet la ciudad y el territorio para hacer los registros. Detrás de cada foto hay una historia y una búsqueda de la mejor luz y el mejor punto de vista para hacer la toma. Ejemplo de ello son la toma de la avenida 19 de Abril, del Humedal del Santa Lucía, del estructurador Propios (págs. 37, 38, 45). Para realizar el material cartográfico se contrata a Álvaro Cayón, quien seguirá luego a cargo de la cartografía del Plan definitivo, y a Aníbal Parodi, uno de los mejores dibujantes de nuestra Facultad, para las ilustraciones.

4.2.5 La versión definitiva

«El patrimonio de una generación».

Mariano Arana, Junta Departamental, 18 de diciembre de 1997

(IMM, 1998, pág. 8)



Figura 43.

Portada de la publicación del Plan Montevideo y logotipo.

Nota. Imagen escaneada de portada, por IMM, 1998. Logotipo del Plan, por Juan Ángel Urruzola, 1997.

La carta de presentación del Plan Montevideo realizada por Arana en su intervención ante la Junta Departamental el 18 de diciembre de 1997 (IMM, 1998, págs. 8-9) resume la esencia y la trascendencia del Plan: lo enmarca en un proceso planificador de la ciudad y lo define como un modelo de planificación abierto y flexible en el que se plantea diversidad de escenarios, se incluye cierta cuota de incertidumbre y se le otorga un perfil estratégico y ejecutivo. Se hace hincapié en la pluralidad de actores intervinientes, se lo caracteriza como una obra colectiva y abierta, una acumulación de experiencias de tal envergadura que puede ser considerado el patrimonio de una generación. A la vez, apuesta al futuro de una Montevideo más democrática e integrada. En suma, se deja entrever en esta presentación la confianza en el plan urbanístico como proyecto político de ciudad. Para la colaboración en su redacción, además de equipos técnicos municipales, se contrató a asesores y referentes temáticos.

Por otro lado, contamos con una inmejorable descripción sintética de su contenido:

En su expresión literaria y gráfica, el Plan se compone de cuatro memorias –Memoria Informativa, Memoria de Ordenación, Memoria de Gestión y Seguimiento, y Memoria de Participación–, así como la cartografía correspondiente, compuesta de 60 planos. El cuerpo normativo, unitario, sistemático y coherente, está integrado por 312 artículos –decreto departamental 28.242– y acompañado de la cartografía correspondiente con valor jurídico, y constituye un verdadero código urbano que sanea una situación jurídica dispersa y contradictoria. (Gilmet, 2001, pág. 181)

Al analizar el Plan en **clave de herramientas proyectuales** utilizadas, cabe mencionar las siguientes.

La modelística

La modelística surge en los años sesenta, en un intento por superar la simplicidad y esquematismo funcionalista y asumiendo la dimensión dinámica de los hechos urbanos. Surgieron entonces esfuerzos estructuralistas y modelos explicativos lógico-matemáticos para explicar la realidad. Esta «corriente», de origen anglosajón, impregnó otras latitudes de forma acrítica y se produjo mucha literatura al respecto, publicada en España por la editorial Oikos Tau.

En los setenta surgen los primeros cuestionamientos a estos aportes, que argumentaban que hasta ese momento ninguno de los objetivos perseguidos por los modelos de gran escala había sido alcanzado ni existían razones para que se consiguiera en el futuro. Se pone en entredicho la capacidad de técnicas urbanísticas basadas en leyes y regularidades para prever y encauzar la evolución de la ciudad. El planeamiento deberá asumir cierta cota de incertidumbre con un carácter más contingente y abierto a diversas aproximaciones. Emerge entonces la idea de la práctica del planeamiento como una acción comunicativa. La función del planificador consistiría, entre otras, en ayudar a llegar a acuerdos acerca de cómo obrar. Una teoría del planeamiento puede ser de carácter empírico y normativo, ofreciendo al tiempo una estrategia pragmática y una visión política (Sabaté Bel, 1999, pág. 8).

Me detendré en particular en el modelo territorial para visualizar su devenir en el proceso de generación del Plan. Rodé manifiesta en la Junta Departamental de Montevideo (25 de marzo de 1997) que el modelo territorial significa una interpretación teórica del departamento. Así es descripto en el Plan 1998:

El Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Montevideo, establece el modelo territorial del departamento, sustentado en dos conceptos generales: las estructuras y los sistemas territoriales, y la zonificación o distinción de áreas para su tratamiento diferenciado según sus características constitutivas y sus necesidades presentes. (IMM, 1998, pág. 238)

Por un lado, es un modelo nuevo, en el sentido de que reconoce las áreas diferenciadas de la ciudad. Por otro, retoma el modelo del Plan Director, en el sentido de la voluntad de contener el área urbana, como vimos en § 2.2.2. Entendemos que se destacan cuatro estadios hacia la conformación del modelo, que culmina en el definitivo.

Modelo territorial. Evolución de su concepción

Herbulot (1992)

En cuanto a la evolución de la concepción del modelo territorial, el documento de discusión suministra un croquis de un urbanista francés, J. T. Herbulot, asesor para el Plan de Saneamiento de 1992, quien aventuraba una línea diagonal del bienestar humano mínimo en un mapa de Montevideo. Este puede ser considerado un diagnóstico hacia el germen de un modelo territorial que evolucionó después hacia la concepción del par Propios-Luis Alberto de Herrera como *zurcidora* de una malla social fragmentada. El primer modelo ya está esbozado en el documento de discusión. Según testimonio de Arana (entrevista personal, 4 de febrero de 2021), el aporte de Martín Ponce de León fue fundamental para que se llevara a cabo este plan de saneamiento. Se habilitó una visión articuladora con los demás sistemas territoriales, como la jerarquización vial y el sistema de espacios públicos. A título de ejemplo, cuando se realiza la obra del emisor Punta Carretas, se aprovecha la oportunidad para el reacondicionamiento de la rambla como paseo público y la generación de subespacios de oportunidad generados por necesidades del sistema de saneamiento, como el existente en la rambla y Ejido, obra de Ruben Otero.

Nueva Armonía (1994)

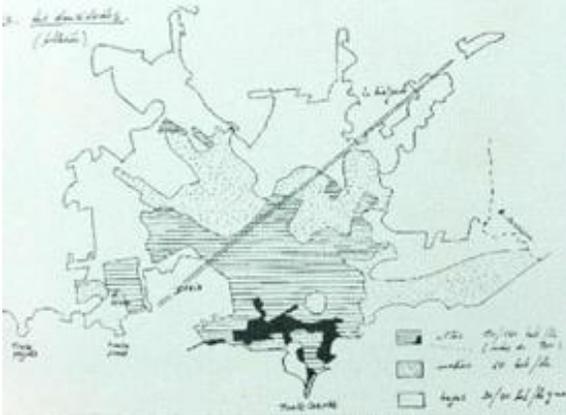
Publicada en *Visión de ciudad* (IMM, 1994, pág. 14). Se expresan múltiples acciones que apuntan al logro de una nueva Armonía, una denominación que nos retrotrae a las semblanzas de los socialistas utópicos. También en el documento de discusión figura un croquis que sintetiza las prioridades señaladas, identifica un borde urbano rural, diferencia diversas calidades de verde, incluidas las de cuencas de cañadas y arroyos, identifica estructuradores y las principales *orbitales* montevideanas.

Versión Anteproyecto 1996

En el Anteproyecto de 1996 con los primeros avances cartográficos del Plan figura un croquis del Modelo Territorial. Podemos preguntarnos si las flechas del modelo definitivo intentan coser la fractura social identificada en el croquis de Herbulot. En las sesiones de la Junta Departamental se menciona el proyecto

estratégico que constituye el eje Propios-Luis Alberto de Herrera como un insumo propuesto por la Academia.

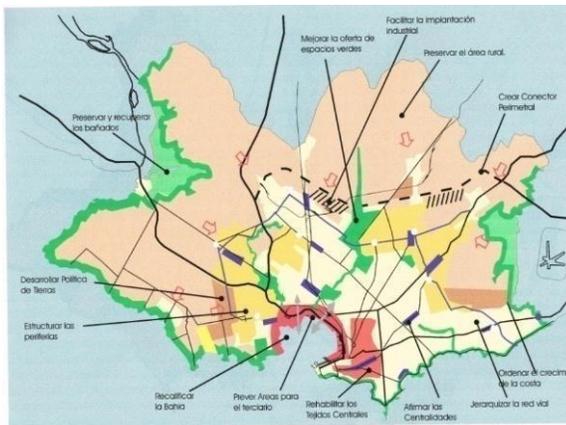
1. HERBULOT, Plan de saneamiento, 1992



2. NUEVA ARMONÍA, IMM, 1994



3 ANTEPROYECTO FARQ, 1996



4. HACIA UN PLAN MONTEVIDEO, IMM, 1997

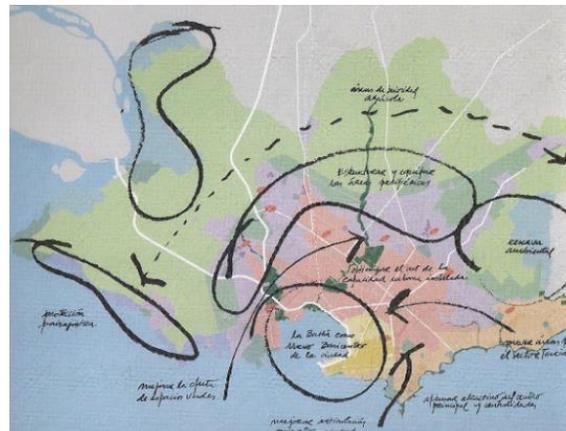


Figura 44.

Modelo Territorial del Plan Montevideo. Evolución de su concepción.

Nota. Imágenes escaneadas de: 1. *Plan de Saneamiento*, por J. T. Herbulot, IMM, 1992; 2. *Nueva Armonía*, pág. 14, por IMM, 1994; 3. *Modelo territorial en Anteproyecto del POT*, por Facultad de Arquitectura, 1996. Inédito; 4. *Modelo territorial*, pág. 21, por IMM, 1997.

Hacia un Plan de Montevideo

La versión 2 evoluciona hacia el croquis definitivo, publicado en el documento de avance del POT *Hacia un Plan de Montevideo*. Los datos sugieren que la definición de modelo del POT retoma algunos conceptos de la modelística señalados, ya que afirma que es una interpretación «dinámica» de la realidad, en la que la actuación en determinadas áreas territoriales y sectores de actividad es capaz de producir transformaciones en la globalidad. Pero el concepto de modelo original visto anteriormente «se contamina» de otras lecturas y aspiraciones. El gráfico es antes que nada una localización de lineamientos estratégicos. Si vamos al texto del

modelo, constituye una síntesis de los contenidos del Plan. Entendemos que habría un desfase entre el texto y el gráfico conocido como modelo, que, por otra parte, figura como imagen destacada en la publicación (IMM, 1997, pág. 21) comentada en la sección anterior. Este gráfico es el llamado plano síntesis de las propuestas de zonificación, perfectamente delimitadas, a las que se les suma un croquis conceptual de lineamientos e intenciones, síntesis entre lo regulatorio y lo estratégico.

La gráfica del modelo territorial se constituyó en una imagen pregnante del Plan, en un estandarte. El diseño pertenece a Álvaro Cayón, quien también coordinó las salidas gráficas de las Memorias del Plan, en conjunción con Hugo Gilmet. Es un modelo conceptual en el que se aíslan o abstraen uno o varios parámetros de la cuestión formal para observarlos con mayor claridad y con un fuerte componente utópico. Es una imagen sencilla, neta y pregnante que comunica el Montevideo deseado. Este modelo, además de poner en evidencia una determinada cualidad de la cuestión planteada, contiene ya el germen formal del cual va a florecer finalmente el propio proyecto. El eslogan que acompañaba el gráfico en la folletería de difusión pregona: «Por una ciudad abierta para su gente», ofreciendo al mismo tiempo una estrategia pragmática y una visión política.

En la entrevista (17 de setiembre de 2021) Cayón explica cómo hizo ese gráfico: con un plumín, a mano, sobre el plano síntesis de propuestas estratégicas como «motores ancla». Allí se identificaron los principales lineamientos, con baricentro en la bahía. Se hizo a imagen y semejanza del gráfico del Plan Estratégico de Madrid,¹⁰⁰ se lo procesó en una Macintosh, luego se pasó al Autocad para las memorias.

A la luz del análisis de otros planes contemporáneos al POT, se evidencia una amplia gama de expresiones gráficas comunes que resulta de interés analizar. Si se compara el Modelo Territorial del Plan Montevideo con el del Plan de Gotemburgo, se comprueban ciertas similitudes a la hora de construir el modelo. En ambos se superponen dos capas de información: un plano base donde se destaca la «información dura»: categorización del suelo, sistemas y estructuras territoriales; y una capa «blanda» de intenciones, ideas fuerza y estrategias en texto manuscrito, resaltadas con flechas, manchas y curvas.

Se especula desde diversos ángulos respecto de esta gráfica. Responde, por un lado, a la voluntad de comunicar que el Plan era regulador a la vez que estratégico y, por otro, a la voluntad de sumar a una mirada científicista heredada del Movimiento Moderno –cuyo resultado principal es la categorización del suelo– la mirada contingente de una serie de estrategias o ideas fuerza que prometen mejoras concretas y a corto plazo,

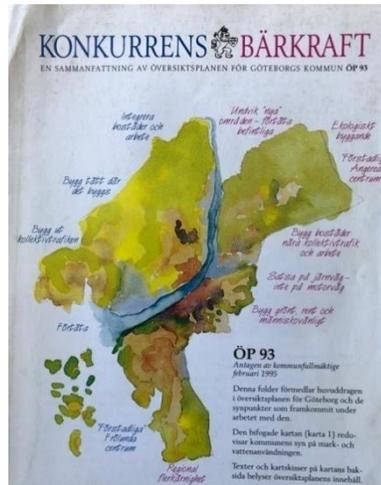
¹⁰⁰ Cayón hace referencia a la consulta de las bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1996. Consultado Gilmet al respecto (25-11-21), confirma ese dato. En efecto, durante su estadía en Barcelona en el programa Intercampus como profesor invitado, durante las mañanas daba clase y pasaba las tardes en la biblioteca del colegio de arquitectos de Barcelona consultando planes urbanos de la época, a sabiendas de que al retornar a Montevideo estaría dedicado por entero al POT. Antes de regresar pasó por Madrid, donde consultó sobre el avance del Plan en una salita de exposiciones en la Plaza de Colón (tenía una cortina de agua que luego fue sustituida, hoy es un teatro). De esa exposición trajo un folleto de difusión y es al que Cayón hace referencia en su testimonio.

de fácil comprensión para el público lector. A nuestro juicio, se empezaba a abrir la puerta a la dupla del conocimiento experto/experimentado y, en definitiva, a los procesos participativos. Para eso la cartografía debía ser entendible, fácilmente comunicable, y mejor aún si se transformaba en un estandarte, como fue el caso del modelo del Plan Montevideo.

El Zeitgeist de los noventa



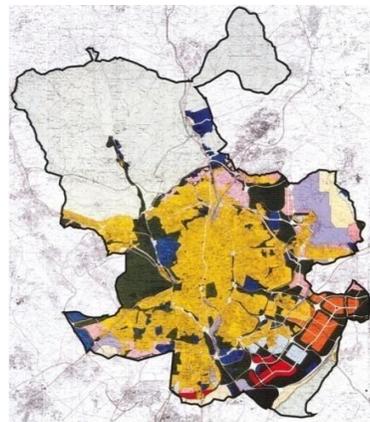
Reggio Emilia. Proyecto de reordenación agroecológica (1991).



Lineamientos del Plan de Gotemburgo (1993).¹⁰¹



Cuñas verdes en París y ciudades satélites (1996).



Categorización en el Plan Regional de Madrid (1997).

Figura 45.

Planes de los noventa nutren de influencias al POT desde lo conceptual a la grafía.

Nota. Imágenes escaneadas de archivo personal de Hugo Gilmet.

¹⁰¹ Folleto del Plan de Gotemburgo. «Estos gráficos estaban en el ambiente de la disciplina de la ordenación territorial. Tiene lineamientos estratégicos muy parecidos a los nuestros: integrar vivienda y trabajo, construir viviendas cerca del transporte colectivo y el trabajo, fortalecer el centro, densificar, construir de modo ecológico. Se trata del Plan General de 1993, aprobado por un equivalente a la Junta Departamental en febrero de 1995» (Gilmet, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021).

Un plan con proyectos

En el transcurso del proceso proyectual, la relación entre el Plan y el proyecto evoluciona hacia un equilibrio y una necesaria copresencia en la versión definitiva. La falsa dicotomía entre Plan y proyecto problematizada en el artículo de Campos Venuti¹⁰² (1984) parece saldada. Plan y proyecto no son sustituibles sino copresentes. El Plan parece ser condición necesaria pero no suficiente, ya que el proyecto tiene una capacidad motora de impulsar a la concreción del Plan. Si bien las áreas de promoción y los planes especiales con valor estratégico en el Plan 1998 se reducen a cuatro, tendrían poder transformador en todo el territorio, como elementos carismáticos que van impulsando la transformación urbana.

En clave de plan sistémico, las herramientas proyectuales del POT fueron: la jerarquización y el reordenamiento de las circulaciones y el transporte, el sistema de las centralidades, la rehabilitación e integración de los espacios públicos, y las zonificaciones que determinan el uso y la ocupación del suelo. Luego hay una serie de dispositivos proyectuales a aplicar predio a predio, que por sumatoria permitiría alcanzar la forma de la ciudad deseada.

Una innovación sustancial del Plan en clave de herramientas proyectuales son los proyectos de detalle¹⁰³ –o, en otra terminología, los llamados *proyectos urbanos*–, cuyos alcances están definidos en el Digesto Departamental.

En la disciplina urbanística el *proyecto urbano* es un producto reciente, considerado una bisagra temporal y escalar entre el Plan sistémico a largo plazo y el proyecto de arquitectura a corto plazo. El término es acuñado a fines de la década de los sesenta, y en los ochenta se lo incorpora como una dimensión de la planificación estratégica (Novick, 2000).

¹⁰² Este artículo se transformó en un clásico de lectura obligada en las cátedras de teoría de la FADU. Campos Venuti fue protagonista del punto de inflexión urbano en Bolonia, pero también en Reggio Emilia y otras ciudades italianas y más allá, porque también fue consultor del plan maestro municipal de Madrid. Falleció el 30 de setiembre de 2019, a la edad de 93 años. «Fue el defensor de la lucha contra la renta del suelo y la desregulación como criterios de urbanización y de vida de la ciudad», recordó el alcalde. «Fue el urbanista de la equiparación y el reequilibrio urbanístico, de la sostenibilidad y la ecología, de la reurbanización de lo existente y de la puesta en valor de los centros territoriales de excelencia, de la calidad y construcción pública, del dimensionamiento de los planes urbanísticos. La ciudad no se expande, se regenera». Recuperado de <https://www.reggiosera.it/2019/09/e-morto-campos-venuti-padre-della-svolta-urbanistica-reggiana/257834/>

¹⁰³ Artículo D.223.57 . Proyecto de detalle. Son las figuras de planeamiento mediante las cuales es posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes, en desarrollo del presente Plan, así como de Planes Especiales de Ordenación y de Planes Zonales. Los proyectos de detalle, no podrán modificar las determinaciones del planeamiento que desarrollan.

Artículo D.223.58 . Las determinaciones de los proyectos de detalle contendrán la siguiente documentación: A) Memoria justificativa de su conveniencia y de la procedencia de las soluciones adoptadas. B) Planos a escala adecuada, que expresen todas y cada una de las determinaciones de la ordenación propuesta. C) Determinaciones que el proyecto prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica, alumbrado público, espacios verdes y otras análogas. D) Estudio sobre cargas y beneficios a considerar en la ejecución del proyecto.

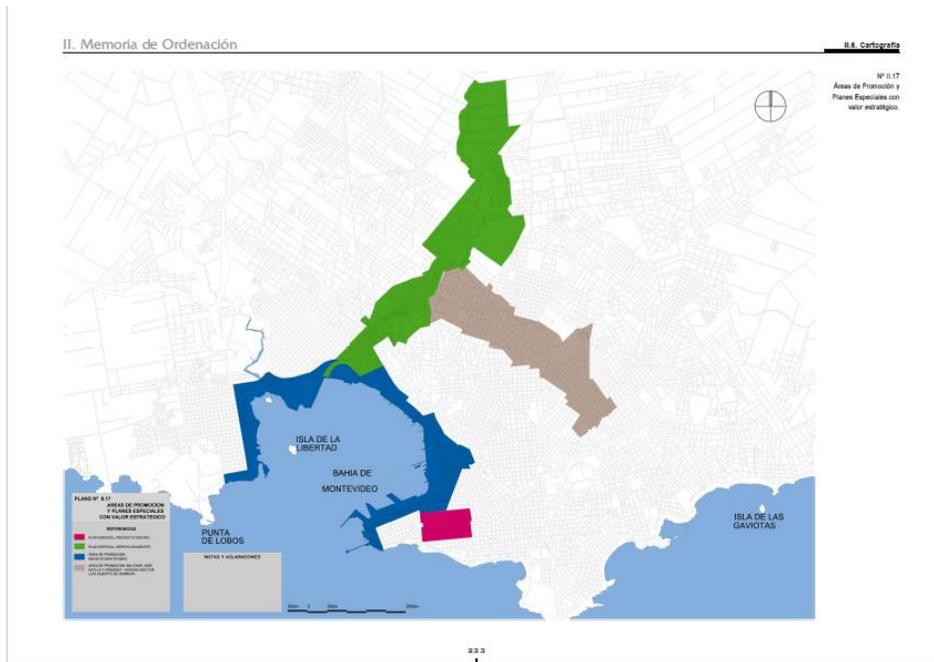


Figura 46.

Áreas de promoción y planes especiales con valor estratégico: Bahía, Propios-Luis Alberto de Herrera, Arroyo Miguelete, Centro.

Nota. Copiado de *Memoria de ordenación, Cartografía, lámina n.º II.17*, pág. 233, por IMM, 1998.

A nuestro juicio, la introducción en el Plan Montevideo del llamado *proyecto de detalle* refiere al concepto introducido en los ochenta, ya que se avizora una componente estratégica al habilitar un régimen específico de parámetros urbanísticos y de gestión que tiene una validez temporal, lo que lo independiza del régimen general del resto del sistema (ver § 4.1.3). En las Directrices Departamentales (2014) –la natural continuidad del POT– la componente estratégica resulta más decisiva al proponer cinco *territorios estratégicos*, en cada uno de los cuales se identifican planes parciales y proyectos a completar, con reminiscencias del Plan Urbano Rosario 2007-2017 en cuanto a la similitud de las llamadas *operaciones estructurales* o *grandes transformaciones* con los territorios estratégicos de las Directrices. En dicho Plan de Rosario, al igual que en los territorios estratégicos de las directrices de Montevideo, para lograr una importante transformación dentro del ámbito departamental se prioriza el desarrollo de grandes operaciones estructurales que abarcan porciones importantes del territorio departamental, a las que se les asigna el carácter de intervenciones estratégicas, orientadoras de la actuación urbanística, que se articulan entre sí y le otorgan sentido a la ejecución de las acciones más específicas incluidas en cada componente.

La forma de la ciudad. De la escala intermedia al diseño predio a predio

Desde el punto de vista proyectual se acudió a recursos formales para diseñar la ciudad y aminorar el efecto

adverso de una normativa genérica aplicada hasta ese momento, regulada por el ancho de calle (con la excepción de las áreas patrimoniales y los barrios jardín). Las diferenciaciones por áreas caracterizadas u homogéneas fue un aporte sustancial hacia un urbanismo adjetivado, trabajado a cabalidad desde la Academia en el Proyecto del POT (Facultad de Arquitectura, 1997).

La estructura predial, las alturas, los retiros y el FOS son los parámetros que definen la forma del entorno construido. Dicho de otro modo, son los recursos proyectuales de los que dispuso el POT para encauzar la forma de la ciudad mediante la normativa y la casuística *–caso a caso–*.

Acerca del diseño de los lotes, en el POT se indica una normativa de amanzanamientos y tamaños de predio en función de las áreas diferenciadas de la zonificación secundaria urbana. Dentro de cada zona, según el frente y la superficie del predio corresponden FOS diferenciados. Hay un vínculo entre estos parámetros que evidencia un modelo de ciudad deseada, con determinadas formas específicas de ocupación de la parcela. A título de ejemplo: en el área costera el frente mínimo admisible es 12 metros, con superficie mínima de predio de 300 m² y FOS de 60% y 80%. Ahora, si se propone un frente de 15 metros, la superficie mínima de predio exigida pasa a ser 500 m² y el FOS se reduce a 50% y 35%. Las dimensiones mínimas de frente responden también a una memoria de la ciudad construida y de correspondencias tipomorfológicas. El frente mínimo de diez metros que corresponde al área central responde a la predominancia de la casa estándar en muchos barrios del área.

La ordenanza relativa a las alturas es un parámetro crítico ya que interviene directamente sobre la densidad de la población, el ambiente urbano y el precio de la tierra. Al criterio homogeneizante del Plan Director, donde las alturas eran consecuencia directa del ancho de calle se superpone una ordenanza atenta al caso a caso y a la ciudad «por partes», con áreas diferenciadas, lo que constituye la zonificación terciaria. Esta incluye los llamados «estructuradores», que son avenidas escogidas de la ciudad donde se otorgan mayores alturas respecto de las áreas colindantes y donde el Plan aspira a encauzar los procesos de sustitución tipológica. Es importante subrayar que, entre la normativa homogeneizante que determina la altura permitida por ancho de calle y la propuesta de alturas del POT de 1998, se aprobó una ordenanza que constituyó una estrategia muy hábil para dar paso luego a la aprobación del Plan. El POT no hubiese sido posible si no fuera por una cautela impuesta mediante la mencionada ordenanza, que autorizó una altura máxima de nueve metros para todo el departamento en términos generales, con sectores diferenciados en áreas patrimoniales (altura máxima de seis metros) o ya consolidadas como Pocitos costero (altura máxima de 27 metros). Fue una estrategia ideada por Rodríguez Orozco, Inda y Gilmet.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Gonzalo Rodríguez Orozco (1935-2016) fue presidente de la Comisión Asesora del Plan Director (período 1990-1994). En el obituario que le dedicó Nelson Inda recordaba especialmente la experiencia inigualable de compartir el primer gobierno frenteamplista en Montevideo. Luego hacía foco en sus aportes a las ordenanzas vinculadas a los acordamientos, a las contraprestaciones público-privadas y a las modificaciones del estatuto municipal que habilitó la creación de la división de Planificación Territorial (https://issuu.com/bsau/docs/bsau_-_agosto_2016). En efecto, Inda fue el primer director de esa división, siendo Hugo Gilmet su asesor.

El acordamiento, invención urbanística nacional

El POT apuesta al diseño caso a caso que echa mano de un repertorio de situaciones que generan una normativa diferenciada para determinado predio, que se subordina al contexto urbano inmediato. No en vano Rodríguez Orozco invitaba en su prédica a los arquitectos municipales a constituirse en «arquitectos de ciudad» (Inda, 2016, pág. 31). Es el caso de la normativa de «acordamiento»¹⁰⁵ en altura, también ya aplicada con anterioridad al POT. El acordamiento formaba parte de esa ordenanza de alturas que fue sustancial, anterior al POT y que este asimila en su normativa. Constituye una verdadera innovación urbana nacional, ya que, hasta donde sabemos, no se aplica en ninguna otra ciudad. El objetivo principal de este dispositivo proyectual es evitar las medianeras vistas cuando hay diferencia de parámetros urbanísticos de altura o de retiro frontal en predios contiguos. Los casos referentes más directos son Barrio Norte, incluso Caballito, barrios porteños que los arquitectos uruguayos de la época del *boom* de la construcción de los ochenta y noventa solían mirar y admirar, ya sea por visitas directas o a través de la revista *Summa* (Gilmet, comunicación personal, 20 de marzo de 2022). Claro que en Buenos Aires la trama barrial era otra. Anchos de predios más generosos que la estructura catastral promedio montevideana habilitaban en la urbe porteña retiros laterales que aquí serían impracticables en la mayoría de los casos. Por eso, a mi entender, la invención del «acordamiento» resulta muy apropiada al acompañar una visión de ciudad a nuestra realidad urbana.

También se indican en el POT una serie de procedimientos específicos para la determinación de alturas en predios que se enfrentan a calles con alturas normativas diferentes, ya sea en esquina o pasante.

*Retiro frontal.*¹⁰⁶ Su aplicación es diferenciada según las áreas caracterizadas desde el punto de vista formal y de los usos del suelo. Es un dispositivo de diseño muy potente, ya que es el espacio de transición entre lo público y lo privado, y, como toda frontera, un lugar de puja. Al ser visible desde el espacio público, la administración indica cómo debe ser su tratamiento formal (retiro vereda, jardín o patio). Al ser de propiedad privada, el usuario lo adjetiva a su modo. Si no hay fondo para la parrilla o el estacionamiento, esos usos irán a parar al retiro, aunque no sean los preferentes.

¹⁰⁵ El régimen de acordamiento en altura es de aplicación cuando alguna de las construcciones linderas se encuentre construida sobre la divisoria superando la altura vigente para el predio en cuestión, aun cuando su fachada no coincida con la línea de edificación vigente. La altura mayor que genera el acordamiento es la correspondiente a la fachada del edificio lindero sobre la divisoria, excluidas las construcciones admitidas sobre la altura máxima (Art. 223.168, volumen IV Digesto Departamental).

¹⁰⁶ Se entiende por retiro frontal la afectación del espacio dentro del área privada del predio que separa las edificaciones de la vía pública. Dicho espacio recibirá un tratamiento especial de acuerdo a las distintas Áreas Caracterizadas y a los diferentes usos del suelo (Art. D 223.126, volumen IV Digesto Departamental).



Figura 47.

Aplicación de acordamiento.

Nota. 1. La altura máxima por Paraguay es 13,50 m, por La Paz alcanza los 36 m. 2. Acordamiento en Pocitos (Brito del Pino y Viejo Pancho) con edificio construido previo al POT con 27 m; hoy rige una máxima de 9 m. 3. Acordamiento en Ciudadela y San José, adyacente a edificio con G2 de protección patrimonial. Fotografías tomadas en 2022.

Los retiros lateral y bilateral tienen una función específica de acuerdo al POT, que es la de relacionar visualmente el espacio frentista con el posterior. Es de aplicación ante determinadas relaciones de frente de predio y siempre que el FOS sea menor o igual a 50%.

*Retiro posterior.*¹⁰⁷ Junto a las normas vinculadas a la profundidad de la edificación y a la determinación del FOS, su objetivo está relacionado con mantener vivos los corazones de manzana en las áreas caracterizadas que lo justifican.

El *Factor de Ocupación del Suelo*¹⁰⁸ es la superficie máxima del predio que se permite edificar. Combinado con los demás parámetros, termina de regular la forma de la ciudad.

La escuela de Vanini¹⁰⁹ tiene su sitio en el Plan, en ese intento por no perder la especificidad del lugar, el predio a predio. Por ejemplo, a través de la normativa de acordamientos o de la protección de conos de visión para los edificios patrimoniales. Es la disputa del plan general versus lo singular.

¹⁰⁷ Se entiende por retiro posterior la afectación del área privada del predio que separa las construcciones principales de la divisoria posterior (Art. D 223.153, volumen IV Digesto Departamental).

¹⁰⁸ El art. D223.155.1 del Digesto Departamental define: «Se entiende por Factor de Ocupación de Suelo (FOS), el porcentaje de la superficie total del predio por sobre el nivel del terreno que se puede ocupar con edificaciones. A los efectos de determinar la superficie de ocupación del suelo, se computará toda proyección de la superficie cubierta y semicubierta, cualquiera sea su uso, sobre el nivel del terreno a excepción de [...] [siguen detalles]». La normativa indica FOS diferenciados según las áreas diferenciadas urbanas. Con la aprobación de las normas complementarias (2009) se agregó el concepto de FIS, aplicable para usos no residenciales. Con el FIS se limitan las superficies impermeables admisibles en un padrón.

¹⁰⁹ Taller de Facultad dirigido por Juan Carlos Vanini desde 1985 a 1995, que luego fuera Taller Pintos. Livni, Inda, Giordano, Arana y Gilmet integraron sus planteles docentes. La fuerte presencia de docentes de Taller Vanini en la administración municipal podría explicar la débil participación de sus integrantes en los equipos del Anteproyecto de la Facultad en el marco del convenio.

Después, el urbanismo catalán se cuela también con la idea de la manzana de borde cerrado y corazón abierto,¹¹⁰ la planificación estratégica de Barcelona para las Olimpiadas de 1992, su apertura al mar, el estudio MBM (Martorell-Bohigas-Mackay); todas esas estrategias proyectuales estaban presentes. También, junto con Barcelona, la IBA de Berlín fue otra experiencia notable muy influyente, donde la arquitectura se subordina a los dictados del trazado urbano. (A. Cayón, entrevista personal, 17 de setiembre de 2021)

La cartografía como norma jurídica

Daiver Borgunder, funcionario municipal de profesión ingeniero agrimensor, fue encargado de la cartografía del POT desde la UCPM. Álvaro Cayón coordinó las salidas gráficas del Plan, la llamada cartografía de las Memorias de Información y Ordenación. Los dibujantes fueron técnicos municipales, agrimensores; era una época de transición del formato papel al digital. La cartografía del POT fue un palo en la rueda, afirma Cayón (entrevista personal, 17 de setiembre de 2021). No se contaba con recursos humanos ni tecnológicos para realizar una cartografía profesional y actualizada, aunque el proyecto de actualización del catastro era reciente (1992). Luego, con la georreferenciación las cosas avanzaron, al punto de que el Sistema de Información Geográfica de la IM es hoy ejemplar para otras intendencias departamentales.

En segundo lugar, en el año 92 el Proyecto Catastro fue fundamental, porque si bien tenía claramente un fin tributario que luego fracasó, en el sentido que hubo una declaración de inconstitucionalidad, claramente se avizoró desde el primer momento que era multifinalitario, como se decía en esa época. Fue muy importante desde el punto de vista del conocimiento del territorio, predio a predio. En dicho proyecto hubo una participación de la Facultad, en particular de Eduardo Folco, y de un equipo municipal, sobre todo de ciertos servicios, por ejemplo del servicio de fotogrametría, que sentaron las bases de los sistemas de información geográficos para poder producir un plano base digitalizado, pues no lo teníamos. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

El problema de la expresión de la cartografía del POT responde a que se constituye en norma técnica, entonces no tiene lugar, salvo en algunos pocos sitios de las memorias, la expresión de ideas conceptuales.

¹¹⁰ La estrategia de manzana cerrada y corazón abierto tiene muchos referentes, además de Barcelona. Contemporáneo a la modernidad ortodoxa de bloques orientados norte-sur y a la desaparición de la calle-corredor, se forjaban experiencias como los *hofs* de la Viena Roja o los conjuntos habitacionales en Berlín. A efectos de cooperar a su consolidación, se determina una profundidad máxima de la edificación, pautada por el artículo D 223.165 del Digesto Departamental, un artículo, por cierto, innovador: «Las construcciones que superen los trece con cincuenta (13,50) metros de altura no deberán extenderse una distancia mayor del 38% de la profundidad de la manzana medida entre las alineaciones oficiales, en forma perpendicular a la alineación en el punto medio del frente del predio, ni superar los treinta (30) metros”.

En el caso del POT, la norma gráfica complementa o sustituye a la escrita en algunos casos. A título de ejemplo, en las áreas diferenciadas, en lo que refiere a alturas, retiros y FOS, a título expreso *rige lo establecido en los planos correspondientes*.

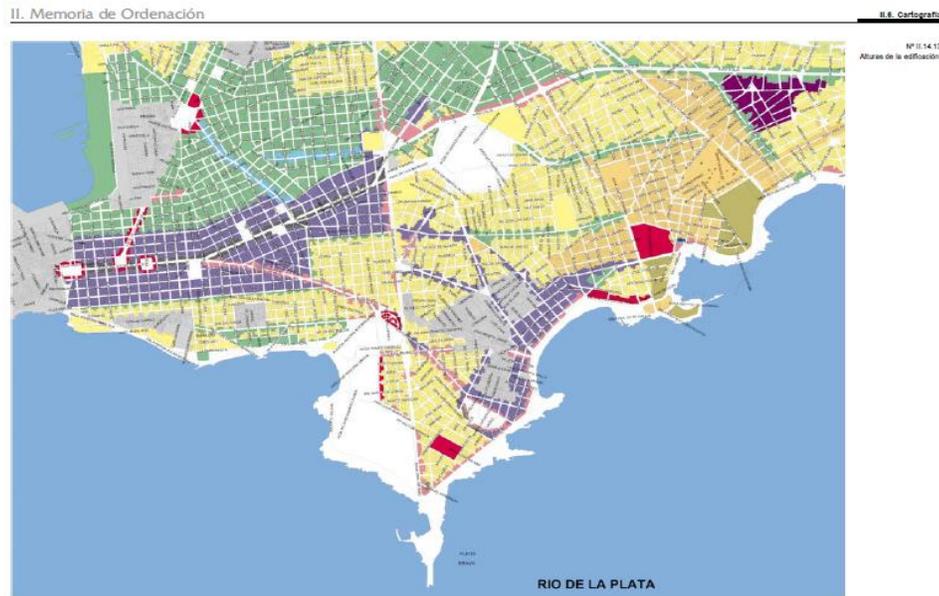


Figura 48.

Normativa de alturas de la edificación en el POT.

Nota. Esta cartografía tiene valor jurídico. La memoria normativa (Volumen IV del Digesto Departamental) hace referencia a ella como los *planos correspondientes*. Copiado de *Memoria de Ordenación, Cartografía, lámina n.º II.14.13*, pág. 225, por IMM, 1998.

Aspectos jurídicos del Plan Montevideo. Entre la tradición y la innovación

Uno de los aspectos que diferencian el Plan Estratégico del POT es que en este último converge una forma de ciudad deseada asociada a un marco jurídico avalado por el Legislativo departamental. El Plan está instrumentado técnicamente sobre un formato legal. También está asociado a un tiempo político y a actores específicos.

La llamada Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento es un capítulo del Plan que no figuraba en el Anteproyecto ni en el Proyecto del Plan. Fue realizada en su totalidad por la IMM, con aportes de la cooperación andaluza, redactores externos y asesores específicos. Las definiciones de escala arquitectónica tales como el acordamiento, la profundidad de la edificación, la forma de medir las alturas y otros asuntos de detalle del *predio a predio* fueron establecidas junto con la Unidad de Normas Técnicas.¹¹¹

¹¹¹ En esta dirección, Gilmet (2021) recuerda especialmente el aporte de Iris Mina de Betinelli y Silvia Videla, ambas arquitectas funcionarias de la IMM.

La normativa se basa en antecedentes jurídicos vigentes: la Ley de Expropiaciones de 1912 –la ley de corte urbanístico más potente al momento, aprobada un año después del Concurso de las Avenidas–, la Ley de Vivienda, la Ley de Impacto Territorial y la Ley de Centros Poblados. Hay un marco legislativo institucional en el que se asienta el Plan Montevideo, en el que la Ley Orgánica Municipal le otorga facultades al municipio para definir cómo aplicar las disposiciones de la Ley de Centros Poblados. En el momento de la aprobación del Plan, y a ocho años de la creación del MVOTMA, la Ley de Ordenamiento Territorial todavía era un debe.

Así se refería Rodé, en la cuarta edición del curso UEP Arquitectura al Eje (SMA, 1998), a la necesidad de contar con una Ley de Ordenamiento Territorial:

Lago, el primer ministro del MVOTMA, en un despacho en el [Palacio] Taranco, pues no tenía aún su despacho, me dijo: «Vamos a sacar una LOT». [...] Todavía la LOT es una asignatura pendiente, va por la séptima versión y es un condicionante decisivo. El Plan se apoya muy conservadoramente en lo que tenemos vigente, sin dar saltos en el vacío. Luego habrá que adecuar el Plan al nuevo marco legislativo. (SMA, 1998)

En ese mismo curso se ponían sobre la mesa algunas disquisiciones preliminares que constituyen importantes puntos de partida para entender los alcances del Plan desde el punto de vista jurídico. En primer lugar, precisar el concepto de territorio, que ya estaba presente en el derecho romano con Pomponius, cuyo pensamiento es recogido por Justiniano, quien lo define como el espacio físico que es ámbito de ejercicio del poder público, es decir, la interacción entre sociedad y espacio físico. La complejidad institucional del gobierno municipal se simplifica al alinear las estrategias en torno a un proyecto territorial y dejarlo escrito en una norma jurídica. En el caso del POT, la cartografía tiene valor normativo.

El Plan, como sostenía Rodé, se apoya jurídicamente en el valor social de la normativa urbano-territorial. La propiedad privada inmobiliaria tiende a ser absoluta y a pretender la menor regulación posible. Sin embargo, aun así es posible asignarle limitaciones en función del interés general o colectivo. A título de ejemplo, la Constitución de Brasil de 1988 pone énfasis en los derechos económicos y sociales de las personas, a diferencia de nuestra Constitución, que consagra la propiedad como derecho fundamental. Aun así, está limitada en función del interés general, cuestión en torno a la cual inmediatamente surgen las diversas bibliotecas jurídicas a la hora de definir qué es el interés general y en función de qué grupos sociales se lo define.

Por otro lado, el artículo 8 de la Constitución de la República establece el principio de igualdad, por el que todas las personas son iguales ante la ley, solo distinguiéndose por sus talentos y virtudes. Este artículo es el fundamento que habilita al POT a proponer un sistema de compensaciones (Gilmet, 2006, págs. 39-43).

A nuestro juicio, el sistema de compensaciones que establece el POT a efectos de la distribución equitativa de cargas y beneficios resultante de la ordenación del territorio tiene un carácter innovador en nuestro medio, pese a lo que sostenía Rodé en cuanto a que era un Plan conservador desde el punto de vista jurídico. Muchas de las herramientas de compensación propuestas en el POT fueron luego transferidas a la LOTDS, entre ellas *unidades de actuación, mayor aprovechamiento y precio compensatorio*.¹¹²

Montevideo todavía no ha dado el salto que implica la transferencia de derechos de edificabilidad, o la imposición de un FOT o coeficiente de edificabilidad homogéneo base para todo el suelo urbano, superado el cual debería pagarse un precio compensatorio. Ciudades como San Pablo en Brasil lo han implementado de manera exitosa; sin ir más lejos, también se aplica en algunos sitios en el departamento de Canelones. Sería una posible salida para independizar la planificación urbana –asignación de alturas, habilitación de determinados usos, etcétera– de la especulación inmobiliaria, potencial consecuencia de estas decisiones.

A nivel global, Hall (1996, págs. 427-428) sostiene que en los noventa había una serie de temas que preocupaban muchísimo a los planificadores, vinculada a los beneficios que reportaba la planificación al colectivo, es decir, las compensaciones. Sin embargo, la Academia poco aportó para resolverlos. A nivel local se replica la historia: las novedades respecto de mecanismos de compensación no han partido hasta ahora de la Academia ni se reportan investigaciones que trabajen en eso. Los datos sugieren que los mecanismos de gestión fueron aportes de la cooperación andaluza. Por otro lado, para capacitarse en estos temas los técnicos interesados, por lo general planificadores funcionarios del Estado, acuden a los cursos impartidos por el *Lincoln Institute*.¹¹³

En realidad, en Gran Bretaña ya desde 1947 es el Estado el que tiene la prerrogativa de decidir el uso del suelo y la obligación de compensar a los propietarios que perdieran sus derechos de edificación. En los ochenta, con el *boom* de la construcción, se implementaron mecanismos de cobro de dinero –tasa de urbanización– a los desarrolladores, a efectos de costear las infraestructuras viales y demás, lo que en varias oportunidades terminó en juicios legales en perjuicio del Estado. El debate acerca de la relación entre edificación y tasa de urbanización es recurrente, y el interés del cobro de tasas fluctúa según los ciclos económicos y las orientaciones políticas de cada gobierno local.

El segundo aspecto a subrayar en el POT desde el punto de vista jurídico está relacionado con la teoría de los poderes implícitos. Se apuesta a un equilibrio entre lo reglado y lo discrecional, quitándole el sentido peyorativo a este último. Si bien las normas son fundamentales por el principio de previsibilidad, se

¹¹² Las definiciones y los alcances actualizados de estos términos figuran en el decreto departamental 37.567, del 8 de octubre de 2020.
<http://expediente.juntamvd.gub.uy/JDM/ResolucionesPublicas.nsf/verResolucion?OpenAgent&unid=934F341324E0B6A9032585F900607BE7>

¹¹³ El Instituto Lincoln es una fundación privada creada en 1946 con sede en Cambridge, Massachusetts, con la finalidad de mejorar la calidad de vida mediante enfoques creativos en cuanto al uso, la tributación y la administración del suelo.
<https://www.lincolnst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln>

problematiza acerca de los riesgos que entrañan los criterios demasiado rígidos en los entes públicos, y se confía al criterio técnico cuando la norma no da todas las respuestas. Esto constituye un parteaguas jurídico entre el derecho anglosajón y el derecho romano, este último con voluntad de reglarlo todo y por escrito.¹¹⁴ Esta dicotomía ya estaba planteada antes del POT en la publicación *Visión de ciudad*, en la que se mencionaba la negociación directa, que es la posibilidad de obtener un permiso en régimen de excepción. Esta modalidad queda consagrada en el artículo 8 del POT, donde se define la modificación simple y la cualificada. Esta última debe ser aprobada por la Junta Departamental y por la Comisión Asesora del Plan. Por otra parte, el POT toma en cuenta el proceso de descentralización iniciado en 1990 en la IMM con la creación de los centros Centros Comunales Zonales (CCZ) y, como consecuencia, la previsión del Plan Zonal adecuado a la escala de la acción municipal. En sintonía, el Proyecto 1997 entregado por la Facultad de Arquitectura desglosa la normativa de alturas propuesta según las delimitaciones territoriales de los CCZ. En el marco de un proceso continuo de planificación-gestión del territorio, el Plan transformado en norma está hoy vivo en el volumen IV del Digesto Departamental de la IM, con agregados y sustituciones. El Plan contempla la posibilidad de ser revisado a los ocho años de su aprobación. Esa revisión fue un proceso que comenzó en 2005 y culminó con la aprobación, en 2013, de las Directrices Departamentales, ya con la LOTDS vigente.

La planificación participativa

La llamada *Memoria de Participación*, cuarto y último capítulo del Plan, tampoco figuraba en el Anteproyecto de 1996 ni en el Proyecto de 1997. Fue realizada en su totalidad por la IMM, con aportes de la cooperación andaluza, redactores externos y asesores específicos. No obstante, consta que la ARQ hizo presentaciones en los CCZ, en la Junta Departamental y en otras instancias a las que fue convocada.

En primer lugar, la descentralización del año 1990, que fue aprobada de inmediato, cuando asume Vázquez. El proyecto de descentralización tiene dos partes. Por un lado la desconcentración con la creación de los CCZ, donde cerca de mil funcionarios dejan el Palacio Municipal y empiezan a trabajar en los CCZ. Allí me parece que es muy importante el papel que van a jugar los arquitectos de los CCZ en todo este proyecto planificador y por supuesto del POT. Por otro lado, la genuina descentralización que es la descentralización

¹¹⁴ Este parteaguas jurídico tiene su contracara proyectual: es un tema de diseño de la ciudad presente en el Taller Vanini. Juan Carlos Vanini había hecho en los sesenta un posgrado en Reino Unido sobre arquitectura educativa, había tenido su experiencia londinense y luego en el Bowcentrum en Holanda. Figura una reseña de su vida académica en el acta del 23-09-2015 del Consejo de Facultad, recordándolo en el momento de su fallecimiento.
<https://www.expe.edu.uy/expe/resoluci.nsf/fb1cf4afc94c0d6c832577690074696f/864791acb86368cc03257f220061bd93?OpenDocument>

política, con la creación de las Juntas Locales y los Concejos Vecinales.

[...] Sin los CCZ nos hubiera sido imposible llevar a cabo un proceso participativo de consulta donde recorrimos cada uno de los CCZ con extensas presentaciones en las que conseguimos un sinnúmero de puntos de vista y de comentarios. Y donde teníamos como referentes, durante todo el proceso, a los arquitectos y arquitectas de los CCZ. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

Esta etapa de consulta pública del Plan tiene un carácter inédito a nivel nacional, si bien los procesos participativos en Montevideo se inician en 1990, signados por diversos acontecimientos: el proceso de descentralización participativa, la división territorial en dieciocho zonas, la designación de los Coordinadores Zonales, la promoción de la participación vecinal, y la realización del evento *Montevideo en Foro*, donde se elaboraron propuestas para la participación social en el diseño del sistema descentralizado de Montevideo.¹¹⁵

La Memoria del Plan Montevideo contabiliza 26 reuniones con diferentes actores, la asistencia de 1.025 personas en total, y la respuesta a 69 consultas que habían llegado a la oficina del POT hasta el 29 de mayo de 1997. La consulta se realizó durante todo el mes de abril de 1997 en el Atrio del Palacio Municipal. Allí se puso a consideración el Anteproyecto de 1996 y lo elaborado en la IMM (no así el Proyecto de 1997), a la vez que se llevaba a cabo una exposición y muestra de los principales recaudos del Plan. Las sugerencias de la etapa de consulta pública fueron procesadas para ser tenidas en cuenta para la versión definitiva.

La Junta Departamental, el órgano legislativo que debe aprobar la normativa que se desprende del Plan, estuvo informada de su elaboración desde las etapas iniciales, cuando en octubre de 1996 representantes de la IMM, de la FARQ y de la Cooperación andaluza fueron recibidos por los ediles y explicaron los contenidos del Plan. Luego, a lo largo de 1997 y 1998, diversos cuerpos técnicos municipales asistieron periódicamente a las sesiones de la Comisión de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios, donde a su vez se convocaba a distintos colectivos de interés según el tema a tratar.¹¹⁶

Los procesos participativos vinculados a los planes de ordenamiento se fueron perfeccionando con la planificación derivada del POT y pasaron por ajustes de protocolo indicados en la LOTDS a partir de su aprobación en 2008. Adquieren nuevas modalidades y requieren permanente creatividad según pasan los años, los grupos de interés y las generaciones, más allá de las instancias obligatorias de rigor (ver § 5.1.3).

VER DIAGRAMA 3

https://drive.google.com/file/d/1xxmlCDcRgk9W_FhklU6RfzsqSxLdz-BW/view?usp=share_link

¹¹⁵ Para visualizar los hitos del presupuesto participativo en Montevideo, consultar <https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/historia>

¹¹⁶ Todo el proceso de consulta quedó registrado en las versiones taquigráficas de las sesiones de la JDM, con una copia en papel disponible exclusivamente en sala en la Biblioteca de la FADU, que se digitalizó para facilitar su lectura e integrar al acervo del POT disponible en el IETU.

4.3 Lo que no fue. Las propuestas que quedaron por el camino

Las versiones 1996 y 1997, ya revisadas en las secciones anteriores, constituyen las entregas que hizo la FARQ a la IMM en el marco del convenio AO 5648. Podría esperarse que estas fueran avances tentativos, imperfectos y provisorios hacia lo que sería la versión definitiva del POT, en 1998.

Sin embargo, lo que se devela es que estas versiones anteriores contienen proyectos muy desarrollados – propuestas para las centralidades más importantes, vía públicas con paradas de transporte e intercambiadores modales, cortes de calles tipo– que en el Plan definitivo son desechados. En suma, estas versiones anteriores están cargadas de propuestas propias de la escala del proyecto urbano de detalle y de la escala intermedia, pero con vínculos en algunos casos inciertos con el plan sistémico. Si bien no formaron parte del Plan 1998, marcaron el camino, a manera de ensayo, mostraron que era posible trabajar en la multiescalaridad y que Plan y Proyecto no son incompatibles, una vieja y falsa dicotomía. Por otro lado, a la escala departamental e intermedia, muchas capas temáticas están presentes en la versión de 1997 y en la definitiva de 1998, con diverso grado de coincidencia o simplificación.

Desde lo más sistémico, como la definición de parámetros urbanos, se visualiza una propuesta de la FARQ que no admite FOS de 100% para ningún área de la ciudad, mientras que la versión definitiva asigna 100% FOS para las áreas centrales. Por otra parte, el sistema de compatibilidades de la vivienda y la industria de la versión 1997, con una voluntad de precisión o exactitud científicista, no fue incluido en la versión de 1998.

Cabe preguntarse el motivo por el cual estas propuestas quedaron afuera de la versión definitiva. Uno, estrictamente técnico, podría ser que desde la IMM se optara en el Plan 1998 por hacer énfasis en lo sistémico,¹¹⁷ postergando para etapas posteriores los proyectos de detalle y planes derivados, en el entendido de que incluir algunos proyectos de detalle seleccionados arbitrariamente podría dar un resultado que desequilibrara el sistema. A esto se agrega que esos proyectos no estaban lo suficientemente maduros y consensuados como para ser puestos a consideración del Ejecutivo departamental. Un ejemplo es el proyecto de detalle Cinta de Borde Bella Vista-Capurro-La Teja en la Bahía, esbozado en el Anteproyecto de 1996 y que recién se desarrolla y es aprobado por la Junta Departamental en 2009.

En cuanto a las propuestas de carácter sistémico, se optó por simplificar y por lo que resultara menos restrictivo. No se visualizan ideas opuestas, es decir, se está apuntalando el mismo modelo departamental pero en un gradiente distinto, sin la intensidad de la propuesta original. Si bien se enuncian cuatro grandes propuestas estratégicas, se las despoja de atributos compositivos propios del proyecto de detalle, tornándola,

¹¹⁷ La planificación sistémica hace referencia a un sistema en equilibrio entre sus partes y también entre la ciudad y el entorno. Tiene un carácter preventivo y a largo plazo, y en ese sentido sería más cercano al concepto de urbanismo defensivo que se desarrolla en la sección 4.1.2.

si se quiere, menos estimulante. La escala del proyecto retorna en algunos planes parciales, donde podemos hablar de un proyecto territorial del arroyo Miguelete: es un plan sistémico y un plan de proyectos.

Nos preguntamos, entonces, acerca del descarte de propuestas. Un motivo de carácter técnico-político podría ser que desde la IMM se especulara hasta qué punto la Junta Departamental estaría dispuesta a poner límites de uso a la propiedad privada o a aceptar propuestas con un grado de complejidad tal que finalmente podrían llegar a complicar la gestión. Resultaba imperioso moverse con cautela: no se podía romper el equilibrio de negociaciones y consensos. Se percibía temor y desconfianza hacia el proyecto de democracia territorial, así como temor a la posibilidad de perder derechos de la propiedad privada. Ya los aspectos sistémicos del Plan eran lo suficientemente removedores como para pretender, además, que en el mismo acto de aprobación del Plan se incluyeran también proyectos de detalle y de escala intermedia. De hecho, fue necesario quitar algunas restricciones a la propiedad privada en áreas patrimoniales para obtener la aprobación de la Junta.

Las propuestas de la escala intermedia que fueron descartadas, como las centralidades, incluían en algunos casos prefiguraciones arquitectónicas de recibo, pero que seguramente no estaba entre las prioridades de obras a ejecutar por la Administración. No se debe olvidar que es habitual en política que el gobierno nacional de oposición al gobierno departamental le escatime recursos. Una máxima de la toma de decisiones en política es: se actúa por acción tanto como por omisión. Cuando se deja de hacer algo también se está actuando.

Concluimos entonces que el POT definitivo habilitó una relación renovada entre Plan y Proyecto, y devino en un Plan «abierto» de planes y proyectos, que admite la transversalidad de las escalas. Por un lado, es un plan de planes en virtud de su base sistémica y del despliegue que adquiere su planificación derivada, con un repertorio de planes parciales que abordan escalas intermedias o sectoriales. Por otro lado, es un plan de proyectos: se generan cuatro «áreas de promoción y planes especiales con valor estratégico» que se suman a las posibilidades que se abren a través de la figura de los proyectos de detalle. Y es, además, un plan del «predio a predio» mediante normas singulares asociadas a la casuística predial que hacen a la «arquitectura de la ciudad»: el acordamiento, la profundidad de la edificación, retiros, alturas y sus variantes.

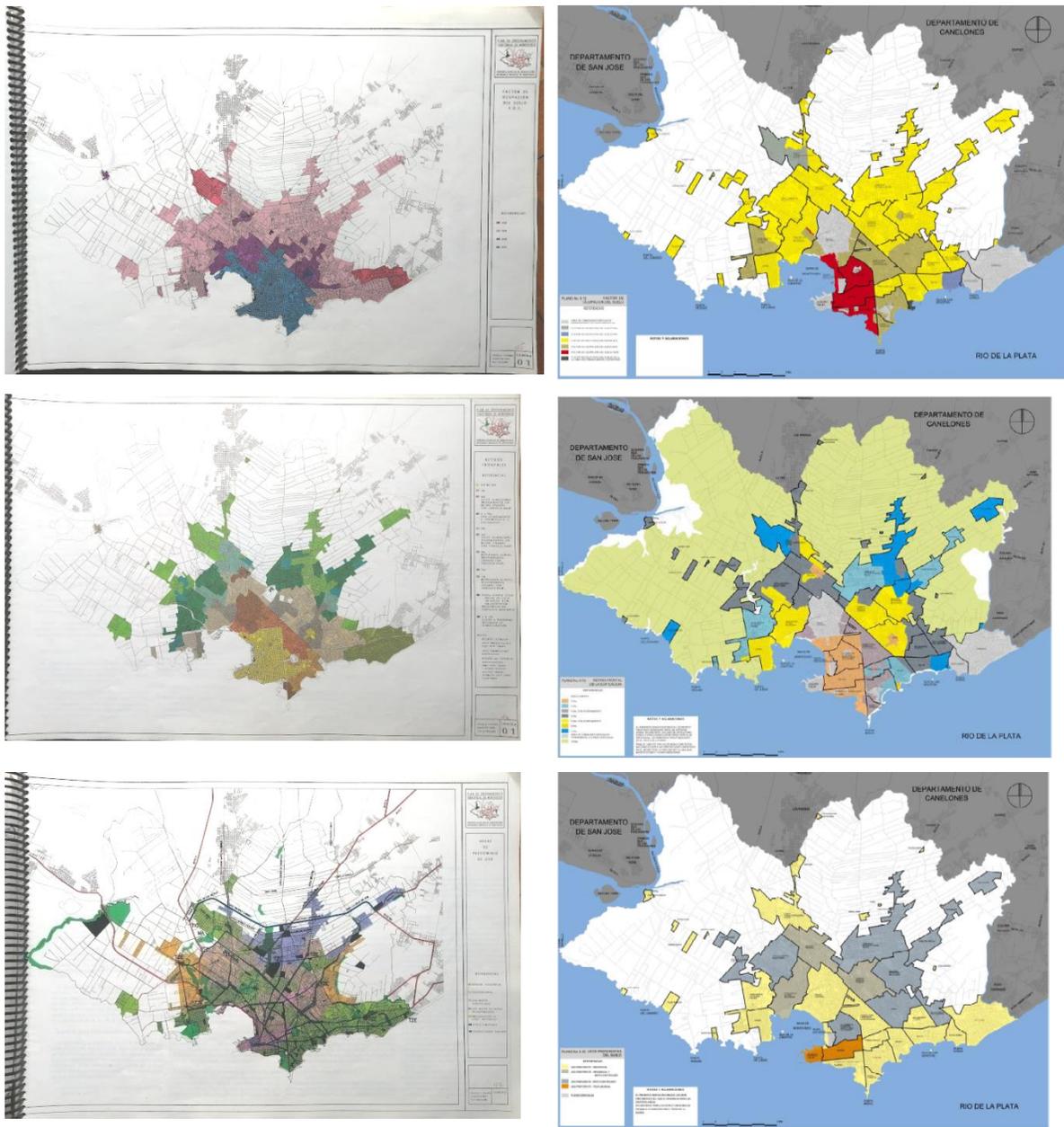


Figura 49.

Comparación de propuestas 1997 y 1998.

Nota. Propuesta de FOS, retiros frontales y usos preferentes. Proyecto Facultad de Arquitectura, 1997 (inédito) y POT IMM, 1998.

4.4 Los actores del Plan y sus disputas

Es menester remitir al perfil de los especialistas y promotores del Plan a cada paso de la construcción de esta tesis, ya que sus testimonios van apuntalando el discurso. Por eso se propone un mapa de actores que da

cuenta de la incidencia de los protagonistas y sus embates, que se articula con los diferentes momentos del proceso de elaboración del Plan. Esta matriz cualitativa de doble entrada habilita a considerar la reconfiguración del mapa de actores en función de lo que está en juego en los diferentes momentos del proceso. El *mapeo de actores* es una técnica que se propone identificar a los actores clave de un sistema y que permite analizar sus intereses, su importancia y su influencia sobre los resultados de una intervención.

En la interacción entre actores salen a la luz debates disciplinares, instancias de encuentro y de disputa, incluso cuestiones operativas como plazos de entrega acordados. Además de las distintas versiones del POT (1996-1997-1998) y de las entrevistas realizadas, se cuenta con registros del Servicio de Medios Audiovisuales de la FADU y de la Junta Departamental de Montevideo, donde el POT es objeto de análisis. Los datos permiten identificar, en principio, tres grupos de actores en la elaboración del Plan: la Intendencia, la Academia y la Cooperación de la Junta de Andalucía.¹¹⁸ No hay que olvidar a la Junta Departamental, que, en definitiva, en representación de los ciudadanos montevideanos, aprueba el Plan y habilita su entrada en vigencia como norma jurídica. En otras palabras, sin su voto no habría Plan. Por otra parte, se identifican grupos de interés periféricos, cuya participación es intermitente.

4.4.1 Los promotores de la Intendencia

El grupo de actores en torno a la IMM se va conformando desde la asunción del Frente Amplio al gobierno departamental. Había un sueño político compartido en torno a «Montevideo ciudad de la esperanza» (ver § 3.5.) que movilizaba al gabinete municipal. Cuando asumió Arana como intendente en 1995, el impulso por tratar la cuestión urbana fue mayor y, consecuentemente, la UCPM trabajaba en directa relación con el despacho del intendente. Se generó un núcleo fuerte de arquitectos en cargos de jerarquía política o de asesoría¹¹⁹ –Arana, Inda, Christoff, Schelotto, Gilmet– a quienes se sumó Rodé, abogado especializado en el derecho urbanístico, quienes estaban dispuestos a llevar adelante el POT. Ellos son los verdaderos promotores del Plan y son, además, docentes de la FARQ, por lo que los puentes interinstitucionales se tendieron rápidamente.

Un plan con esas características era único en el país, por lo que se lo nombró simplemente POT, sin necesidad, al principio, de agregar la especificación «Montevideo». Como antecedente fundamental, en el mismo ámbito de actuación se había elaborado el Plan para el Desarrollo de Montevideo (1995), que, como ya vimos, era un plan de naturaleza estratégica y sin un correlato jurídico.

¹¹⁸ Podría pensarse en un cuarto grupo de actores, el colectivo político del Frente Amplio, cuyas unidades temáticas elaboraron las bases programáticas 1990-1994 y 1995-1999 para Montevideo, en las que había una clara visión de ciudad socialista. No obstante, se entiende que ya están representados en el Ejecutivo y el Legislativo comunal.

¹¹⁹ Arq. Mariano Arana, intendente de Montevideo; Dr. Patricio Rodé, director general de la Unidad Central de Planificación Municipal; Arq. Nelson Inda, director de la División de Planificación Territorial (1995-1998); Arq. Daniel Christoff, director de la División de Planificación Territorial (1998); Arq. Salvador Schelotto, asesor del intendente; Arq. Hugo Gilmet, asesor de la Unidad Central de Planificación Municipal.

Nos avisaron desde el Consejo que se había firmado el convenio entre la Universidad y la Intendencia; bueno, ahí fue importante la presencia de Arana, obviamente, Arana como intendente y como profesor. Y todo el equipo de gobierno de la Intendencia, que eran profesores o exprofesores de la Facultad, me parece que fue fundamental para hacer ese puente entre las dos instituciones. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

Quizás fuera muy complejo el armado del POT porque el comitente fue el municipio. La Intendencia fue el comitente, marcó sus metas, marcó sus objetivos. Tuvo una presencia pesada en el desarrollo del POT. (Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018)

El lugar de la Intendencia en el mapa de actores es probablemente el más complejo, ya que queda en el medio del equipo académico de la Facultad, de la Cooperación andaluza y de la JDM. En palabras de Rodé (SMA, 1998), la IMM oficia de mediador entre la propuesta académica, a la que también modifica y rehace a su modo, y la negociación en la JDM, que finalmente tiene el poder de aprobar o no el Plan. Por un lado, la Intendencia articula con la Facultad y le exige resultados en su rol de comitente; por otro, tiene que negociar para ganarse los votos en la JDM.

Respecto de esto último y de la necesidad de seducir a la audiencia de la JDM,¹²⁰ donde no todos pertenecían al mismo partido político, vale la pena repasar la intervención de Arana el 3 de julio de 1998. Se visualiza a Arana como intelectual comprometido con la ciudad, a la vez que hábil negociador. Su intervención ese día en la JDM hace énfasis en dos aspectos. En primer lugar, da una clase magistral de historia y urbanismo, poniendo en valor a los hacedores de la ciudad de todos los tiempos y a la cultura planificadora de Montevideo. En segundo lugar, reitera lo dicho en su discurso de asunción como intendente en 1996: «Voy a convertir Montevideo en la Bruselas del Mercosur», a imagen y semejanza de lo que es Bruselas para la Unión Europea, también llamada capital de Europa.

Inferimos que, más allá del genuino interés de Arana por el Mercosur, su alusión es estratégica: sabe ponerse a la audiencia en el bolsillo. Ser digna capital del Mercosur despierta viejos imaginarios dormidos sin colores políticos. Montevideo ciudad latinoamericana, sí, pero a la vez, distinguida y singular, comparable con una

¹²⁰Listado de Ediles titulares PERIODO 1995-2000 y su respectiva afiliación política (P.C. Partido Colorado, P.N. Partido Nacional, F.A. Frente Amplio)

Abi Saab, Osvaldo - P.N., Agobian, Jorge - P.C., Alem, José - P.N., Ayestarán, Teresita - F.A., Barbato, Milka - P.C., Bejar, Eduardo - P.N., Carrasco, José - F.A., Coitinho, Hugo - F.A., Domínguez, Andrés - F.A., Freiganes, Jorge - P.C., Goitiño, Nelly - F.A., Jardín, Esteban - P.N., Linzo, Mario - P.C. Manzor, Carlos - P.N., Melgarejo, Artigas - F.A., Melo, Eudoro - P.C., Morodo, Walter - F.A., Muiña, Walter - P.N., Percovich, Margarita - F.A., Rodríguez, Raúl - P.C., Rosado, Lilián - F.A. Sanseverino, Berta - F.A., Schiavone, Julio - F.A., Sejas, Miguel - F.A., Tognola, José - F.A., Topolanski, Alicia - F.A., Tovagliari, Gerardo - P.C., Valdez, Mortimer - F.A., Varela, Carlos - F.A., Varela, Oscar - P.C., Zabalza, Jorge - F.A.

ciudad europea, resplandeciente y con mucha personalidad. El Plan se ponía entonces al servicio de ese sueño.

Otro actor clave de la IMM fue Patricio Rodé, quien se desempeñaba como director de la UCPM. Propone en el Plan una serie de innovaciones desde el punto de vista jurídico que lo despegan del Plan Director de 1956, con excepción del tema de las cautelas urbanísticas, que ya figuraban en este último. Rodé tenía perfectamente claro la dificultad que implicaba portar un «doble sombrero», es decir, la condición de ser docente de la cátedra de Legal desde 1987 y, a la vez, director de la UCPM, «fusible institucional del Plan» (SMA, 1998). En diferentes documentos dejó plasmada su preocupación por el estado de la legislación urbanística en el Uruguay posdictadura, donde no había profesionales preparados en ese campo, especialistas en derecho urbano. Introdujo conceptos clave, germen de la esencia del POT. Por ejemplo, el interés privado y el interés público en la gestión urbana, o la planificación como política pública. Dio pautas para la redacción de un «futuro texto unitario» de legislación de suelo, lo que dio lugar al actual Digesto Departamental, que estableció, entre otras, la diferenciación del Volumen IV Urbanismo, del Volumen XV Arquitectura (ver § 3.6.1)

Bajo su dirección, una vez aprobado el POT, Rodé entendió necesario seguir profundizando en aspectos de la gestión de la valorización inmobiliaria que cooperaran hacia políticas redistributivas, cuestión registrada en la publicación producto del primer seminario de Economía Urbana (1999) realizado en conjunto con la Sociedad de Economistas del Uruguay. En este sentido, el Plan Montevideo es novedoso. En su antecesor Plan Director no había consideraciones respecto del poder del Plan como instrumento al servicio del interés colectivo capaz de movilizar políticas redistributivas,¹²¹ más allá de una voluntad de que la ciudad funcionara eficientemente. La necesaria mirada interdisciplinaria estaba muy presente en el pensamiento de Rodé, articulando el imprescindible estatus jurídico que debe tener un Plan y las implicancias económicas, entre otras. Rodé falleció prematuramente en 2005.

Hugo Gilmet, en tanto asesor directo de Rodé, fue el responsable de la publicación *Visión de ciudad* (1994) y del *Avance* (1997), que como ya vimos fueron piezas cardinales para forjar definitivamente el POT en 1998. Fue uno de los principales redactores del Plan; coordinó la redacción de la Memoria de Información (16 integrantes) y de Ordenación (28 integrantes) de la versión definitiva, interactuando con amplios equipos técnicos municipales y asesores externos. Fue coordinador del Plan Especial Miguelete, delegado por la IMM para la elaboración del Plan Fénix-Aguada (Plan Maestro Aguada, de 1997), realizado en el Banco Hipotecario del Uruguay y luego ensamblado en la normativa del POT. Fue el principal redactor de varios documentos institucionales vinculados al POT. Complementariamente ha escrito varios textos vinculados a temas urbano-territoriales como *Montevideo rural* y «Urbanismo al eje» en *Arquitectura al eje* (2001), a

¹²¹ Se constata el potencial del Plan como instrumento para impulsar políticas redistributivas en la gestión inmobiliaria en los instrumentos de gestión explicitados en los artículos D8 y D40.

propósito del POT, que lógicamente son favorables al instrumento.

Como profesor titular del curso Teoría de la Arquitectura y Urbanismo 1 (1991-2019) promovió el conocimiento del Plan en los cursos a su cargo de grado, de posgrado y de educación permanente. También fue docente del Taller Vanini y consejero de la Facultad en dos períodos consecutivos. Fue docente director del grupo de viaje en 1988. Responsable académico del curso de actualización teórica para graduados Arquitectura al Eje, que se dictó en cuatro ediciones (1995-1998). En 2001 redactó un homenaje a Rodé que fue leído en la Sala del Consejo, un reconocimiento por el giro conceptual que imprimió a la cátedra de Arquitectura Legal, a la vez que se menciona su valiosa contribución en derecho urbanístico en la elaboración del POT. Interesa ver aquí la confluencia de un pensamiento común y de transferencia de ideas entre ambas instituciones involucradas, a través del vínculo entre las personas, por lo que se han generado redes sólidas destinadas a trascender.

Los datos sugieren que el trabajo entre la Intendencia y la Facultad tuvo buenas dosis de intercambio de información, de escucha hacia uno y otro lado.

O sea, tuvo una parte que sin lugar a dudas fue reguladora ordenadora y tuvo una parte propositiva en cuanto a cosas, a acciones a desplegar sobre la ciudad. A veces surgieron del POT, otras veces el POT tuvo la habilidad de cosas que andaban por ahí las incorporó, se apropió de ellas y las incluyó, tipo el anillo perimetral, por ejemplo: era una idea que estaba flotando y el POT la tomó. La tomó, la retomó, la incorporó, la consideró extremadamente valiosa y, bueno, se concretó. (Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018)

Por otro lado, otros testimonios afirman que entre los equipos municipales había cierta suspicacia respecto de los productos que entregaba la Facultad.

Había mucha suspicacia porque a esa altura, si ya había más equipo en la Intendencia entonces la suspicacia era de porque nos daban a nosotros si existía la capacidad en la Intendencia, ya muy diferente que cuando el primer POT, que realmente no había recursos humanos, entonces ya la gente de la Intendencia estaba bastante celosa. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

El repartido del Consejo de la FARQ 1052/96 permite visibilizar el vínculo, no carente de conflictos, entre el equipo técnico contraparte de la Intendencia y el equipo docente de la Facultad que elaboró el Plan. El cuerpo principal de ese repartido es una carta firmada por el director general de la UCPM doctor Patricio Rodé, al decano, arquitecto Carlos Acuña, quien la pasa a conocimiento del Consejo en carácter de urgente, con copia a la Comisión Mixta de relacionamiento IMM-Facultad y al Grupo Académico POT. En dicho informe,

primero se detallan cuestiones de forma –incumplimientos de fechas de entrega y prórrogas otorgadas, solicitando que no se volviera a repetir la situación–, luego se hacen puntualizaciones respecto del contenido, se realizan críticas al modelo síntesis desarrollado hasta el momento, al escaso tratamiento de temas tales como la localización industrial en áreas urbanizadas, espacios públicos, centralidades y subcentralidades. También se hace referencia a contradicciones en el documento y a la ausencia de temas «estructuradores» del Plan, tales como sistemas de cuencas compartidas, controles ambientales, criterios para asentamientos poblados, infraestructuras, escenarios y estrategias generales. Se señala la necesidad de articular con el Plan Director de Saneamiento. Se sugiere compatibilizar las distintas propuestas temáticas llevadas adelante por subequipos de la Facultad. La preocupación por las entregas en tiempo y forma obedece a la voluntad de la IMM de dar difusión pública al avance entre diversos sectores interesados. En una parte del documento se hace referencia a 105.000 dólares previstos (un pago parcial) para el convenio con la Facultad. La Comisión Mixta Interinstitucional se ocupaba de llevar el cronograma, los pagos y otras cuestiones formales del convenio.

4.4.2 Los protagonistas de la Academia

El decano de la FARQ definía de este modo el trabajo del POT en la apertura del I Seminario Montevideo:

La Facultad acaba realizar uno de los trabajos de extensión más importantes de su historia, un trabajo que convocó a más de cuarenta docentes y especialistas: la confección para la Intendencia de Montevideo del Plan de Ordenamiento Territorial, actualmente en proceso de discusión. En ese trabajo se definieron varios puntos estratégicos para el desarrollo del departamento. De ellos el Comité Académico seleccionó la bahía de Montevideo como el área de oportunidad más relevante para la ciudad. (Otero, 1998)

El paso del tiempo ratificó su trascendencia cuando la experiencia del POT fue seleccionada en el *Libro de los cien años* como una de las actividades más relevantes de la Facultad en los noventa. Eduardo Folco define de esta manera el equipo de trabajo:

Más de cuarenta docentes de arquitectura integran el equipo de trabajo. En su desarrollo se establecen vínculos con centros zonales y se producen instancias de presentación del plan. Se trabaja en relacionamiento permanente con el equipo municipal y se cuenta con el valioso aporte de técnicos municipales y con el asesoramiento de técnicos españoles. Se dispone de informes generales y específicos, producidos para el plan por especialistas en temáticas diversas. Fue una instancia extensa

de práctica y reflexión, de intercambios de opiniones y conocimientos, con coincidencias y discrepancias y elevada participación, sobre una temática concreta y real, que redundó en un avance sinuoso intelectualmente rico e intenso. (Facultad de Arquitectura, 2015, pág. 219)

El grupo de actores en torno a la Academia se conformó cuando surgió el encargo de la Intendencia a la FARQ para la elaboración del Plan. Como se trató en el capítulo 1, el ITU resultó el sitio idóneo para su realización, dada la trayectoria, el prestigio y los antecedentes de trabajo conjunto con la IMM. «Era el convenio de la historia», aseveró el entonces director del ITU en oportunidad de ser entrevistado. «Se abrió la puerta: que trabajara quien quisiera, se armó un equipo enorme» (Parodi, entrevista personal, 18 de noviembre de 2018).¹²²

Los coordinadores

El tema fue tratado en el Consejo bajo el decanato de Carlos *Tito* Acuña y se definió la participación conjunta de los docentes de Taller y del ITU. Los primeros reclamaban en esos años su derecho a investigar (Apolo, Alemán & Kelbauskas, 2006), cuestión que se dificultaba por la escasa cantidad de horas docentes y por la falta de espacio físico para hacerlo en los talleres. Es sabido que en la FADU las horas asignadas a cada docente dependen en gran medida de la matrícula anual en cada taller; los magros recursos de la Universidad, sumados a la calidad de interinos de los cargos docentes, dificultaban la posibilidad de investigar. Por esas fechas se identifican ocho talleres en la Facultad, denominados con el nombre de su director o profesor titular (grado 5): Pintos, Schelotto, Scheps, Ridao, Neiro, Yim, Sprechmann y Otero.

El Consejo designó una tríada coordinadora para el grupo de trabajo, en la que la predominancia de docentes de Taller respecto de docentes del ITU se explica por la falta de docentes grado 4 o 5 en el ITU (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021). La coordinación quedó integrada primeramente por José Luis Parodi por el ITU y Eduardo Folco y Thomas Sprechmann por los talleres. Este último llegó a participar en las primeras reuniones de coordinación y luego renunció, en el que consideramos el primer conflicto suscitado entre actores del Plan (ver § 4.5.1.) Lo suplantó Ruben Otero, quien en 1997 asumiría el decanato, antes de que finalizara el convenio. Eduardo Folco recompuso la integración de la coordinación desde el recuerdo (entrevista personal, 29 de mayo de 2018):

Yo te digo cuáles son los argumentos que se dieron en el Consejo para que decida designarme a mí integrando la tríada del POT; la tríada original fue Parodi, Sprechmann, Folco. O sea, habían

¹²² Los créditos del Anteproyecto del Plan 1996 y del Proyecto del Plan 1997 dan cuenta de los diversos equipos de trabajo y sus respectivos integrantes.

designado a Thomas, a Parodi y a mí. El municipio le propuso a la Facultad hacer un trabajo con alta participación de los docentes de la Facultad, alta participación; inmediatamente se manejó que iba a ser un grupo de docentes del orden de 30 o 40 docentes. Hacia el noventa y pico, yo tenía un taller que tenía como 45 docentes, de alguna forma había mostrado mi capacidad para poder dirigir grupos grandes de docentes. Entonces entendieron que esa era una condición que alguien que estuviese en la dirección del POT tenía que tener para poder, de algún modo, integrarse y procurar ordenar un grupo tan grande de gente, trabajando de modo tal que cada uno pudiese aportar lo mejor desde el lugar de donde venía y coordinar por dentro. Esa fue una de las razones que esgrimieron para ponerme ahí. Segunda razón: mi participación en el catastro urbano de Montevideo. Me había sumergido en un conocimiento de la ciudad que pocos en realidad tenían.

Los equipos temáticos

La Academia tiene la autoría del Anteproyecto 1996 y del Proyecto 1997, en interacción con equipos técnicos municipales. Era un grupo humano amplio en el que no todos se conocían ni mucho menos habían trabajado juntos. Se generó una situación extraordinaria en la sede del ITU, que vio modificadas sus rutinas y modalidades de trabajo, por lo que experimentó una suerte de «invasión» de los docentes de Taller.

El compañero de viaje ahí fue Parodi, porque, digo, porque él estaba al firme, obvio, él era el director del Instituto de Teoría, estaba al firme. Mis sábados y domingos fueron eso. Con Parodi tuvimos un diálogo permanente, se organizó el trabajo dividido en cantidad de equipos, un infierno de equipos había. (Folco, entrevista personal, 29 de mayo de 2018)

Institutos y talleres. Disputas a la interna de la Facultad

La experiencia emblemática de la asistencia en la elaboración del POT por parte de la Facultad no estuvo exento de disputas internas (Facultad de Arquitectura, 2015, pág. 217). Los datos sugieren que las rivalidades pasaron por la voluntad de legitimar prácticas y saberes disciplinares, lo que puso en evidencia pujas de poder entre los equipos docentes de Taller y los del ITU. Por otra parte, esto no sorprende. Ya se mencionó en el capítulo 3 que a veces la Academia funcionaba en compartimientos estancos, soslayando el trabajo investigativo de otros colegas.

Lo cierto es que había cierta separación del trabajo. Como que los que estábamos en el ITU hacíamos una parte más analítica y después había algunos que hacían la parte más proyectual. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

También fue una oportunidad, hacia afuera, de demostrar que los institutos y talleres podían trabajar juntos e integrados. Los equipos docentes, con sus rivalidades, se mostraban como un equipo sólido ante la contraparte municipal y ante los andaluces. Otero (entrevista personal, 4 de mayo de 2021) lo visualiza de esta manera:

Por otro lado, me parece importante el plan a la interna de la Facultad como una etapa, como un elemento de integración de los equipos docentes estando en la Facultad, fundamentalmente desde el ámbito de talleres, en el cual siempre participé desde que me recibí. Siempre estaba esa división entre los docentes que enseñaban y los docentes que investigaban, y cierta reacción inclusive, que siempre hubo y no sé si continúa, entre los investigadores y los profesores de taller «que no marcan tarjeta que nosequé, que no tienen horarios». Y los docentes de taller, en el sentido de que los institutos no producen mucha cosa que se use en los talleres. Entonces me parece que eso fue una cosa importante. Cuando releí la participación había decenas de profesores de la Facultad de los cuadros de taller que de alguna manera se integraron, participamos en reuniones allá abajo en el ITU, todo el mundo discutiendo. Entonces me parece que fue una cosa muy importante desde el punto de vista de la Facultad, del cuadro docente; o sea, personas que poca relación tenían unos con otros, porque el ITU fundamentalmente se relacionaba con la docencia, o se relacionaba... no sé ahora, a través de la cátedra de Teoría y Urbanismo, etcétera; el Instituto de Historia a través de las cátedras de Historia también, y no había una relación directa con los talleres. Seguramente en algún momento hubo, cuando en los años sesenta se hacían los expedientes urbanos, en el cual había una interlocución muy grande entre la producción del ITU y lo que los talleres iban a hacer porque –cuenta la historia, yo no llegué–, pero el ITU definía cuáles eran las áreas de proyecto y los talleres trabajaban a partir de eso, de ese «expediente urbano» se llamaba, me parece, una cosa así. Pero esa era una única relación que se fue perdiendo con el tiempo: los expedientes urbanos dejaron de hacerse y entonces la relación del ITU con los talleres fue muy débil. Entonces me parece que este evento fue muy importante en ese sentido, [en] la integración de los equipos docentes de la facultad. Eso creo que marcó y quedó para el resto, para el futuro, esa conexión, esa ligazón entre una cosa y otra.

Las prioridades

Otro tema que generó discusión a la interna de la Facultad fue respecto a qué priorizar en la entrega. Así lo cuenta Roche (entrevista personal, 30 de octubre de 2020):

Respecto a priorizar las áreas periféricas, no lo quisieron nuestros propios directores del POT. O sea, en mi caso, mi equipo y yo particularmente, pero todos los que trabajamos en las áreas residenciales, los que trabajaban más cerca de periferia queríamos que se señalara la prioridad y ni siquiera nuestros propios directores quisieron. Eso recién se puso en la revisión 2009: se hicieron como unos círculos que marcan áreas periféricas e intermedias con sus centralidades, con las centralidades que unen. Eso no se quiso plasmar en el Plan porque se consideraba que no se iba a poder.

En la entrega de 1996 abundan proyectos de terminales de transporte, cortes de calles tipo y otros proyectos de detalle como la plaza Independencia o la llave de la bahía. Vale decir, se muestran los productos de equipos de trabajo muy ejercitados en el diseño a esa escala, propia del anteproyecto de arquitectura. Sin embargo, al acudir a la letra del convenio, queda claro que no eran los abordajes que se estaban solicitando. Igualmente, estos productos formaron parte de la entrega.

Se deja entrever los puntos de vista convergentes-divergentes entre la Academia y la Administración. Lo que se toma y lo que quedó por el camino. Lo que es complejo y se simplifica, o viceversa. Refleja el devenir de un grupo heterogéneo de personas puestas a trabajar juntas en un desafío común, en una experiencia sin antecedentes en nuestro medio.

Trascendencias. De la importancia político-académica del Plan

Como ya se mencionó, en las versiones del Plan 1996 y 1997 el aporte de la Academia fue decisivo. Los registros consultados (SMA, 1997) muestran a Folco y Roche como figuras visibles y claros difusores de la propuesta ante variadas audiencias. Estuvieron secundados por docentes que aportaron desde la especificidad temática o desde la tarea asignada: Chabalgoity, Kohen, Olivera, Perdomo, Urruzola. Para algunos docentes participantes este fue el trabajo más importante de su carrera profesional:

Teníamos un gran conocimiento del terreno, entonces ese conocimiento fue nuestro principal aporte al plan, pero lo cierto es que ya aplicarlo con un criterio un poco más propositivo –después vimos el carácter que tuvo el plan– fue bueno, súper interesante y una visión en conjunto de la ciudad, un equipo tan grande, ambicioso, el objetivo. Así que sí, fue muy importante para mi carrera, efectivamente fue lo más importante de mi carrera. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

También se subraya el carácter singular, inédito y proactivo de la experiencia de elaboración del Plan desde la Academia:

El POT es una experiencia importantísima. A partir de mi salida, inclusive antes de salir de Uruguay, toda la parte de relación internacional por el tema del decanato y otras, tuve acceso a varias facultades y universidades, y por lo menos en la región yo creo que no existe un antecedente similar, no sé si en el mundo, pero sin en duda la región no. O sea, que una universidad pública haga un plan de ordenamiento territorial y de la capital es una cosa que para mí continúa siendo inédita. Entonces, primer asunto: la importancia político-académica del plan como un elemento que creo que muestra la importancia de la Universidad en la visión de la sociedad, la Universidad como un referente importante que tiene algo que decir y que no se limita solo a reaccionar después de que pasan las cosas, por lo menos a nivel urbano –«se desafectó tal edificio, vamos a salir a protestar»– sino, al contrario, la Universidad como un referente importante desde el punto de vista cultural, urbano, a tal punto que se hace un convenio para decidir el rol de la ciudad a futuro, a partir de la Universidad. [...] Eso me parece muy importante y de alguna manera no es una cosa nueva; si uno ve la historia del ITU, tiene una cantidad de convenios que se hicieron con las diferentes intendencias, entonces es una cosa importantísima y que marca una diferencia de la Universidad de la República, concretamente de la Facultad de Arquitectura en el concepto internacional. Se habla mucho de convenios de las universidades, pero en general se habla de convenios de las universidades con instituciones externas en general, se habla fundamentalmente de convenios con laboratorios, con industrias para desarrollar productos, que después van a tener consecuencias económicas, pero muy poco de cosas de este tipo, entonces esto me parece una cosa fundamental y que creo que es lo más importante del Plan. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

En definitiva, el Anteproyecto y el Proyecto del POT fueron un producto técnico elaborado por la FARQ de la UDELAR, que cooperó decisivamente, desde la disciplina urbana, a algo que la Universidad se había propuesto recuperar en el retorno democrático: salir del Claustro. La aspiración era retomar el llamado *exclaustramiento*¹²³ de la Universidad, ponerse en contexto con el afuera, estrechar el vínculo entre cultura, política, sociedades y territorio.

Desde este punto de vista el POT también es un producto singular en el contexto regional, donde, con contadas excepciones,¹²⁴ la cooperación de la universidad en la elaboración de planes no resulta habitual. En cambio, con el POT parece confirmarse una tradición uruguaya de cooperación al respecto. El ITU tiene una trayectoria de asesoramiento a las municipalidades de larga data no solo a nivel nacional, sino incluso en

¹²³ Término utilizado por Gabriel Peluffo Linari en *Crónicas del entusiasmo. Arte, cultura y política en los sesenta. Uruguay y nexos rioplatenses* (2018).

¹²⁴ El Plan Estratégico de Rosario (Argentina) es otro caso de instrumento elaborado con la cooperación universitaria. Algunos especialistas de la Universidad Nacional de Rosario participaron en la elaboración del diagnóstico, utilizando principalmente la herramienta FODA. Este Plan ha sido uno de los de mayor permanencia en el tiempo en Argentina, de 1996 en adelante.

instancias de concurso y asesoramiento en planificación en Mendoza con Cravotto y Scasso¹²⁵ y en Tucumán y Mar del Plata con Gómez Gavazzo, quienes establecieron extensas redes que posicionaron al ITU en un lugar de privilegio en el asesoramiento y la toma de decisiones en el ámbito nacional y regional.

4.4.3 Los asesores de la Junta de Andalucía

Es importante, en este punto, señalar cierto paralelismo que se puede establecer entre España y Uruguay respecto de la confianza en el plan urbanístico como proyecto político de ciudad.

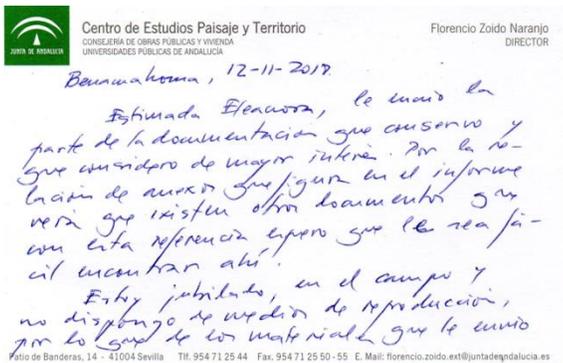
Quando la llegada de los nuevos ayuntamientos tras las elecciones de 1979 en España, se produjo una especial sensibilización por los problemas urbanos y un refuerzo en la confianza en el plan urbanístico como proyecto político de ciudad. Frecuentemente se confiará a este buena parte de los anhelos de transformación urbana postergados por tantos años de dictadura. Se empieza entonces a recuperar el protagonismo de la administración en el gobierno del territorio. Se confía en el planeamiento para afrontar los graves problemas de la ciudad heredada. (Sabaté Bel, 1999, pág. 5).

Los datos sugieren que el aporte más decisivo que la Cooperación andaluza hizo al POT fue de corte metodológico. No se impusieron ideas. Se trataba de crear una estructura coherente en función de la información disponible y generar un hilo conductor. Era necesaria una nueva cartografía y ordenar el Digesto. Florencio Zoido recuerda el conflicto suscitado ante la emergencia del Plan Fénix, impulsado por el partido de gobierno de entonces. Zoido propuso incluirlo como Plan Especial dentro de un Plan General, y con ello se zanjaron diferencias (Zoido Naranjo, 2018).

Zoido efectuó un informe de sus actividades de asesoramiento a la Junta de Andalucía, de la que nos proporcionó una copia. Allí describe detalladamente las actividades realizadas a lo largo de sus cuatro viajes a Montevideo durante 1996 mientras se desarrollaba el Anteproyecto del Plan en la Facultad. Tenía una agenda intensa, que incluía encuentros con diversos actores. Allí afloran sus percepciones respecto del equipo docente de la Facultad, subraya los temas que generan debate, menciona los objetivos precisos del Plan explicados por el propio intendente.

Zoido aportó... bueno, que también tuvimos unas discusiones fuertes porque como era geógrafo, él tenía otra visión, pero para mí estuvo bueno lo que aportó: hacer más hincapié en lo ambiental, en el paisaje, todo eso. (Roche, entrevista personal, 30 de octubre de 2020)

¹²⁵ Se conforma así la Red Mendoza. Ver avance de la tesis doctoral de Martín Fernández (http://www.fadu.edu.uy/doctorado-arquitectura/files/2018/08/THEMA_03_digital.pdf). «Plan Regulador de la Ciudad de Mendoza, República Argentina», Boletín del Instituto de Urbanismo, Montevideo (1941).



hay alguna que me viene en mi
responsabilidad (foto y mapa) del in-
forme si tenía copia. De luego que
cuando pueda me devuelva la que
me viene.
Espero que este material le
sea de utilidad y quedo a su
disposición para lo que necesite. Un
cordial saludo *Florencio*

Figura 50.

Postal enviada por Florencio Zoido, 2018.

Nota. E nvío junto a informes realizados a la Junta de Andalucía en oportunidad de su asesoramiento en 1996.

Fustegueras había tenido una participación más decisiva en la redacción del articulado del Plan, trabajando a la par con los técnicos municipales en *modo acabar*, como él afirma en la entrevista realizada (26 de noviembre de 2018). El vínculo generado entre Fustegueras y la Administración municipal fue muy sólido y se prolongó en el tiempo: asesoraba en las instancias de planificación derivada mientras se mantuvo la Cooperación de la Junta de Andalucía, con la aprobación del Plan Goes en 2013. Posteriormente, asesoró al MVOTMA y en otros planes de ordenamiento (Canelones), en asociación con consultoras nacionales¹²⁶ integradas por técnicos que estuvieron vinculados a cargos de jerarquía o en calidad de asesores en la Intendencia y en el MVOTMA. Asimismo, juntos se han presentado a concursos como el del Mercado Modelo y, en calidad de docentes de la Facultad, han invitado a Fustegueras a exponer en sus clases. Este ejemplo ilustra los sólidos vínculos generados, por los cuales se potencian las alianzas, las oportunidades de trabajo y la capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Fustegueras al día de hoy mantiene vínculos profesionales con Uruguay y ha participado en numerosos proyectos luego de su etapa como asesor de la Junta de Andalucía. Se relaciona con la consultora PlanProyecto SRL, integrada por expertos profesionales-docentes que ocupaban puestos jerárquicos en los días de la planificación montevideana¹²⁷ y ha invitado a sus integrantes a participar en consultorías y proyectos en ciudades españolas como Jerez de la Frontera, Almería y Gibraltar. Por otro lado, Fustegueras preside la consultora Territorio y Ciudad,¹²⁸ con cuatro sedes en el mundo, una de ellas en Montevideo, con la

¹²⁶ Se hace referencia a PlanProyecto Consultores SRL, integrado por los arquitectos Cayón, Christoff, De Sierra, Villarmarzo.

¹²⁷ La consultora PlanProyecto SRL está presidida por Cayón, Christoff, De Sierra y Villarmarzo. Tiene en su haber muchísimos trabajos y postulaciones a concursos de variadas escalas, desde conjuntos de viviendas hasta el asesoramiento a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial para la elaboración de ordenanzas. http://chds.uy/wp-content/uploads/2014/09/PLANPROYECTO_presentaci%C3%B3n.pdf

¹²⁸ Para ver la extensa gama de actividades que abarca la consultora Territorio y Ciudad, véase el portfolio en

misma dirección que PlanProyecto SRL. Entre las obras recientes se destaca la consultoría para la Intendencia de Montevideo –institución que figura como uno de los principales clientes en su portfolio– para las obras del Ferrocarril Central en el departamento.

En suma, los vínculos académico-profesionales-políticos forjados hace más de veinte años en Montevideo siguen presentes ya sea desde el ámbito público o desde el ejercicio de la profesión liberal, aunque los lugares de poder se reconfiguren. Como urbanistas provenientes del mundo académico, unirse a proyectos políticos parece, al final del camino, ser redituable como modo de ganarse la vida.

Se constata así, llevado al extremo, que el oficio de urbanista es operativo tanto para poner el conocimiento al servicio del interés colectivo como para justificar emprendimientos que dan la espalda a lo público y están asociados a la especulación inmobiliaria, tales como urbanizaciones cerradas, islas urbanas con *amenities*, etcétera. Al respecto, Hall (1996) introduce el sugerente término de «urbanista invertido» para nombrar al técnico que se confunde con su tradicional adversario, que es el promotor inmobiliario.

Por otra parte, al mencionar a los protagonistas de la Junta de Andalucía es menester comprender la singularidad del carácter y la idiosincrasia del andaluz, en clave comparativa con el de otras regiones de España. Viene a cuento recordar algunos párrafos en los que Juan Zorrilla de San Martín¹²⁹ pone en contrapunto a Barcelona y Sevilla:

¡Qué diferencias de carácter entre las distintas regiones de España!

Está más lejos Sevilla de Barcelona que Méjico de Buenos Aires.

Barcelona es seria, hasta se alegra con seriedad. Trabaja ante todo... se ríe en catalán [...] yo encuentro duras las vocales paladales de la lengua de Oc.

[...]

En Sevilla todo se mueve y sonrío, la luz es más sutil que en otras partes, todo lo compenetra, cuerpos y almas. [...] Sevilla no toca el suelo: flota en el sol.

Esta mirada diferenciada está presente en nuestra idiosincrasia: lo que proviene del sur se mira especularmente, con animosidad anticipada. Para muestra basta un botón:¹³⁰ al final del mencionado curso UEP (SMA, 1998), luego de la presentación de Fustegueras, un participante espeta con cierta dosis de ironía: «Pese a ser andaluz, le hemos creído todo». Este comentario, que se dice en broma, en realidad encubre cierta

https://territorioyciudad.com/wp-content/uploads/2020/09/PORFOLIO-TYC_SEPTIEMBRE_2020_HD.pdf

¹²⁹ Escritor conocido como «el poeta de la patria». En *Resonancias del camino* (1896) compila las cartas enviadas a su esposa durante su estancia diplomática de seis años en España, en las que describe sus impresiones de varias ciudades europeas, entre ellas Barcelona y Sevilla. Culmina con el relato de la vuelta al Sur, el cruce del Atlántico, el avistamiento de la costa uruguaya balizada con sus faros y, finalmente, Montevideo.

¹³⁰ «Para muestra basta un botón» es un refrán popular. La frase denota que de un mínimo detalle se puede deducir fácilmente todo lo que queda por descubrir acerca de una persona o un hecho en concreto.

complicidad entre pueblos del sur. Frente al prestigio de los catalanes en plena Barcelona olímpica, para algunos lo andaluz era prácticamente una cuestión folclórica, quizá relegada a la magia del consabido *duende*.¹³¹

4.5 Cuatro momentos y un epílogo

El estudio de la elaboración de los planes remite al perfil de los técnicos que los concibieron e ilustra sobre los temas considerados problema en cada escenario histórico. En torno a ellos, es posible develar el variado conjunto de actores e intereses, de hilos conceptuales y estrategias proyectuales que se dirimen en los procesos de toma de decisión y en las acciones respecto de la ciudad y el territorio en un momento dado (Novick & Lamborn, 2014).

El análisis del entramado de actores da cuenta de quienes se hacen presentes en cada etapa del proceso, con sus opiniones convergentes en ocasiones, divergentes en otras. Desde una perspectiva metodológica, se articulan dos esquemas analíticos convencionales: por un lado, las etapas ya presentadas del Plan en § 4.2; por otro, el elenco de actores clave presentados en § 4.4. Gráficamente la combinación de ambas dimensiones, etapas y actores puede representarse como un diagrama dinámico que se reconfigura según las circunstancias.

En concreto, se hace referencia a las tres etapas y a cinco momentos elegidos de interacción que quedaron documentados, en los que el avance del POT es objeto de consideración. Estos momentos evidencian vínculos con un alto grado de conflictividad en determinadas instancias, mientras que en otras los vínculos parecen ser neutros y en otras se dejan entrever vínculos de armonía. En definitiva, dan cuenta de los inestables vínculos entre los actores, que se construyen y reconstruyen en función del desplazamiento de lo que está en juego en los diferentes momentos del proceso de elaboración del Plan.

¹³¹ La teoría del *duende* es explicada por Federico García Lorca en oportunidad de la conferencia dictada en su visita al Río de la Plata en 1933. Equivale, en cierta manera, a conceptos como carisma, ángel, magia, *charme*.

.5.1 Mapa de actores en la etapa de Anteproyecto

VER DIAGRAMA 4.1

https://drive.google.com/file/d/1eQ1VExpFq_6iVsBvOFxqWZGaax1RU1K/view?usp=share_link

En esta etapa, relacionada con la construcción del anteproyecto, la Academia tiene un rol decisivo en el entramado de actores. Lo que está en juego es la expectativa puesta en la Facultad para la elaboración del Plan, al considerarla una institución que otorga prestigio y legitimidad al proceso. Podría concluirse que las expectativas se cumplieron parcialmente de acuerdo a dos momentos documentados. Por otra parte, quedan en evidencia, a la interna de la Facultad, las disputas entre los docentes protagonistas de Taller y los del ITU.

Momento 0. La renuncia de Sprechmann

El momento inicial de desavenencias entre actores protagónicos al juicio se remonta a la interna de la Facultad en la primera hora del convenio. El grupo académico designado –Parodi, Folco, Sprechmann– tiene sus primeras discrepancias con relación a cómo implementar el convenio. Es así que, una semana después de que grupo elevara una propuesta de trabajo al Consejo, Sprechmann eleva una propuesta alternativa (Repartido 108/96, 1996):

[...] Desde el comienzo se pusieron en evidencia dentro del equipo enfoques conceptuales y operativos diversos, que no pudieron ser unificados a la hora de materializar los posibles modelos de implementación del Plan. Estas diferencias inhabilitan la confirmación de mi nombre como integrante de dicho grupo, por no coincidir con diversos criterios de gestión del Plan propuestos por el resto del equipo.

Esta determinación no pretende ser negativa ni quiere entorpecer la normal evolución del Convenio. Durante mi trabajo en el grupo he presentado una propuesta alternativa al resto del equipo, materializada en el documento que se adjunta a la presente nota. Desde mi punto de vista en ella se articulan adecuadamente los contenidos, metodología, recursos y plazos establecidos por el Convenio, y que el Consejo de la Facultad podría implementar de inmediato si así lo dispusiera.

La implementación operativa del Convenio no es un instrumento neutro, y su adecuada articulación es una determinación que compromete directamente los resultados del propio Plan. En este supuesto mantengo abierta mi voluntad de cooperar con el referido Convenio, en la medida en que la Facultad logre concretar un modelo organizacional razonablemente adecuado a las determinantes planteadas.

CRONOGRAMA AVANCE POT																								
MODELO			AJUSTE MODELO			ANTEPROYECTO POT			PROYECTO POT			AJUSTE												
1996			1996			1997			1997															
E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
UNIDADES DE GESTION INTERNA																								
ESTUDIOS DE APOYO (UNIDADES DE GESTION)																								
												QUANTIALES URB												
DIRECTIVOS ESTYTER	FASE 1	S		FASE 2	10		FASE 3	10															30.000	
SUELO RESIDENCIAL	FASE 1	S		FASE 2	10		FASE 3	10																30.000
ARTICULACION PUEBLO-CIUDAD	FASE 1	S		FASE 2	10		FASE 3	10																30.000
MODELO COMUNICACION		S																						10.000
COMPETITIVIDAD ROLLES		S																						5.000
INFRAESTRUCTURA + M.A.																								10.000
SISTEMAS TRANSPORTAL																								10.000
SUELO INDUSTRIAL																								10.000
PATRIMONIO																								10.000
CONCURSO IDEAS (IB)																								20.000
ESTUDIOS (EXP. INTERES)																								15.000
II AREAS OPORTUNIDAD																								5.000
II II II																								5.000
II II II																								5.000
II II II																								5.000
INSTR. ORDENACION (URBANIST)																								5.000
II (CLINICO)																								5.000
II (AREAS ESPECIALIS)																								5.000
II (AREAS ESPECIALIS)																								5.000
SUBTOTALS ACUMULADOS			25.000		62.000			3.000																235.000
INGRESOS ACUM. CONVENC.					140.000			245.000																350.000

Figura 51.

Propuesta elaborada por Sprechmann con cronograma alternativo de implementación del Convenio POT en la Facultad de Arquitectura.

Nota. Escaneado de Repartido del Consejo 108/96, 16 de febrero de 1996, págs. 15-16.

Asimismo, Sprechmann (Repartido 108/96, 1996) advierte:

El monto de dinero involucrado es notoriamente inferior a lo usual en trabajos de esta naturaleza, cuyo valor es tres a cuatro veces mayor [...] lo que limita la calidad del producto y la satisfacción de las expectativas generadas en Facultad, a la vez que exige una estrategia de gran austeridad y eficacia, así como una gestión estricta de todos los recursos puestos en juego. En consecuencia se sugieren una serie de criterios operativos y reglas de juego que apuntan a una salida positiva de la encrucijada planteada.

Ante los acotados recursos, Spechmann diseña una estrategia para ser austeros, eficaces y llevar adelante una gestión estricta. En esa dirección propone que el ITU, con un claro e intenso involucramiento, sea la unidad ejecutora y coordinadora externa e interna con las contrapartes del Plan. Asimismo, sugiere crear cuatro unidades de gestión como alternativa a las tres grandes áreas de trabajo planteadas originalmente bajo la responsabilidad del grupo académico.¹³² Dichas unidades serían: macroterritorio, estudios urbanos y

¹³² Estas áreas son presentadas en el Informe al Consejo: área de estructura territorial y grandes equipamientos bajo la responsabilidad

sectoriales, sistemas de información y unidad de comunicación. Se cubrirían equipos con llamados internos para arquitectos de la Facultad, y un llamado externo para economistas.

La propuesta alternativa presentada no solo era de tipo procedimental, sino también conceptual, en el sentido de que asesorías, estudios y propuestas especializadas provistas mediante llamados abiertos permitirían abordar «estudios sectoriales», algunos de los cuales se enumeran a continuación: metodología y modelo de comunicación, infraestructura y medioambiente, suelo industrial, competitividad económica y roles de Montevideo, patrimonio, instrumentos de ordenación urbanística e implementación normativa. También hace énfasis en la investigación proyectual y en los estudios proyectuales de detalle, así como en la realización de un concurso de ideas en la fase de ajuste del Modelo Territorial.

Inferimos que los ejes conceptuales introducidos obedecen a carencias que identificaba Sprechmann en la propuesta original, entre ellos, los temas ambientales, patrimoniales, económicos y jurídicos. En suma, aspiraba a introducir aportes desde estudios sectoriales para cubrir vacíos temáticos. De cualquier forma, inferimos que ni la propuesta finalmente implementada para el anteproyecto ni la alternativa de Sprechmann pueden ser consideradas multidisciplinarias, aunque ambas entendían necesario el asesoramiento desde diversas disciplinas.

De hecho, el anteproyecto es coordinado y realizado por arquitectos, y no en vano el llamado a provisión de diez cargos de grado 4 es para «arquitectos con conocimiento en ordenamiento territorial». En el llamado se valorarían perfiles asociados a ordenamiento urbano y territorial, planificación estratégica, proyectos urbanísticos, análisis urbanos, estudios tipomorfológicos, estudios y propuestas sectoriales (infraestructuras, tránsito y transporte, urbanismo industrial, ordenamiento en áreas portuarias, etcétera). Sin embargo, no se requirieron perfiles asociados a patrimonio y/o ambiente (Repartido 81/96, 1996). Aunque se procuró ajustar al máximo los aspectos de gestión y eficiencia en la propuesta alternativa, a nuestro entender es tan ambiciosa que, con la amplitud de temas y escalas que se proponía abordar, también parece impracticable con los recursos disponibles.

Al quedar fuera de la tríada directiva, Sprechmann fue sustituido por Otero. Cabe preguntarse cuál hubiese sido el producto final de haberse mantenido el grupo director original. En todo caso, el episodio visibiliza la dificultad de conformar equipos de dirección carentes de antecedentes de trabajo conjunto y/o de afinidades electivas. Así, desde su inicio el Plan quedó simbólicamente sin el respaldo y el prestigio que implicaba la dirección de un docente titular con una amplia trayectoria y reconocimiento a nivel académico ya en esos años. De cualquier forma, podemos inferir sus marcas de agua en el anteproyecto a través de la participación de docentes de su taller: Otero, Kohen y Perdomo, por citar algunos.

de Sprechmann, área de ordenamiento de tejidos urbanos, área rural y sistemas de información bajo la responsabilidad de Folco y Parodi, y área de estudios urbanos bajo la responsabilidad de Otero (Repartido 81/96, 16 de febrero 1996). Luego de la renuncia de Sprechmann, estas tres áreas se mantienen como propuesta, aunque con cambios: área de estructura macroterritorial bajo la responsabilidad de Parodi, área de ordenamiento de tejidos urbanos bajo la responsabilidad de Folco, y área de proyectos urbanos y grandes equipamientos bajo la responsabilidad de Otero (Repartido 109/96, 26 de febrero 1996).

Es posible que la noticia de la renuncia de Sprechmann haya sido lamentada por la contraparte municipal, para comenzar, por el propio intendente. No olvidemos que ambos habían pertenecido al Taller Herrán y mantenido actividades compartidas en tiempos de estudiantes, desde donde se construyó una afinidad mutua. Sprechmann, en oportunidad de la entrevista realizada (1° de mayo de 2021), cuenta que junto con Arana usufructuó una beca de estudios en Buenos Aires en 1964.

En lo personal, tuve la suerte y dio la casualidad, viendo lo que estaban enseñando en la Facultad, que me presenté a una beca en la Argentina para asistir a un curso de un mes y resulta que fuimos adjudicatarios Arana, un arquitecto... ahora te digo el nombre, éramos tres... y nos pasamos un mes en Buenos Aires. Arana era muy fanático y conocedor, y nos hicimos una panzada de arquitectura argentina, recorrimos todo, ahí se nos abrió un panorama. Argentina en los años sesenta estaba muy fuerte, estaban Solsona, Viñoly, muchos arquitectos muy activos. Yo te digo: la primera vez que me encontré con la arquitectura como disciplina.

Entonces me di cuenta de que lo que no me estaban enseñando en la Facultad lo aprendí en Buenos Aires con Arana. Nos levantábamos temprano y nos pasábamos el día recorriendo, hicimos planitos y nos recorrimos todo eso, conocimos todos esos arquitectos, los fuimos a visitar, los entrevistamos, y eso fue como actividad autodidacta nuestra. Luego, en paralelo, había que asistir a unos cursos, y a mí me impresionaron muy bien unas conferencias de Jorge Goldemberg...

Momento 1. La Academia en la mira

En oportunidad de la entrevista realizada, el primer asesor por la Cooperación andaluza, Florencio Zoido Naranjo, me envió un informe de actividades de su autoría, inédito, elaborado a pedido de la Junta de Andalucía. Informa de cuatro viajes a Montevideo en 1996. En particular, en la segunda visita, entre el 19 y el 26 de abril, se realiza una serie de encuentros llamados Jornadas en el Tajamar de Carrasco,¹³³ donde los equipos de la Facultad exponen avances a la IMM y a la Cooperación. A estos efectos, resultan significativas las apreciaciones de Zoido respecto del equipo académico de la FARQ y sus conclusiones sobre «las insuficiencias del equipo». Al respecto puntualiza:

El equipo carece de la necesaria interdisciplinariedad, al estar formado casi exclusivamente por arquitectos. Los informes solicitados a asesores externos no se consideran método suficiente de

¹³³ Diseñado por el arquitecto Juan A. Scasso, fue inaugurado en 1942 como baños públicos, ubicados en Divina Comedia entre Schroeder y Rivera, en un gran espacio verde destinado a parque de uso público. Su construcción posee techos de quinche sobre una estructura de madera, cerámica y piedra granítica en muros y pavimento. Reciclado en 1991 por la Intendencia de Montevideo, sus obras fueron proyectadas por el arquitecto Carlos Pascual.

aportación. Lo segundo, que no se aprecia conexión adecuada entre la dirección y las aportaciones de los miembros del equipo, insuficientemente expuestas en las jornadas. (Zoido Naranjo, 1996, pág. 16)

La crítica de Zoido respecto de la desconexión apreciada y de los insuficientes aportes es entendible, ya que recién se había iniciado el trabajo cuando él efectuó esa visita en abril de 1996. Estimamos que el equipo en ese momento se estaba iniciando como colectivo, ajustando ejes temáticos y subgrupos de trabajo. En efecto, en el mes anterior a la visita de Zoido los directores solicitaban al Consejo que se tomaran las decisiones necesarias respecto de llamados faltantes para terminar de conformar el equipo de trabajo, viendo con preocupación que estaban a cuarenta días de presentar los avances ante los asesores andaluces (Repartido 108/96, 13 de marzo de 1996). Por otro lado, es cierto que el equipo estaba formado casi exclusivamente por arquitectos; las carencias de profesionales de otras disciplinas se cubrieron con asesorías externas en las diversas etapas del Plan, reforzadas especialmente para la versión definitiva elaborada por la IMM cuando se suman asesores de la talla de Eduardo Gudynas y Gerardo Evia en la dimensión ambiental.

Zoido recomienda un mecanismo estable de seguimiento de los trabajos de la Facultad por medio de una Comisión Mixta con reuniones periódicas y levantamiento de actas. Ya en oportunidad de su segundo viaje, manifiesta mayor conformidad con el avance entregado por la Facultad y sugiere marcar un cronograma de entrega y una estrategia de difusión acerca del anteproyecto del Plan.

En suma, se evidencia un vínculo conflictivo entre la Cooperación y la Academia, que luego parece suavizarse, a medida que se avanza en la propuesta. Por otro lado, recordemos que en el convenio AO 5648 entre la Facultad y la IMM no se hace mención alguna a los andaluces (§ 1.3). Si bien el triunvirato enriquecería el trabajo, podía resultar más complicado arribar a acuerdos, algo especialmente riesgoso para la Facultad, cuyo desempeño fue finalmente evaluado por dos contrapartes, un punto que no figuraba en la letra del convenio.

Momento 2. De cronogramas y prórrogas

En una nota dirigida al Consejo de Facultad (Repartido 1052/96, 13 de noviembre de 1996), Patricio Rodé, entonces director general de la UCPL, se expresa en términos muy duros respecto del avance del equipo de anteproyecto, manifestando que los responsables pidieron una prórroga de un mes y en la IMM se vieron en la situación de tener que otorgarla. Al fin y al cabo, los datos sugieren¹³⁴ que había sido Rodé quien convenciera al intendente Arana de llevar adelante un POT y, más aún, que lo hiciera con la cooperación de

¹³⁴ Testimonio de Salvador Schelotto. Lisboa, 15 de junio de 2023.

la FARQ. De allí su desazón al constatar que «no se llegaba».

Luego prosigue con el listado de una serie de presentaciones previstas ante el intendente, la Junta Departamental y el asesor de Andalucía, las que, entiende, no tuvieron el rigor necesario ya que solo se contó con las presentaciones orales, aunque admite que aportaron un buen nivel de información. Plantea la necesidad de comprometerse con los términos del convenio y acordar las perspectivas de trabajo para 1997, a los efectos de superar los obstáculos encontrados hasta ese momento. En suma, se evidencia una instancia conflictiva entre la Intendencia y la Academia por no poder cumplir con el cronograma que marca la agenda política, pero con ánimo de salvar los problemas.

4.5.2 Mapa de actores en la etapa de Proyecto

VER DIAGRAMA 4.2

https://drive.google.com/file/d/1JnKvUIXSvclBmFmDipnDyUwvpF1kf2Y/view?usp=share_link

La etapa de proyecto deja entrever ciertos senderos que se bifurcan en el mapeo de actores. Por un lado, la Academia se propone cumplir en tiempo y forma con el encargo encomendado ya que está en juego su prestigio en tanto generador de nuevo conocimiento. Por otro, la IMM, ante la presión de un cronograma impostergable, sigue un camino que se desmarca de los avances de la Academia para transitar el camino posible que le permita llegar a un producto a ser aprobado en la Junta Departamental. Está en juego el poder político. El momento relatado a continuación ilustra el distanciamiento, al menos por un tiempo, de estos dos actores clave.

Momento 3. Se dividen las aguas



Figura 52.

Fotogramas de la presentación del Proyecto 1997, en el Salón de Actos de la FADU.

Nota. De izquierda a derecha: Parodi, Folco, Urruzola, Chabalgoity, Olivera, Roche (SMA, 1997).

El 12 de diciembre de 1997 el equipo de la Academia hace una exposición a modo de informe final del Proyecto en el Salón de Actos de la Facultad. Su registro completo se encuentra a disposición en el anexo digital (SMA, 1997). Quien lleva la voz cantante es Eduardo Folco, integrante del equipo académico responsable, quien, ubicado en el lugar central de la tarima, abre la presentación con una introducción que

ocupa una hora aproximadamente, casi la mitad del tiempo que llevó todo el evento. Realiza un posicionamiento global, explica las tendencias, advierte que se está atravesando un momento de inestabilidad en el país. Juan Carlos Parodi, el coordinador del equipo académico responsable, ubicado a la derecha de Folco, no toma la palabra en ningún momento. El tercer integrante del equipo académico responsable, Ruben Otero, no está presente: ya había asumido sus funciones como decano, lo que probablemente lo excuse.

Con la excepción de Juan Pedro Urruzola, los demás participantes que van tomado la palabra pertenecen al equipo docente del ITU. Cabe preguntarse por los demás equipos de trabajo integrados por docentes de Taller. La ausencia podría obedecer a que no se presentan en esta ocasión proyectos de detalle, sino elementos estructurantes y de carácter sistémico del Plan, y, por lo tanto, corresponde su explicación a quienes más avanzaron en esos aspectos del Modelo Territorial. Se exponen en este orden: Sistema de centralidades, a cargo de Juan Pedro Urruzola; Clasificación y ordenación del suelo, a cargo de Ingrid Roche y Mabel Olivera en áreas urbanas y Manuel Chabalgoity en áreas rurales. Se hace énfasis en las consultas realizadas a los CCZ en el marco de la descentralización (de hecho, hay propuesta normativa para cada uno de ellos). En el cierre del discurso vuelve a tomar la palabra Folco para explicar que el tema de la gestión apenas se ha esbozado ya que no corresponde debido a la naturaleza del convenio.

«Por lo que sabemos, se ha avanzado bastante desde el gobierno departamental», afirma Folco. Esta frase de cierre deja entrever que para esa fecha los vínculos entre la Academia y la IMM respecto del convenio celebrado son inexistentes. Por otra parte, la Cooperación de la Junta de Andalucía no es mencionada.

El 18 de diciembre de 1997, seis días después de la presentación en el Salón de Actos por parte del equipo de la Facultad, Arana entrega formalmente los recaudos del Plan a la Junta Departamental para su consideración. Los datos indican que el producto presentado no fue el mismo: la Academia expuso el Proyecto de 1997, entregado en setiembre a la Administración, mientras que Arana entrega a la Junta un Plan que no parte del Proyecto 1997 realizado en la Facultad. Este dato es confirmado en la Memoria de Participación del POT (pág. 291), donde se explica que los productos a mostrar en una exposición en el Atrio de la IMM «recogen en lo sustancial el producto del esfuerzo de planificación territorial realizado a lo largo de 1996 por la UCPM y por la FARQ, con la participación de referentes municipales designados para tal fin». El Proyecto de 1997 no es mencionado como antecedente por la IMM en la publicación oficial del Plan.



Figura 53.

Fotogramas de la presentación del Proyecto de 1997 en el salón de Actos de la FADU.

De izquierda a derecha: Roche Folco, Parodi, Urruzola, Chabalgoity (SMA, 1997).

4.5.3 Mapa de actores en torno a la aprobación del POT

VER DIAGRAMA 4.3

https://drive.google.com/file/d/1WoNnTQqTB8NjfkK43DBgc9WnLHf3pJxu-/view?usp=share_link

Los actores clave en torno a la aprobación son los que defienden el Plan en la Junta Departamental y no tanto los hacedores en el día a día. Arana jugó un rol fundamental de convencimiento; la pata estratégica del Plan, con Montevideo en el contexto de las ciudades globales y su carácter de capital del Mercosur, fue lo que terminó por dar certidumbre a la audiencia. Estaba en juego uno de los mayores logros del gobierno municipal, una gesta heroica. Si comparamos el proceso con el del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires, cuya aprobación requirió de diez años, podemos decir que este fue aprobado de manera meteórica. Entre la instancia en que el propio Arana lo anuncia en la Junta, en diciembre de 1995, y su aprobación, en setiembre de 1998, pasaron menos de tres años.

Momento 4. La pulseada en la Junta Departamental



Figura 54. Noticia de aprobación del POT y del conflicto entre el gobierno y la IMM por el Plan Fénix.

Nota. Recortes de prensa IH. La República, 10/09/1998, ficha 1840/27. Noticia del conflicto, El Observador, 11/03/1999, ficha 1846/18.

[...] Y si pensamos que decisiones que decisiones así tomadas resuelven asuntos en los que en juego pueden estar, por ejemplo, millones de dólares, no estamos acusando a los miembros de esas Comisiones de faltar a la conducta que les dicta el honor. Estamos denunciando ante la opinión pública la creación de

condiciones para que se den increíbles situaciones, que pueden constituir un estímulo para la corrupción, por la tentación que avivan y la impunidad que aseguran. Sí. El POT ha dejado de andar en puntillas y bien merece el debate público y esclarecedor. (Washington Beltran, editorial del diario El País, 21 de junio de 1998, pág. 6).

El doctor Gonzalo Aguirre, con su autoridad indiscutida, produjo un informe sobre el POT. Dada su extensión, sólo podemos remitirnos a algunas de sus conclusiones, que reproducimos:

«1.º El reglamento proyectado configuraría un régimen severísimamente limitativo –y aun prohibitivo en ciertos casos– del derecho a construir libremente en las nueve zonas a las que se refiere, con lesión grave del derecho de propiedad sobre los inmuebles sometidos a tales restricciones.

2.º Dicho reglamento es abiertamente inconstitucional ya que por disposiciones de los Gobiernos Departamentales no se pueden establecer limitaciones tan amplias y severas del derecho de propiedad como las que el mismo contiene. Ello colide frontalmente con los arts. 7 y 32 de la Constitución.

3.º La declaración de Bienes de Interés Municipal representa una tan radical disposición del derecho de propiedad, que no puede hacerse sin ley habilitante y sin prever mecanismos indemnizatorios para los propietarios perjudicados. (Washington Beltrán, editorial del diario El País, 28 de junio de 1998, pág. 6)

El 10 de setiembre de 1998, la edila Teresita Ayestarán –presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano– introduce en la Junta Departamental el tema más importante del orden del día, que es la aprobación del Plan Montevideo por parte del Legislativo departamental. En una estratégica presentación, Ayestarán recuerda a los presentes las incontables veces que el Plan ha sido tema en la Junta, desde diciembre de 1995, y que se ha contado con la participación, en las diversas ocasiones, de integrantes de la Facultad, de la Junta de Andalucía y de técnicos municipales. También hace énfasis en la amplia participación de diversos colectivos que han sido convocados a las diversas sesiones a dar su opinión. Si bien hubo discrepancias, todos coincidieron en las bondades de que Montevideo contara con un plan. También Ayestarán menciona que se quiere un plan de consenso entre las diversas bancadas, no solamente con los votos del Encuentro Progresista. Agradece el buen ambiente de trabajo y respeto de la comisión.

Continúa el edil Igorra, quien luego de mencionar algunos logros a partir de la implementación del Plan, menciona que es un día de alegría, un día para celebrar. El edil Cocco se adelanta a manifestar que «nosotros estamos a favor, creemos necesario un plan de ordenamiento territorial, pero pensamos que a este aún le falta mejorar algunos aspectos. Por eso es que nuestro sector político ha resuelto no apoyar este Plan de

Ordenamiento Territorial» (JDM, 1998).

El edil Domínguez se refiere al día especial que se está viviendo, el día de aprobación del Plan. Habla de orgullo y regocijo, de la importancia de darle un marco urbanístico a la mejor práctica democrática. Acude a las consabidas metáforas sensibles de Montevideo como la tacita del Plata y de Uruguay como Suiza de América, para terminar con la promesa de construir Montevideo como la Bruselas del Mercosur. Reconoce y agradece a los técnicos de la UCPM, a la FARQ y a los asesores técnicos de la Junta de Andalucía.

El edil Barrera no votó el proyecto por entenderlo insuficiente y cargado de buenas intenciones. De esta manera justificaba su voto negativo: «¿Que necesitamos un Plan? Por supuesto, pero este no. [...] La 15 no va a votar este proyecto. No es posible que lo bueno, lo malo, lo lindo, lo feo, lo que sirve, lo que armoniza, esté tan poco definido y tan poco claro en este proyecto».

Algunos participantes manifestaron sus diferencias. Se dijo que era meramente un «plan edilicio», que era un Plan que no tenía obras (de hecho, el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos había planteado sus dudas sobre si la propuesta estimularía la desocupación en el sector), que en cambio tenía normas reguladoras cuestionables y arbitrarias, que daría paso a la discrecionalidad, que era impreciso, difuso e incompleto. En la prensa, desde meses antes a su aprobación, se publicaban artículos de prensa que ponían en entredicho la legitimidad del Plan.

Por otra parte, en el proceso de aprobación ya se había flexibilizado la propuesta del POT quitando algunos de los artículos originales que habían sido cuestionados. El más importante es el artículo 237, que fijaba grados de protección patrimonial de 0 a 4 en sectores de Pocitos, lo que implicaba limitaciones a la edificabilidad en uno de los barrios más codiciados para el negocio inmobiliario.

Finalmente, el 10 de setiembre de 1998 el Plan fue aprobado por amplia mayoría en la Junta Departamental, (25 votos a favor en 30) con cuatro herreristas (Partido Nacional) y un voto de Lista 15 (Partido Colorado) que no dieron el voto de aprobación. Es significativo el voto en apoyo al Plan de ocho ediles de la oposición. No obstante, las repercusiones no terminaron con su aprobación, como veremos en § 5.1.1.

4.5.4 Epílogo. Un pacto y legitimaciones cruzadas



Figura 55.

Fotogramas del curso UEP.

Nota. De izquierda a derecha: audiencia, plano en retroproyector, Fustegueras, Roche, audiencia, Nudelman (SMA, 1998).

A lo largo de noviembre de 1998, con el POT recientemente aprobado en la Junta Departamental, se celebra

la cuarta edición del curso UEP Arquitectura al Eje, bajo la responsabilidad académica de Hugo Gilmet, y es dictado en simultáneo con la Regional Norte de Salto, vía teleconferencia. La implementación de estos cursos era una novedad en la UDELAR y una actividad pionera en la FARQ. El curso fue registrado en su totalidad por el SMA –gracias a ello es posible verlo hoy–, constituyéndose en una valiosa fuente primaria de información para esta tesis.

El tema del curso fue el POT en sus múltiples dimensiones y alcances, desde una mirada policéntrica. El invitado extranjero para esta edición fue, naturalmente, Manuel González Fustegueras. El objetivo era tratar algunos enfoques teóricos del Plan Montevideo para estimular la reflexión y futuros estudios de los técnicos participantes. No se trataba de contarlo o describirlo, advertía Gilmet. A mi entender, lo interesante del curso es que participan expositores invitados de la tríada hacedora: Intendencia, Academia y Cooperación, muchos de ellos con *doble sombrero*.

En suma: se evidencia en este epílogo un final de actores cerrando un círculo virtuoso: una autoría sin fisuras, en la que promotores y protagonistas están finalmente remando para el mismo lado. La tríada hacedora, como en el Tajamar en la reunión de 1996, vuelve a sentarse alrededor de una misma mesa, esta vez en torno al dictado de un curso UEP a propósito del POT, consciente de tener entre manos un Plan en común. Las aguas están calmas, el instrumento ha sido aprobado por el Legislativo comunal. Ya es un logro histórico, es un pacto con la ciudadanía, se transforma en un plan pionero de ordenamiento territorial a nivel nacional. Se refuerza la confianza en el plan urbanístico como proyecto político de ciudad y en la tarea extensionista de la Academia. De cualquier forma, se puede inferir que esta *instantánea* en «armonía» es relativa y de ningún modo definitiva, en tanto la constitución de las ideas es un proceso de constantes luchas, si aludimos a la referencia teórica *bourdesiana*. Esto también se confirma, por otro lado, cuando asistimos a las críticas que recibió el Plan desde diversos colectivos que no participaron en su elaboración, o cuando el urbanismo se pone en entredicho, cuestión abordada en la Introducción.

Hechas estas salvedades, el POT deviene instrumento ineludible para la planificación de la ciudad y el territorio departamental, y puntapié inicial para el despliegue de la planificación derivada. Deviene objeto de interés también desde el ámbito de la enseñanza. Trasciende fronteras y es motivo para tender redes de conocimiento internacionales. Sus ecos y resonancias posteriores a niveles más amplios se analizan en el capítulo 5.



Figura 56.

Fotogramas del curso UEP.

Nota. De izquierda a derecha: Sierra-Fustegueras-Gilmet, Rodé, plano en retroproyector, Roche, Gilmet, Rodríguez-Scarlatto-Mazzei (SMA, 1998).

* * *

Como cierre de este capítulo extenso, confirmamos las hipótesis respecto de los siguientes temas:

Tipo de Plan

En primer lugar, comprobamos que el POT, en tanto plan territorial, resulta atípico en el contexto de los planes de la generación de los noventa, tal como son caracterizados por la bibliografía tanto de cuño hispano como anglosajón, cuando la tendencia era volcarse al proyecto urbano en el contexto de la caída del Estado de bienestar. La planificación territorial también parece ser una excepción en América Latina, donde algunos autores, como Gorelik (2021, pág. 42), dan por cerrado el ciclo planificador en los setenta y, con él, el proyecto de encuentro virtuoso entre las instituciones, los técnicos y las necesidades sociales.

Acto seguido, damos cuenta de la originalidad del POT por su capacidad de articulación de nuevas y viejas ideas. Constatamos la singularidad de articular un plan territorial que defiende su ruralidad, con una propuesta de ciudad por partes que se va construyendo también desde la arquitectura mediante la asignación de parámetros urbanísticos predio a predio que apuntan a una determinada morfología urbana (alturas, retiros, FOS, profundidad de la edificación, acordamiento, etcétera). Identificamos al Plan de Bolonia (1985) como un plan «hermano» del POT, en virtud de algunas similitudes de abordaje y coyuntura política.

Proceso proyectual

Los distintos espesores de los hilos conceptuales y las variantes en las estrategias proyectuales que evolucionan en el proceso de elaboración del Plan develan un estado del arte en proceso de cambio, en el que no decanta una tendencia hegemónica, que nos habilita a calificarlo como un *Plan con proyectos*. Ratificamos la hibridez del Plan ya mencionada por otros autores (Gilmet, 2001).

Identificamos propuestas inéditas realizadas en la FARQ que no fueron incluidas en la versión definitiva pese a su trascendencia. Estas son precursoras de algunos instrumentos que la Intendencia desarrollaría posteriormente, tales como las normas complementarias de suelo urbano, los conjuntos urbanos protegidos o las centralidades en el marco de Instrumentos de Desarrollo Territorial desarrollados, como Goes o Casavalle.

Actores, disputas y legitimaciones

Respecto de los actores y protagonistas, evidenciamos las disputas a lo largo del proceso de elaboración, pero también las redes forjadas y las legitimaciones cruzadas entre Intendencia, Academia y Cooperación. El Plan también fue singular por la participación de la Universidad, cuestión que la habilitó a «salir del Claustro». En

definitiva, colocar en el centro de la escena el proceso de elaboración del POT no tiene el objetivo de juzgarlo en términos de éxito o fracaso, como era habitual en las críticas tradicionales de la planificación.¹³⁵ Más allá de las transformaciones materiales que eventualmente resultan de ellos, los planes son valiosos en tanto reflejan los modos de pensar el territorio y la ciudad en diferentes momentos históricos. Y son estimables también por la serie de acontecimientos afortunados que desencadenan, como veremos en el capítulo 5.

¹³⁵ Se hace referencia a las críticas gestadas en el clima de los años setenta, que consideraban que los planes eran meros documentos técnicos, poco vinculados a la realidad social y de dudosa materialización.

5. ... Y la nave va. El POT vigente y después

En este capítulo presentamos una trama de acontecimientos significativos que se hila a propósito del POT una vez que entra en vigencia. El objetivo es dimensionar la trascendencia y las resonancias del Plan y posicionarlo en un justo lugar en el sistema planificador contemporáneo.

5.1 Vigencia y derivas del Plan

Antes que nada, se ratifica la vigencia del Plan y su robustez para salir a flote pese a las críticas de que ha sido objeto desde diversos frentes. Se destaca el rol del Plan como puntapié inicial que da impulso a una verdadera *escuela de planificación*. Se devela a su vez la conformación de una *comunidad epistémica* en torno al POT que fortalece la cultura planificadora uruguaya. Luego se visibiliza el despliegue de la planificación derivada, identificando una primera y una segunda generación de planes.

5.1.1 Disparen contra el POT

Un plan peligrosísimo

En el capítulo anterior visitamos el zigzagueante proceso de aprobación del Plan, con sus episodios de luces y sombras. Sin embargo, el tema no quedó allí y adquirió ribetes novelescos en la prensa.¹³⁶ Se transmite sorpresa e indignación, se habla de *barbarie y atrocidades*, de *un plan peligrosísimo*, constan amenazas de declaración de inconstitucionalidad. Es que este Plan no se restringía al *embellecimiento de ciudades*, sino que, en el espíritu de anteponer el bien colectivo sobre el individual, impuso restricciones sin precedentes a la propiedad privada mediante parámetros urbanísticos tales como alturas máximas, usos preferentes y grados de protección patrimonial.

¹³⁶ El anexo I de esta tesis consiste en un compendio digital de recortes de prensa de la época en que es aprobado el POT, que da cuenta de las resonancias que tuvo en la opinión pública del momento. Todos ellos se localizan en formato papel en el archivo del IHA de la FADU.

EL PROYECTO PUEDE TENER EL MISMO DESTINO QUE LA TASA DE SANEAMIENTO

Apelan Plan de Ordenamiento Territorial

Vecinos y organizaciones barriales apoyados por el Herrierrismo presentaron 1.700 firmas en la Cámara de Diputados para derogar el POT aprobado por la Junta e impulsado por la IMM

Un grupo de vecinos y organizaciones barriales, apoyados por el Herrierrismo, presentaron en la tarde de ayer al Parlamento un recurso de amparo, acompañado de 1.700 firmas, para derogar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que fue aprobado hace 10 días por la Junta Departamental de Montevideo, dopo a El Observador de la semana pasada. En días posteriores a la vez que la publicación de Fénix, que cuestionó el recurso de amparo el plan, se suscitó una gran actividad en el barrio.

“Nuestro grupo de que fue aprobado por la Junta, las autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) realizaron un procedimiento de que el POT sea la única manera que el gobierno sea de saneamiento, que tiene que ser y justificarmente derogado de la Cámara de Diputados.

El POT, que impugna la IMM, es una propuesta de planificación territorial que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.



Plan de ordenamiento territorial para la ciudad de Montevideo.

El recurso de amparo, que continúa, fue presentado en la tarde de ayer al Parlamento un recurso de amparo, acompañado de 1.700 firmas, para derogar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que fue aprobado hace 10 días por la Junta Departamental de Montevideo, dopo a El Observador de la semana pasada. En días posteriores a la vez que la publicación de Fénix, que cuestionó el recurso de amparo el plan, se suscitó una gran actividad en el barrio.

El recurso de amparo, que continúa, fue presentado en la tarde de ayer al Parlamento un recurso de amparo, acompañado de 1.700 firmas, para derogar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que fue aprobado hace 10 días por la Junta Departamental de Montevideo, dopo a El Observador de la semana pasada. En días posteriores a la vez que la publicación de Fénix, que cuestionó el recurso de amparo el plan, se suscitó una gran actividad en el barrio.

El recurso de amparo, que continúa, fue presentado en la tarde de ayer al Parlamento un recurso de amparo, acompañado de 1.700 firmas, para derogar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que fue aprobado hace 10 días por la Junta Departamental de Montevideo, dopo a El Observador de la semana pasada. En días posteriores a la vez que la publicación de Fénix, que cuestionó el recurso de amparo el plan, se suscitó una gran actividad en el barrio.

Alfonsín que el plan propone "una supremacía del gobierno municipal"

Información General

BUSQUEDA ■ Jueves 18 de marzo de 1999 ■ Pág. 13

Jercas de la IMM evaluaron como positiva la decisión aunque están "expectantes" hasta que finalice el plazo

Impugnación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo fue virtualmente desechada luego que Diputados decidió no tratarla

La impugnación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo por parte de la Cámara de Diputados quedó virtualmente desechada ayer miércoles 17 luego de que el Plenario del cuerpo decidió no tratar el tema en la sesión y no prospera una moción para que una propuesta herriera y forista de "revocar" el decreto municipal por "inconstitucional" fuera considerada hoy jueves.

El Plenario del cuerpo decidió no tratar el tema en la sesión y no prospera una moción para que una propuesta herriera y forista de "revocar" el decreto municipal por "inconstitucional" fuera considerada hoy jueves.

El Plenario del cuerpo decidió no tratar el tema en la sesión y no prospera una moción para que una propuesta herriera y forista de "revocar" el decreto municipal por "inconstitucional" fuera considerada hoy jueves.

Los hechos ocurridos en la sesión de Diputados fueron evaluados como positivos por parte de jercas de la comuna capitana que participaban en una reunión de gabinete municipal, aunque se mostraron cautos en dar el tema por terminado ya que la Cámara de Diputados tiene plazo para expresarse sobre la impugnación hasta el domingo 21.

Los hechos ocurridos en la sesión de Diputados fueron evaluados como positivos por parte de jercas de la comuna capitana que participaban en una reunión de gabinete municipal, aunque se mostraron cautos en dar el tema por terminado ya que la Cámara de Diputados tiene plazo para expresarse sobre la impugnación hasta el domingo 21.

Los hechos ocurridos en la sesión de Diputados fueron evaluados como positivos por parte de jercas de la comuna capitana que participaban en una reunión de gabinete municipal, aunque se mostraron cautos en dar el tema por terminado ya que la Cámara de Diputados tiene plazo para expresarse sobre la impugnación hasta el domingo 21.



Gustavo Borsari

preocupaba mucho, que por

Figura 57.

Noticias de prensa referidas a la apelación del Plan, a su peligrosidad y, finalmente, a la falta de tratamiento de su impugnación.

Nota. Escaneado de IH, ficha 1846/14, 2290/02, 1851/04.

[...] Sería extenderme en demasía el querer enumerar las grandes áreas de barbarie que contiene el POT, pero sí podemos dividirlas en dos grandes sectores:

- 1) atrocidades que tiene en sí mismo, por lo dicho y lo no dicho (tomado de la propia documentación de análisis);
- 2) significación política absurda e irrisoria donde si se configura la inconstitucionalidad, sin ninguna duda: es inconstitucional por intencionalidad (no por error) o por rústica intención, y contraría, de plano, a todas las condiciones básicas de nuestro tradicional sistema de convivencia. Entendemos que

UN PLAN PELIGROSISIMO

La Junta Departamental de Montevideo aprobó ayer un plan de ordenamiento territorial que, según se anticipa, será el más peligroso que se haya visto en el país. El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

El plan, que fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo, es un proyecto de ley que establece los límites de uso del suelo y el desarrollo del departamento en el período comprendido entre 1998 y el año 2005.

aquel *juez* (Diputados) que tiene que discernir sobre la inconstitucionalidad no tiene otra salida que declararlo así. No hemos tenido, en la historia montevideana y nacional, un Plan que tuviera *in totum* el carácter de inconstitucionalidad como este. Este es el primero (en eso sí)". (Victorio Quagliata, arquitecto, semanario *Búsqueda*, 4 de marzo de 1999, pág. 55)

Las posibles razones que sustentarían una declaración de inconstitucionalidad obedecían, entre otras, a la asignación de grados de protección patrimonial en áreas testimoniales como Pocitos Viejo, con las consiguientes restricciones en la edificabilidad, en un barrio antes regido simplemente por las alturas acordes al ancho de la calle. Incluso la prohibición de sustitución, en caso de bienes calificados a partir del grado 2 (esto se modificó luego y se estableció a partir del grado 3). El problema mayor era el descenso del valor inmobiliario y la falta de consulta a la asociación de promotores, «los que hacen la ciudad». Otro editorial apuntaba a la toma de decisiones en comisiones cerradas, apelando a «guías tan subjetivas que escapan a todo control, transformando la discrecionalidad en campo para la absoluta arbitrariedad».

Pese a la aprobación en la Junta Departamental el 10 de setiembre de 1998, pasados veinte días, con la firma de 1.700 ciudadanos, se interpuso un recurso de apelación al amparo del artículo 303 de la Constitución a la Cámara de Representantes para declarar al POT inconstitucional.

Si analizamos la prensa de la época, constatamos un tiempo político álgido, lo que permite comprender el grado de ensañamiento hacia el Plan de algunos actores. El 25 de abril de 1999 se realizaban las elecciones internas y la coalición intentaba el fracaso de toda iniciativa exitosa que proviniese de la Intendencia de Arana. Ya había sucedido algo similar con la tasa de saneamiento, que terminó impugnada y anulada en el Parlamento. Además de que el POT estaba inserto en medio de zancadillas políticas, el recurso era motivado por un despliegue de objeciones de orden político: se argumentaba que detrás del Plan había una versión marxista de la ciudad, incluso se lo calificó de estalinista. Como corolario, se mencionaba que la exagerada función social que adquiriría la propiedad correspondía a principios jurídicos ajenos a nuestro orden legal.

Ante la posibilidad de impugnación, la IMM contraatacó con la amenaza de revocación del convenio con el Banco Hipotecario del Uruguay que habilitaría la ejecución del Plan Fénix,¹³⁷ el caballito de batalla del entonces presidente Sanguinetti. Finalmente, llegó la nota de la Cámara de Representantes anunciando que el recurso quedaba como no interpuesto. Paradójicamente, el primer nivel de gobierno finalmente estaba aprobando el POT implícitamente.

En consecuencia, el POT asimiló el Fénix en el área diferenciada «la Aguada» y de hecho quedaba aprobado como Plan Especial «Fénix-La Aguada» en el mismo POT de 1998.

¹³⁷ Plan de escala intermedia para revitalizar la zona de la Aguada, cuyo ámbito está delimitado por la bahía, avenida del Libertador, Galicia, la bahía y la calle Colombia. Implicó una normativa edilicia que articulaba la morfología de las antiguas barracas funcionales al puerto con edificaciones en altura para uso residencial.

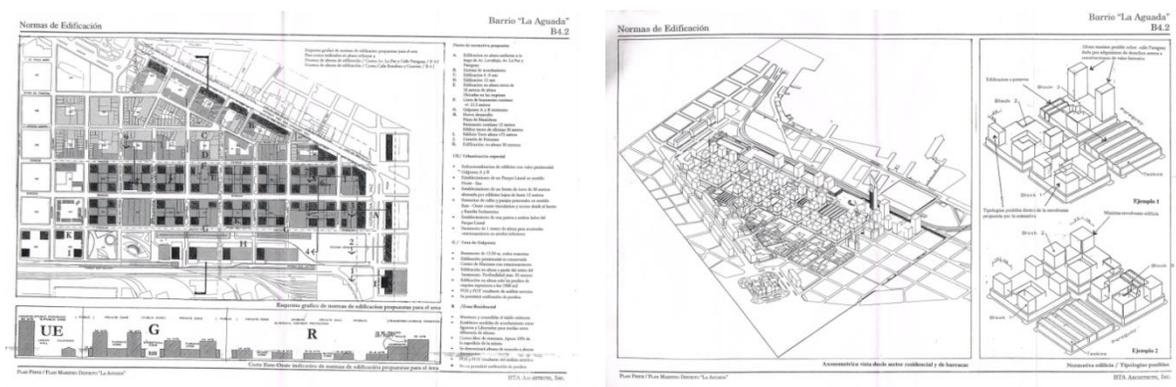


Figura 58.

El Plan Fénix. Plan Maestro del distrito de la Aguada.

Nota. Escaneado de BTA Architects-BHU, 1997. Inédito, disponible en la oficina del POT, IM.

La doble aprobación del POT

Luego, cuando finalmente el Poder Legislativo no da andamio a la solicitud de inconstitucionalidad, pues no la considera porque no asiste al plenario, resulta que en realidad fue como decía Patricio, una doble aprobación del POT, del Plan Montevideo, a nivel departamental y nacional. Fue una aprobación indirecta. [...] Ese episodio Patricio Rodé lo relataba en esos términos. [...] Fue así, y en gran medida fue gracias al tema de los plazos. Porque el tema de los plazos era el siguiente: no podíamos llegar al año electoral. Se podía caer en una álgida discusión pública porque había intereses, había sectores sociales que entendían que se afectaba el derecho de propiedad. Aparecía toda la argumentación de la escuela o la biblioteca de la Facultad de Derecho que defiende el derecho de propiedad a ultranza. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

Debate abierto y vigencia del Plan

Naturalmente, más allá del despliegue político que abrió en torno a su aprobación, el POT también recibió cuestionamientos desde sectores académicos. Se señalaron las limitaciones del Plan incluso antes de su aprobación (ver § 3.4). En efecto, unos meses antes de que fuera tratado por la Junta Departamental, un artículo advirtió (Capandeguy & Sprechmann, 1998) que la apuesta estratégica del POT a la Bahía y el Centro de Montevideo sería anacrónica e ilusoria, y que iría a contrapelo de los intereses de los demás operadores en el territorio, frustrándolos una vez más de oportunidades de desarrollo. Al final del escrito se les pedía a los actores estatales mayor protagonismo e innovación.

Por otra parte, a un año de la aprobación del POT, a modo de temprana evaluación, varios autores coinciden

en reclamar el abordaje de lo metropolitano y la atención al crecimiento de la ciudad informal (Comisión Financiera de la Rambla Sur, 1999). Algunas opiniones vertidas allí son particularmente incisivas con el Plan. En un hipotético ejercicio prospectivo, incluso enmarcado en un escenario tendencial y optimista a 2020, se especula (Ligrone, 1999, pág. 81):

En aquellos tiempos se actualizó después de más de 40 años el Plan para el departamento de Montevideo. Aquel «abuelo» de las políticas urbanas actuales, fue muy importante para tener la ciudad que hoy podemos disfrutar con distinguidos visitantes como Uds.

La aplicación de aquel plan, que incorporó la primera generación de instrumentos de gestión moderna en el departamento, fue duramente criticada en diversas esferas, desde las cuales, con razón, se le achacaba la omisión de la dimensión metropolitana como marco de propuesta y de acción, su cortoplacismo al tener una proyección de reflexión y aplicación de 8 años, la ausencia de la dimensión de desarrollo económico, el alto grado de discrecionalidad que suponían numerosos procedimientos, tales como ciertas comisiones técnicas, y notoriamente, la complejidad de la normativa, que usaba una «jerga» para iniciados, lo cual planteó en sus primeros tiempos de aplicación enormes dificultades a los funcionarios municipales, técnicos, administrativos, y vecinos.

La revisión anticipada del Plan en el 2000 permitió corregir el plan 98 dándole un importante grado de madurez, que le ha valido el reconocimiento internacional en diversos congresos de su tiempo.

Si bien el autor reconoce ciertas bondades de contar con un Plan, lo deslegitima al punto de anunciar que sería imperioso realizar una revisión anticipada.

En respuesta al despliegue de críticas, la Intendencia dio inicio a una evaluación anticipada del POT, acudiendo nuevamente a la Junta de Andalucía en calidad de «consultora técnica independiente» (Resolución 4247/01, 2001). Esa instancia finalmente no se llevó a cabo, pero recurrir a la Junta de Andalucía, que había tenido un rol relevante en la elaboración del Plan, no parecía la decisión más afortunada, ya que la convertiría en juez y parte.

No nos proponemos refutar todos los cuestionamientos, pero entendemos que la crítica, reiterada una y otra vez, a que el Plan no aborda la escala metropolitana significa desconocer las atribuciones de las Juntas Departamentales, que se limitan al ámbito departamental. Ya vendrían las EROTAM (2011) a articular con los departamentos vecinos, aunque más no sea en consensos generales, con gobiernos que, aun con el mismo color político, difieren en los abordajes. Respecto de esto último, un caso claro es el tratamiento de los suelos suburbanos no habitacionales: Mientras que Montevideo los concibe como enclaves, Canelones los considera corredores a lo largo de las rutas principales. Pero esto ya sería objeto de otra investigación.

Acerca de los reparos relacionados con la complejidad de la normativa, los datos sugieren que antes del POT

era aún mucho más compleja. Tanto es así que Rodé celebra un convenio con la Agencia Española de Cooperación Internacional para ordenar la biblioteca jurídica municipal en lo que refiere a la ciudad y el territorio, minucioso trabajo que constituyó una temprana experiencia en conjunto con la Cooperación Española (§ 3.6.1). De este modo se sentaron las bases para la redacción de un texto unitario de legislación respecto del suelo, lo que dio lugar al actual Digesto Departamental, que estableció, entre otras cosas, la diferenciación del Volumen IV, dedicado al Ordenamiento Territorial y al Urbanismo, del Volumen XV, que trata de Arquitectura.

Ante el llamado de atención sobre la ausencia de una mirada puesta en el desarrollo económico, vale recordar que, una vez aprobado el POT, Rodé entendió necesario seguir profundizando en aspectos de la gestión de la valorización inmobiliaria que cooperaran en la implementación de políticas redistributivas, cuestión registrada en una publicación producto del primer seminario de Economía Urbana (1999) realizado en conjunto con la Sociedad de Economistas del Uruguay.

En cuanto a las interrogantes relativas a la discrecionalidad, es necesario subrayar que el POT apuesta desde el punto de vista jurídico a un equilibrio entre lo reglado y lo discrecional, quitándole el sentido peyorativo a esto último. Si bien las normas son fundamentales por el principio de previsibilidad, se entienden riesgosos los criterios demasiado rígidos en los entes públicos, y se confía en el criterio técnico cuando la norma no da todas las respuestas (§ 4.5.3).

Asimismo, el runrún de los cuestionamientos al Plan era recepcionado por los autores del Anteproyecto, aunque más no fuera en los corredores de la Facultad. En oportunidad de la entrevista realizada, Roche (30 de octubre de 2020) señala, en aras de refutar las críticas:

Se criticó inclusive que el plan era como antiguo, que no había sido súper innovador o de acuerdo a las tendencias del momento, pero yo siempre he pensado –bueno, no yo sola– que había que cubrir un vacío anterior, como un atraso anterior.

[...] además de que todavía está vigente en 2020, además en aquel momento nadie lo había hecho, no se había hecho, a lo sumo, lo más avanzado en ese sentido que se había hecho eran las áreas caracterizadas y patrimoniales; es lo más parecido que se había hecho a toda esa corriente, entonces... no había... y ahí es donde voy porque una de las críticas que se hicieron al plan era justamente eso, que estaba un poco atrasado el plan en cuanto a las corrientes nuevas.

[...] Casi enseguida que se aprobó el Plan vino la crisis de 2001, 2002, o sea nosotros como plan no fuimos muy ambiciosos, pero aun así la mayoría de las cosas que se propusieron no se pudieron hacer hasta muchísimo después; una es la Unidad Agroalimentaria, que ya estaba en el plan, imagínate. Pasa que esa crisis realmente paralizó todo. ¿El anillo perimetral? Tampoco...

[...] Como todas las cosas, ya había estudios sobre el tema, pero no estaban plasmados en ningún

plan departamental ni en ninguna normativa, o sea, no tenía ningún valor legal. Les preguntás a los de la Facultad de Ciencias –porque me acuerdo que... bueno en esa parte que trabajaron fundamentalmente Chabalgoity y unos geógrafos–, ellos ya tenían muchas cosas estudiadas, pero no figuraban.

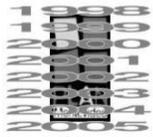
Pasado el tiempo, la propia Intendencia tomó la iniciativa de evaluar el POT, tal como está previsto en el Digesto Departamental, que establece la evaluación del Plan transcurridos los tres años de su aprobación, y una vigencia de ocho años.

Artículo D.223.6._Vigencia. El Plan de Ordenamiento Territorial tendrá vigencia mientras no se apruebe otra figura de planificación que lo sustituya. Su previsión temporal es de ocho años (1998-2005). Transcurrido este plazo se procederá, de acuerdo al grado de concreción de sus previsiones, a la modificación o revisión del Programa de Acción Territorial y a la revisión del Plan si se estima conveniente.

[...] En un plazo que no exceda los tres años de su vigencia, el Plan, será sometido a una exhaustiva evaluación tanto en su contenido como en la experiencia de su gestión. Dicha evaluación incluirá una consultoría técnica independiente. El informe que resulte de ello será sometido a la Junta Departamental de Montevideo con las propuestas legislativas que se entiendan pertinentes.

En paralelo, la Corriente Profesional Universitaria (CPU, 2005) organizó un taller de evaluación independiente del POT, en atención a los ocho años transcurridos desde su aprobación. Entendió que la instancia era oportuna, así como la redefinición de los diferentes colectivos involucrados, en el entendido de que «todas las opiniones independientes serán seguramente tenidas en cuenta y será un valioso aporte a la discusión institucional».

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 Bernejo

La Gestión del Plan

Sr. Alvaro Echalder

15:30 hs Preguntas

16:00 hs Intervalo

DEBATE ABIERTO SOBRE EL PLAN

16:30 Arq. Thomas Sprechman

17:00 Sr. Julio Villamide

17:30 Arq. Miguel Cecilio

18:00 Arq. Daniel Christoff

18:30 Preguntas

20:00 Cierre



Figura 59.

Programa del taller de evaluación independiente del POT.

Nota. Evento celebrado el 21 de abril de 2005 en Palladium Hotel, organizado por la Corriente Profesional Universitaria, 2005. Archivo personal de Leonardo Altmann.

En el taller de «autoconvocados» organizado por la CPU participaron docentes de la Facultad, jefes de la Intendencia y agentes del sector inmobiliario. Nuevamente, como se había expresado en instancias anteriores, se sugirió un plan «más ágil» y se cuestionó la idea de la bahía como recentramiento de la urbe ante el inexorable crecimiento de la ciudad costera. Desde el sector inmobiliario se reclamaba por la pérdida de oportunidades y las limitaciones impuestas al rubro de la construcción, lo que naturalmente era esperable teniendo en cuenta las prioridades que el Plan establece en sus lineamientos y el marco conceptual que construye su modelo territorial. El valor de este evento consistió, a nuestro entender, en la pluralidad de los participantes, que, de acuerdo a las relatorías inéditas consultadas¹³⁸ (Corriente Profesional Universitaria, 2005), se sintieron libres de expresar opiniones ya que no existía relación de dependencia entre ellos ni con la autoridad municipal.

Por otro lado, la Intendencia encomendó la evaluación «oficial» a la Universidad. Si bien la IMM se había mostrado insatisfecha en algún momento con el resultado obtenido en el marco del Convenio POT, acudió nuevamente a la Academia, esta vez sumando a la participación de la Facultad de Arquitectura (FARQ) la convocatoria a Ciencias Sociales, con la intención de propiciar una mirada interdisciplinaria. Este proceso de

¹³⁸ Gentileza de Leonardo Altmann Macchio. Arquitecto y Magister en Estudios Urbanos. Docente e investigador en urbanismo y ordenamiento territorial. Docente del IETU

revisión se condensó en varias publicaciones que dan cuenta de la necesidad de nuevas miradas y aggiornamentos.

En esa dirección, la FARQ organizó el Foro I Prospectiva Montevideo 2025 (Facultad de Arquitectura, 2011), que reunió una serie de artículos de diversos autores con propuestas sobre nuevos enfoques del paisaje como materia de ordenamiento, las áreas verdes y el espacio público, las tareas pendientes en el marco de una flamante LOTDS, el imaginario colectivo hacia el *Montevideo de los Bicentenarios*,¹³⁹ abordajes metropolitanos y mestizos, nuevos desafíos para la actualización del Plan en clave de posmetrópolis. La introducción condensa una relatoría de los informes entregados en el marco del nuevo convenio a cargo de los coordinadores de la Facultad.

Por otra parte, la IM publicó un documento de avance de revisión del Plan (IM, 2011) donde se toman en cuenta los insumos producidos por la academia. Las prioridades eran por entonces la necesaria adecuación de la categorización del suelo del Plan según la LOTDS (ver figura 60); el proyecto Cinta de Borde, que volvía a poner foco en la bahía como área de promoción; el proyecto urbano de detalle Acceso Norte (Ciudad Vieja); la ordenación de la zona oeste de Montevideo; la definición de criterios e instrumentos para intervenir en áreas de precariedad. Se procuraba la articulación con el Plan de Movilidad y con el sistema de transporte y terminales de carga y logística. Se esbozaba incluso un nuevo diagrama que condensaba el modelo territorial (IM, 2011, pág. 85). Sin embargo, no es hasta 2013, con la aprobación de las Directrices Departamentales en la Junta Departamental, que podemos dar por concluida esta etapa de revisión, que incluyó la adaptación del POT a la LOTDS.

¹³⁹ Se hace referencia a imaginar la ciudad capital en el Uruguay que en 2025-2030 estará celebrando doscientos años de su proceso independentista. También se realizaron ciclos de encuentros organizados por la SAU y el Centro Cultural de España (noviembre de 2009) de cara al tricentenario del proceso fundacional de Montevideo.

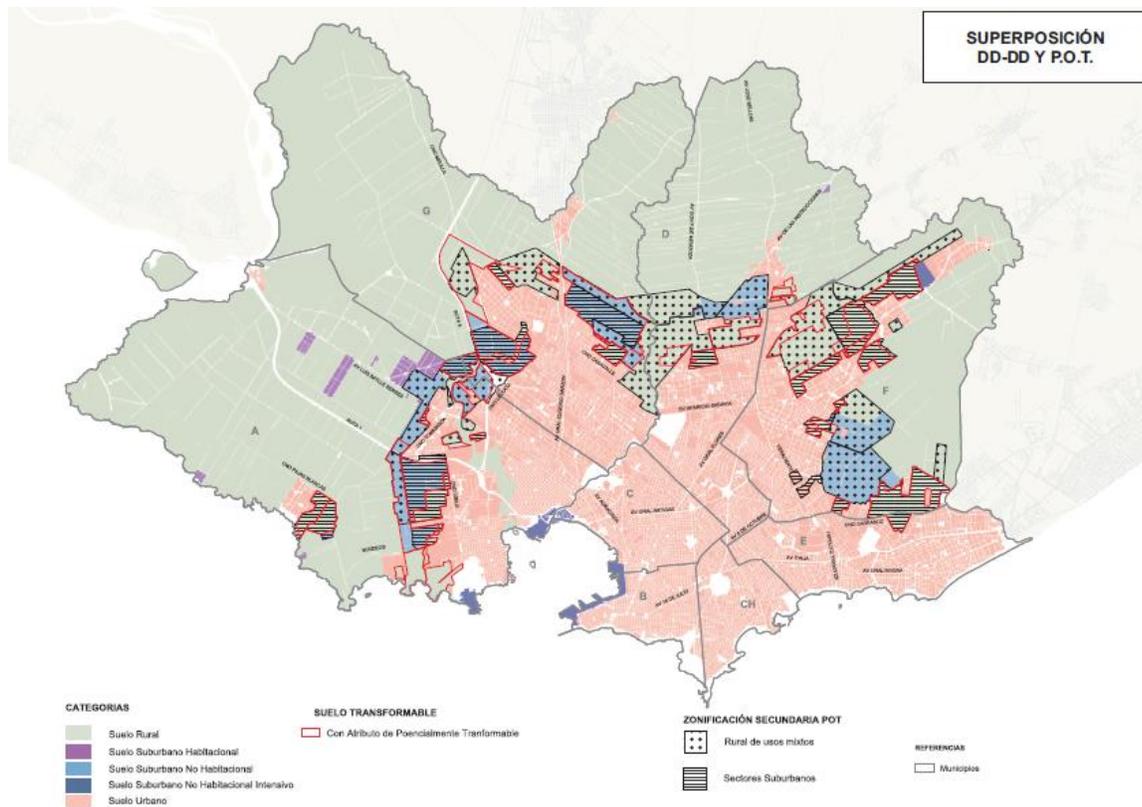


Figura 60.

Superposición de la zonificación del POT y su reconfiguración en el marco de las Directrices Departamentales.

Nota. Escaneado de documento de trabajo de la U POT, IM, s/f.

No obstante los necesarios *aggiornamenti*, el Plan Montevideo continúa vigente, lo que demuestra su robustez y la flexibilidad de su entramado conceptual y legal para abrazar nuevas propuestas. Tal es el caso, por citar un ejemplo en curso, del programa Montevideo Más Cerca (decreto JDM 37.912, 18 de noviembre de 2021), que habilita mayores alturas en avenidas escogidas y en predios con determinadas dimensiones, y además con la exoneración del pago del precio compensatorio por mayor aprovechamiento y retorno de valorizaciones por el lapso de 18 meses desde la aprobación de la reglamentación del referido decreto. El programa, que invoca la necesidad de densificar áreas intermedias en sus estructuradores y generar movimiento en la industria de la construcción, tiene un potencial transformador que, entendemos, debería realizarse en el marco de un instrumento de ordenamiento territorial, proceso que sabemos que implicaría otros tiempos e involucramientos con la población de los barrios que atraviesa el programa. Aún es temprano para evaluar sus implicancias.

5.1.2 Una «escuela de planificación»

De las apreciaciones de Álvaro Cayón, quien fuera el coordinador de la elaboración de la cartografía del Plan en la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), se infiere que el ritmo de trabajo en planificación a diversas escalas que siguió al POT se tornó intenso en las oficinas de la IMM. Los equipos de trabajo fueron adquiriendo un *modus operandi* que se transmitió, se perfeccionó y se adaptó según el caso.

Vinieron inmediatamente luego del POT varios proyectos, como el Plan del Palacio Legislativo, la Puerta de San Juan en el entorno del Teatro Solís, la rambla Egipto del Cerro, el arroyo Miguelete, la peatonal Sarandí, el Teatro de Verano, la sala Zitarrosa, la avenida 18 de Julio. Lo significativo es que con el POT y los planes derivados que vinieron después se generó una verdadera escuela de planificación, donde la cooperación andaluza dejó su impronta. Nos quedábamos trabajando los fines de semana y el domingo como a las siete de la tarde caía Mariano a ver cómo iba todo.¹⁴⁰ (Cayón, entrevista personal, 17 de setiembre de 2021)

Se genera entonces un *colegio invisible* de planificadores contruidos a sí mismos en la práctica alrededor del POT, cuando aún no había estudios de posgrado a nivel nacional. De hecho, algunos que eran ya profesores en la Facultad integraron el Comité Académico y el plantel docente de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya primera cohorte data de 2001.¹⁴¹ El POT se transforma en motor no solo para poner la planificación en clave de política pública, sino que también en el mundo académico constituye una pieza fundamental, una excusa para seguir avanzando en la generación de conocimiento. Esa *escuela de planificación* formó a varias generaciones en los cursos de grado, de educación permanente, en la maestría, en los Seminarios Montevideo o en las propias oficinas públicas dedicadas al oficio. Sin el Plan Montevideo sería imposible imaginar el desenlace de los acontecimientos descritos.

Resulta significativo que a la primera cohorte de la MOTDU se le encomendara como ejercicio académico un *publicable* que diera cuenta de la verificación de la metodología de «alta simplicidad» con foco en la gestión,¹⁴² poniendo al POT en la mira. Aunque la mayoría de los artículos son incisivos, la publicación que los compendia –primer producto editorial de la maestría– fue cofinanciada y auspiciada por la IMM (MOTDU, 2005). En el prólogo del intendente Mariano Arana y del decano Salvador Schelotto, la serie de

¹⁴⁰ Respecto de este comentario, Gilmet (25-11-2021) complementa que rara vez el intendente recorre los pisos del Palacio. La visita de Mariano sucedió en un momento crítico de entrega para brindar, con total delicadeza, apoyo moral al equipo de trabajo.

¹⁴¹ Isabel Martínez de San Vicente fue la directora de la primera edición de la maestría, tras presentarse a un concurso abierto para ese puesto, tentada por retomar el contacto con la Facultad. Ella había venido desde Rosario (Argentina) para participar en la Facultad de Arquitectura en un intercambio en el Taller Sprechmann en 1992 y había quedado sorprendida por su calidad, su gente y su edificio (Facultad de Arquitectura, 2015, pág. 230).

¹⁴² El curso en cuestión –Alta Simplicidad– era dictado por Ramón Martínez Guarino, arquitecto egresado de la FARQ y radicado en la Patagonia desde hace más de treinta años, dedicado a planificación y gestión estratégica.

reflexiones sobre el POT que se presentan es muy bienvenida. Arana, luego de aseverar que el Plan ocupa ya un lugar en el imaginario de los uruguayos y que la comunidad se ha comprometido con él, termina reconociendo el valor de un pensamiento crítico y la pertinencia de la mirada académica, ya que complementa y enriquece el proyecto de ciudad.

Por su parte, Schelotto, esta vez en su calidad de decano, subraya las nuevas herramientas metodológicas que la maestría brinda a «la comunidad de practicantes en urbanismo y ordenamiento territorial»¹⁴³ y valora la *cultura del Plan*. El libro se presenta como bienvenido acontecimiento en la Sala de Acuerdos de la Intendencia, lo que resulta curioso teniendo en cuenta el grado de discrepancia con el quehacer planificador de la institución que manifiesta la mayoría de los artículos. Varios de sus autores ocuparon luego cargos político-técnicos vinculados a la planificación urbano-territorial en la propia Intendencia y en otros organismos del Estado.

Por otro lado, una *comunidad de practicantes* en urbanismo y ordenamiento territorial que participaron en la elaboración del POT y otros instrumentos desde diversos frentes continuó con esa fuerte vocación y desarrollando el mismo oficio. Esto se intensifica desde la aprobación de la LOTDS en 2008, con el inicio de la elaboración de una batería de instrumentos de acuerdo a dicha ley y ya no solamente en Montevideo.

El experto en economía política Peter Haas (1989) propone el uso del concepto *comunidades epistémicas* para analizar la influencia que las redes de expertos han tenido en la instauración de políticas de alcance internacional en diferentes campos; en otras palabras, para analizar el papel de los expertos en el Estado. En un ejercicio más modesto, podemos aplicar este concepto para el análisis de las relaciones entre los expertos en el campo del urbanismo y las políticas públicas implementadas. El conocimiento especializado es un aspecto central de poder desde la perspectiva de las comunidades epistémicas. Sirve para analizar cómo se introducen, circulan y convalidan las ideas que comparten redes de expertos con acceso al poder burocrático. Entendemos que la existencia de *comunidades epistémicas* es muy positiva a la hora de articular el conocimiento experto con la necesidad de resultados concretos en cada período de gobierno, ya que minimiza la posibilidad de cambios de rumbo antojadizos en la planificación. En otras palabras, generan más chance de habilitar los indispensables tiempos largos del territorio, implementados en una cultura de la planificación más robusta.

5.1.3 El despliegue de la planificación derivada

Generaciones de planes

Se llama «planificación derivada» a la batería de instrumentos de ordenación y planeamiento que despliega el Plan para llevar a cabo la ordenación urbanística y territorial del departamento. Si bien el Plan aporta disposiciones normativas para todo el departamento, la planificación derivada permite enfocarse en determinados asuntos, para lo cual dispone del siguiente repertorio de instrumentos que se especifica en el artículo D.223.47 del Digesto:¹⁴⁴

- A) Programas de Actuación Urbanística;
- B) Planes Especiales de Ordenación;
- C) Planes Zonales;
- D) Planes Sectoriales;
- E) Normas Complementarias;
- F) Proyectos de Detalle;
- G) Inventario de Bienes Protegidos.

Las determinaciones de los Planes Parciales de Ordenación, que son los referidos a ámbitos acotados del territorio departamental, tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta y comparten con el plan madre –el POT– una manera procedimental de presentar los recaudos escritos y gráficos, organizados tal como explicara el asesor andaluz Florencio Zoido: «Un plan está compuesto fundamentalmente de tres partes: una memoria informativa, una memoria de ordenación y una memoria normativa, de gestión y seguimiento. Se debe agregar una cuarta parte que es la memoria de participación» (JDM, 02.10.1996).

Entendemos que la aprobación de la LOTDS en 2008 dio lugar a una nueva generación de planes¹⁴⁵ en los que se modifican cuestiones procedimentales y conceptuales en su elaboración. Complementariamente, otorgó un nuevo impulso al ordenamiento territorial.

El fin del urbanismo. Sin embargo, en nuestro país se fortalecieron mediante la aprobación de un instrumento legislativo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que está

¹⁴⁴ La LOTDDS (2009) introdujo cambios en la terminología, entre otras cuestiones. Los Planes Especiales de Ordenación y los Programas de Actuación Urbana se conocen ahora como Planes Parciales y Programas de Actuación Integrada, respectivamente.

¹⁴⁵ Los IOTS aprobados a nivel nacional hasta 2019 son los siguientes: dos directrices nacionales, dos estrategias regionales, 17 directrices departamentales, una ordenanza departamental, 37 planes locales, un plan especial, un plan sectorial, 11 planes parciales y estrategia nacional de acceso el suelo urbano (Pastore en La Diaria, 11 de agosto de 2021, pág. 19).

claramente en un continuo con el Plan Montevideo. Me consta porque redacté un proyecto y participé en la discusión durante dos años en una comisión del Senado. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

Si bien, como constata Gilmet, el POT fue una referencia para la redacción de la LOTDS, la definición de las categorizaciones de suelo que establece la ley implicó una serie de adaptaciones a las definiciones de la zonificación establecidas en el POT. A título de ejemplo, el suelo rural de usos mixtos tal como se lo define en el POT ya no fue compatible con la ley desde que esta exige la definición precisa de si el suelo es rural o urbano. De igual manera, fue necesario redefinir la terminología de las áreas transformables y el concepto de suburbano.

Hasta el advenimiento de la LOTDS, el suelo suburbano se asociaba a lo periférico respecto de los lugares centrales de la ciudad, por lo general con deficiencia de servicios y en una posición contigua al suelo urbano. Constituía una categorización cuya implicancia más clara era la recaudación de la contribución inmobiliaria por parte de las administraciones departamentales. En el Plan Montevideo se denomina *suburbano* o *potencialmente urbanizable*, indistintamente, a los lugares pasibles de ser transformados de rural a urbano. Hasta ser transformados por un Programa de Actuación Urbana (Programa de Actuación Integrada de acuerdo a la LOTDS) se mantenían como suelo rural. Luego de la LOTDS, los suburbanos pueden estar enclavados, es decir, rodeados de suelo rural. Para cambiar la categorización de los suelos es necesario que el sector en cuestión tenga asignado el Atributo de Potencialmente Transformable.

Desde el punto de vista procedimental, los procesos en la elaboración de instrumentos en la Intendencia, si bien continúan siendo aprobados por la JDM, luego de 2008 pasaron a ser objeto de un férreo contralor del primer nivel de gobierno mediante diversos requisitos y comunicaciones a cumplir desde que se da inicio al instrumento. Con la LOTDS revive la vieja puja por las competencias atribuidas al gobierno nacional y a los gobiernos departamentales, amparada en la Ley Orgánica Municipal. Estas autonomías pueden otorgar ciertas potestades convenientes al segundo nivel de gobierno, máxime en escenarios de divergencia. Habilitan además a continuar con la generación de instrumentos de planificación que a la administración departamental le eran operativas antes de que se aprobara la LOTDS. A título de ejemplo, el *proyecto de detalle*¹⁴⁶ es válido para el POT pero no es un instrumento previsto en la LOTDS, pero esto no llevó a Montevideo a eliminarlo de su repertorio de instrumentos posibles.

¹⁴⁶ Proyecto de Detalle. Son las figuras de planeamiento mediante las cuales es posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes, en desarrollo del presente Plan, así como de Planes Especiales de Ordenación y de Planes Zonales. Los Proyectos de Detalle no podrán modificar las determinaciones del planeamiento que desarrollan. Artículo D.223.57 .

A continuación, proponemos una periodización de los instrumentos derivados del POT, que tiene su parteaguas en 2008, con la aprobación de la LOTDS, dando lugar a los planes que hemos dado en llamar de primera y de segunda generación.

Los planes de primera generación

La *primera generación* abarca desde 1998, fecha en que se aprueba el POT, hasta 2008, cuando se aprueba la LOTDS. 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* de difusión a la comunidad. Se contó en la mayoría de los casos con el apoyo técnico y económico de la Junta de Andalucía desde los inicios de la elaboración del instrumento hasta su publicación (§ 3.7.3).

Si bien la planificación de primera generación prioriza los planes en áreas patrimoniales y centrales de la ciudad, atendiendo el listado enunciativo que figura en el Artículo D.223.50 del Digesto, también se aprueba el Plan Especial de valor estratégico del arroyo Miguelete, que atraviesa variados ámbitos socioterritoriales. Sin ánimo de ser exhaustivos, damos cuenta a continuación de algunos planes y proyectos emblemáticos de la primera generación.

Plan Especial Barrio Sur

Por mucho tiempo el Plan Especial de Barrio Sur, aprobado en 2003 (Decreto Departamental 30317, 5 de junio de 2003) en plena crisis económica, parecía uno de los tantos instrumentos destinados a permanecer en el papel, con la excepción del programa de restauración de fachadas en la calle Carlos Gardel, el reciclaje de algunas viviendas y la regulación mediante parámetros de altura de la edificación de nueve metros, coherentes con la máxima de preservación de un área de valor testimonial.

Pasados más de diez años desde su aprobación, el Plan finalmente concretó sus proyectos de detalle, que trajeron consigo una intensa densificación del barrio a través de edificios en altura. El proyecto de detalle La Buena Estrella –localizado en la antigua fábrica de jabones Strauch, frente al Cementerio Central– dio lugar a 338 viviendas agrupadas en dos torres, amparadas en los beneficios que otorga la Ley de Vivienda de Interés Social.



Figura 61.
Planificación derivada de primera generación, Ciudad Vieja, Barrio Sur y Miguelete.
 Nota. Escaneado de planos síntesis y portadas de las publicaciones (IMM, 2004).

La dinámica de construcción de cooperativas de viviendas en las manzanas donde se encontraban los galpones pertenecientes al Servicio de Limpieza de la Intendencia –proyecto de detalle Talleres– se compara con el impacto densificador del proyecto Entorno del Mercado Agrícola en Goes. El atractor en este caso es la ubicación cercana a la rambla Sur, a la vez que próximo al Centro y en un sector de singular patrimonio cultural.

Las cooperativas de cuatro o cinco niveles, con tipología de manzana de borde cerrado y anchas veredas, van dando paso a las torres del Banco Hipotecario del Uruguay de tipología exenta. La demolición en 2014 del Conjunto Habitacional número 20 del INVE (Instituto Nacional de Viviendas Económicas) por riesgo de derrumbe abrió un nuevo balcón al mar para disfrute de antiguos y recientes habitantes del barrio. Un sector que antes era difícilmente accesible hoy se ha convertido en espacio público muy concurrido. Completa la escena una torre de planta oval de reciente factura, en el predio donde se localizaba uno de los antiguos

tanques pertenecientes a la Compañía del Gas. Se construyó un basamento calado de hierro que hilvana el proyecto con la trama barrial, en una interpretación original de los parámetros urbanísticos impuestos al proyecto de detalle, que no solo condiciona formalmente, sino que requiere alojar en el proyecto un equipamiento social barrial, en este caso un CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familia), también integrado con acierto a la propuesta. En una lectura transversal, entendemos que la huella material del POT a lo largo del tiempo transcurrido se va consolidando en este caso en la concreción de los proyectos de detalle del Plan Barrio Sur.



Figura 62.
Proyectos de detalle del Plan Especial Barrio Sur, hoy culminados.
 Nota. Escaneado de Plan Especial Barrio Sur, por IMM, 2004.

Plan Especial Ciudad Vieja

El Plan Especial Ciudad Vieja, aprobado en 2003 (Decreto Departamental 30565, 4 de diciembre de 2003), es otro caso emblemático de la planificación derivada del POT. Es el Plan de nuestra matriz, del casco fundacional de nuestra ciudad, que fue perdiendo población permanente y buena parte de su patrimonio construido. El Plan, 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 todos los inmuebles y a los tramos de calle, integrando el espacio público y las vistas a proteger. Fue objeto de consultoría previa con un equipo externo a la Intendencia y contó con el asesoramiento del Instituto de Historia de la Arquitectura de la Facultad para la realización del inventario.

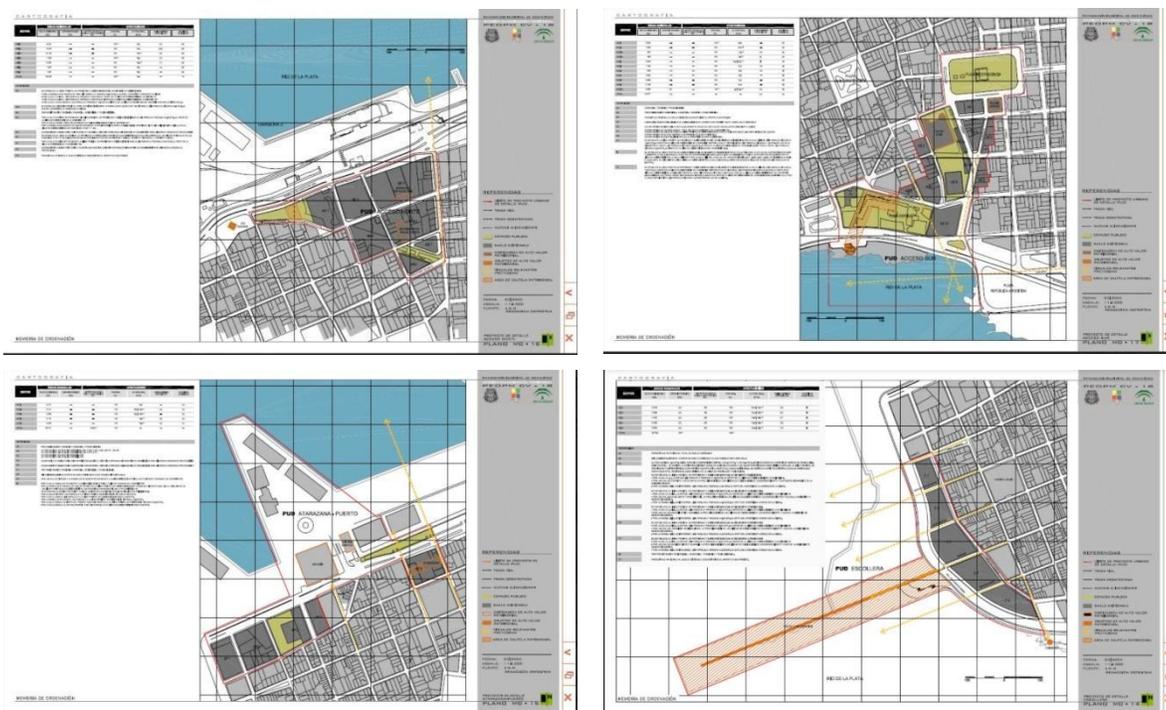


Figura 63.

Proyectos de detalle del Plan Ciudad Vieja.

Nota. Escaneado de proyecto *Acceso Norte, Acceso Sur, Atarazana-Puerto y Escollera*, por IMM, 2004.

Se identificaron cuatro proyectos de detalle (PUD) y áreas de rehabilitación integrada (ARI). A diferencia del Plan Barrio Sur, cuyos proyectos de detalle –con la excepción del dique Mauá– ya se realizaron, la concreción de los de Ciudad Vieja ha sido muy despaseja. Mientras que el llamado PUD Acceso Sur se concretó y es hoy una de las zonas que concentran más renovación edilicia cívica y residencial, con el impulso dado por la construcción de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el PUD Acceso Norte (PUDAN) permanece como un territorio desestructurado, donde se han asignado alturas especiales y sin embargo poco se ha concretado.

Por otro lado, el proyecto de detalle Escollera no solo no se ha realizado, sino que su situación es hoy más crítica que en 2004, en el momento de aprobación del Plan Ciudad Vieja. Se le había impuesto un área de cautela en su ámbito, avizorando la invasión de las áreas de logística del puerto. Hoy ha perdido las visuales al río debido a las instalaciones portuarias.



Figura 64.

La Escollera Sarandí.

Nota. Proyectos de detalle del Plan Ciudad Vieja. Foto tomada el 31 de mayo de 2021.

En 2020 se inició un proceso de revisión del Plan Ciudad Vieja en un nuevo escenario: la mayoría de su población vive allí por opción, es un barrio de diversidad sociocultural con migrantes y con «enamorado de su amabilidad».¹⁴⁷ Para la revisión del Plan se implementó el evento *Imaginá Ciudad Vieja*, un proceso participativo en formato taller, coordinado por el IETU, para el que se convocó a diversos colectivos del ámbito (octubre de 2021). El antecedente directo de esta instancia de puesta en marcha de una metodología participativa previa a la elaboración del instrumento y a desarrollarse en varias sesiones puede remontarse en el ámbito local a los Talleres Territoriales de Maldonado «Construyamos el territorio departamental entre todos», implementados entre 2005 y 2009 en las microrregiones de Maldonado y coordinados por Carlos Acuña. Este trabajo dio pie a la aprobación de las Directrices Departamentales de Maldonado (2010), las primeras en entrar en vigencia una vez aprobada la LOTDS.



Figura 65.

Taller Imaginá Ciudad Vieja.

Nota. Evento en el Museo de las Migraciones para la elaboración de insumos hacia la revisión del Plan Especial Ciudad Vieja. Fotografía a la izquierda: Fabiana Castillo. A la derecha, autor desconocido. 16 de octubre de 2021.

¹⁴⁷ Expresión tomada de una participante en el taller *Imaginá Ciudad Vieja*, octubre de 2021.

Los procesos participativos iniciados en los noventa que acompañaron la descentralización del departamento y se aplicaron a la planificación estratégica y territorial dieron lugar a un abordaje participativo innovador en *Imaginá Ciudad Vieja*.

Plan Especial Palacio Legislativo

Este instrumento aprobado en 2008 (decreto departamental 32811) es poco conocido fuera de las instituciones involucradas porque, a diferencia de los ya mencionados, no hubo una política de difusión mediante publicaciones. Este Plan es interesante de analizar desde el punto de vista de las herramientas proyectuales por la fuerte componente en clave de proyecto de detalle. Las expropiaciones realizadas para la construcción del Palacio dieron como resultado una serie de retazos de padrones baldíos con medianeras de los predios contiguos a la vista. El objetivo principal es generar las fachadas envolventes al Palacio, a la vez que jerarquizar los tramos de avenidas de acceso a la circunvalación, otorgando mayores alturas.

Es así que el Plan, en una apuesta decisiva al mejoramiento físico-espacial del área, propone, mediante diez proyectos de detalle en la envolvente de la Avenida de las Leyes, una volumetría con alturas obligatorias alrededor del Palacio Legislativo. Se otorgó un régimen específico de diez años para su ejecución, que caducó sin que se concretara ninguna de las obras referidas.

Los planes de segunda generación

El período abarca desde la aprobación en 2008 de la LOTDS en adelante. En este período, la sostenibilidad como estandarte ha adquirido un protagonismo aún más decisivo en la formulación de los instrumentos de planificación. Esto resulta evidente en la delimitación de la categorización del suelo y en la elección de los territorios y proyectos estratégicos de las Directrices Departamentales (aprobadas por el decreto departamental 34889 en 2013). La Ley de Descentralización de 2009, que crea los municipios, fortaleció la participación de los actores locales y hoy los instrumentos se realizan en interacción con el tercer nivel de gobierno. También las EROTAM aprobadas en 2011 abrieron la cancha al tan reclamado abordaje metropolitano (ver § 5.1.1).

Directrices Departamentales

Las Directrices condensan la preocupación por la preservación de los recursos ambientales, la integración socioterritorial y el control de la expansión urbana. Los planes priorizados se localizan en sectores de cuencas y bordes de interfaz urbano-rural donde coexisten la problemática ambiental y la precariedad

sociohabitacional. El Plan Casavalle (decreto departamental 35621 de 2015), el Plan Chacarita y el Plan Pantanoso –estos dos últimos con distinto grado de avance– son todos instrumentos que dan cuenta de este enfoque. Esta mirada renovada no impidió que se continuara con instrumentos pendientes en áreas patrimoniales y/o centrales, aprobándose en esta etapa el Plan de Carrasco (decreto 33400 de 2010), Goes (decreto 35228 de 2014), Prado (decreto 35617 de 2015), Pocitos e Inventario Centro, a la fecha en etapa de consulta pública.

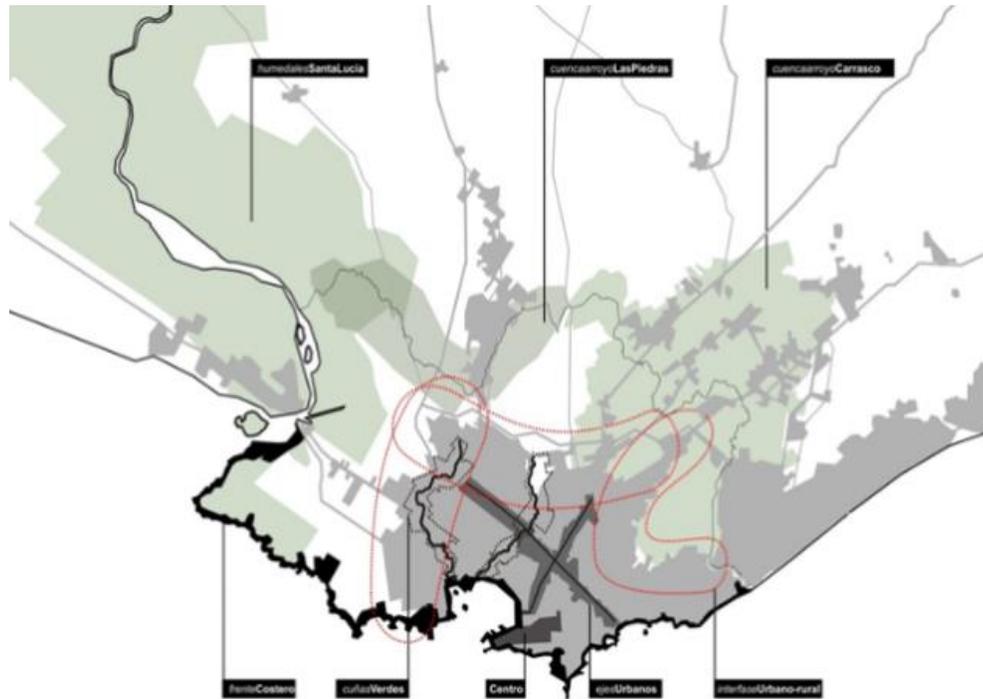


Figura 66.
 Los cinco territorios estratégicos de las Directrices Departamentales.
 Nota. Escaneado de *territorios estratégicos*, pág. 94, por IM, 2014.

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 LOTDS. Como bien se expuso en la conferencia inaugural del VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (Ezquiaga, 2014): «América Latina es un campo de fuerzas donde pujan dos tendencias en cuanto al enfoque de los asuntos urbanos: Por un lado la escuela norteamericana, donde se tiende a satisfacer la demanda –las cosas son como son–. Por otro, la escuela europea, donde se trabaja desde la Utopía o ciudad deseada».¹⁴⁸

El enfoque anterior se hace fácilmente comprensible cuando lo aplicamos a temas concretos como el uso y la categorización del suelo. Montevideo, a la hora de definir sus directrices, obviamente no parte de cero, sino

¹⁴⁸ Sennett (2019, pág. 12) lo plantea como el problema ético de las ciudades de nuestros días: ¿debe el urbanismo representar a la sociedad tal como es o debe tratar de cambiarla?

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 y, en consecuencia, se les asigna la categorización de suelo rural, cuando antes muchos de esos suelos eran categorizados como *rural de usos mixtos* de acuerdo a las normas complementarias, es decir, admitían actividad industrial.

Incluso, en atención a las observaciones surgidas en los procesos participativos previstos en la LOTDS durante la elaboración de las Directrices, vecinos de la Costa Oeste logran la reversión de la categorización, con la disminución del área transformable a suelo urbano del Programa de Actuación Integrada localizado al este de Pajas Blancas (antes conocido como PAU 1). En otras palabras, se recuperó una porción de suelo rural costero.

En las Directrices la componente estratégica resulta más decisiva que en el POT al proponer cinco *territorios estratégicos*, en cada uno de los cuales se identifican planes parciales y proyectos a completar. Nos consta que se nutre de influencias del Plan Urbano de Rosario 2007-2017 (Municipalidad de Rosario, Argentina, 2007) en cuanto a la similitud de las llamadas *operaciones estructurales* o *grandes transformaciones* con los territorios estratégicos de las Directrices.

En el Plan de Rosario (figura 67), al igual que en los territorios estratégicos de las Directrices de Montevideo, se prioriza el desarrollo de grandes operaciones estructurales que abarcan porciones importantes del territorio departamental, a las que se les asigna el carácter de intervenciones estratégicas orientadoras de la actuación urbanística, que se articulan entre sí y le otorgan sentido a la ejecución de las acciones más específicas incluidas en cada componente. No se puede soslayar que por esas fechas Rosario, en el concierto de las *Mercociudades*, era un referente de operaciones urbanas exitosas, también fruto de que la producción sojera estaba en su cúspide. En 2003 se construyó el puente sobre el río Paraná Rosario-Victoria, lo que permitió que la ciudad quedara estratégicamente conectada. Los talleres de arquitectura promovían los intercambios disciplinares con Rosario, al igual que la maestría y los Seminarios Montevideo.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Gerardo Caballero codirigió un taller en el VII Seminario Montevideo en 2005. Isabel Martínez de San Vicente fue la primera directora de la MOTDU en 2001. Ambos son docentes rosarinos, y esta última fue decana de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario hasta mayo de 2022.

LAS OPERACIONES ESTRUCTURALES CLAVES
PLANO N°9

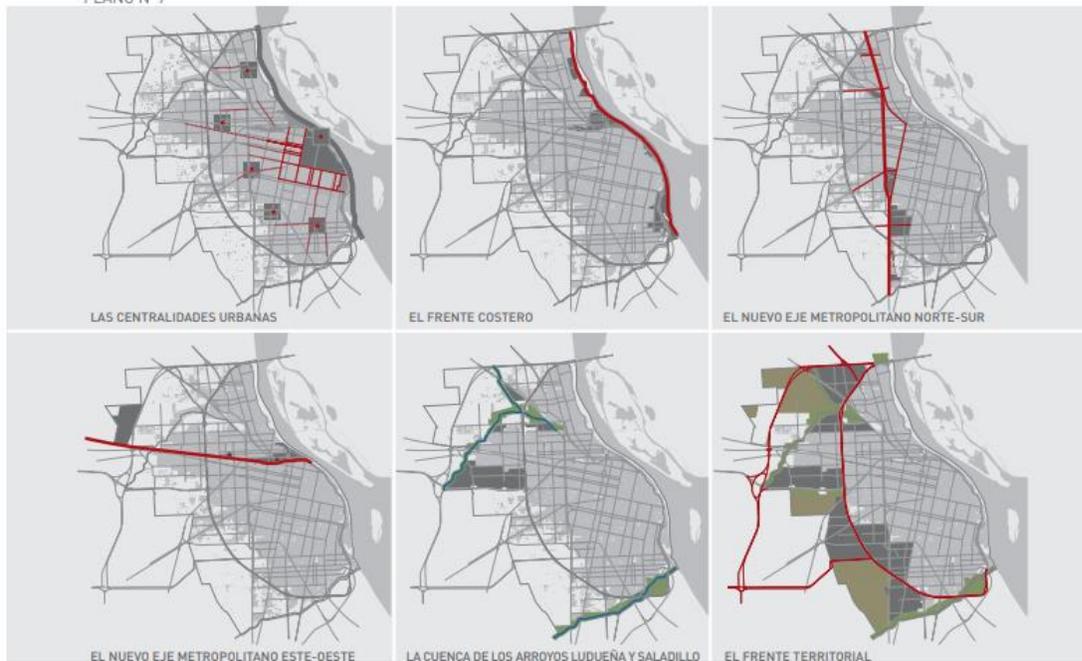


Figura 67.

Las seis operaciones clave del Plan de Rosario.

Nota. Gráficos del *Plan Urbano Rosario 2007-2017*, por la Municipalidad de Rosario, 2007. En

https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf

Plan Parcial Goes

El entorno del Mercado Agrícola de Montevideo (MAM) constituye una de las áreas de intervención prioritarias identificada en el Plan Parcial Goes, en tanto motor y dinamizador de la zona y por ser un 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 donde confluyen distintas políticas, programas y proyectos, donde se integra habitación, espacio público y el MAM como gran equipamiento y proyecto estrella. En su entorno convergen articuladamente diversas intervenciones públicas y privadas que promueven la revitalización de la zona.

- Un mercado de hierro, antes centro de llegada de productos del cinturón agrícola de la ciudad y por un tiempo prácticamente en desuso; hoy con su recuperación y reapertura se convierte 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 MAM desde la avenida

General Flores.

- Un importante stock de vivienda de interés social que adquiere un impacto poblacional similar al que al inicio del siglo XX tuviera el sector de valor patrimonial Reus Norte, dando acogida a más de 3.000 nuevos habitantes.

En 2015, el proyecto urbano «entorno del Mercado Agrícola», asociado al Plan Goes, recibió el Premio Nacional de Urbanismo en su primera edición. El MAM y su entorno, en tanto proyecto de detalle inscripto en un Plan, constituyen otra concreción «exitosa» del POT no solo validada por las instituciones sino por el afluencia cotidiana de público en torno al artefacto y por la renovada afección de habitar su entorno.

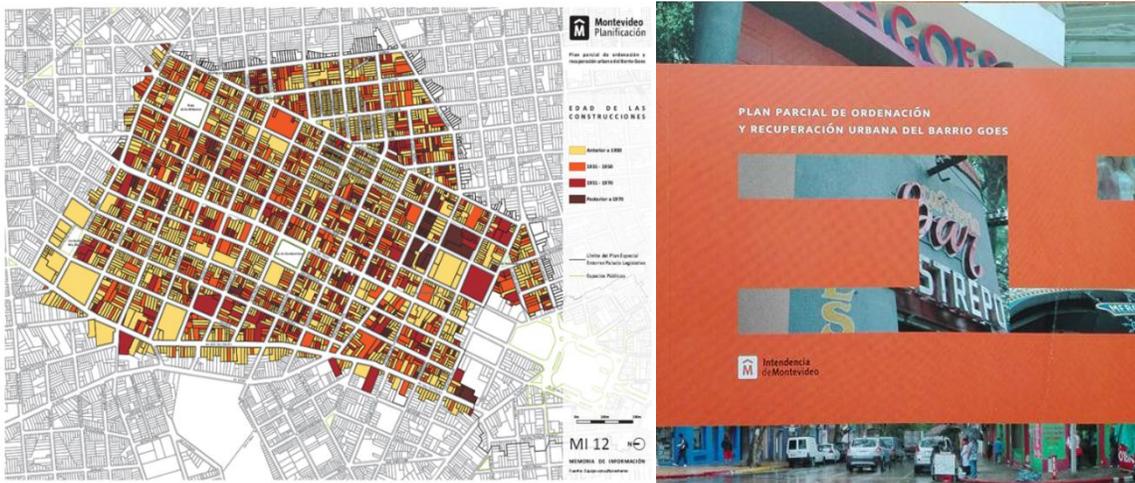


Figura 68.

Planificación derivada de segunda generación. Goes.

Nota. Escaneo del *Plano de diagnóstico MI 12* y portada de la publicación, por IM, 2014.

Inventario y Plan Centro

El Centro de Montevideo ha sido un eterno postergado a la hora de su planificación. Si bien el POT en 1998 lo identifica como un Plan Especial con valor estratégico, cuestión que ratifican las Directrices Departamentales, no se lo aborda en clave de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) hasta 2018, en forma de Inventario y Plan. El detonador que le da inicio es la presión que ejercen colectivos amigos del patrimonio sobre el Ejecutivo comunal ante la demolición significativa de viviendas bajas que son sustituidas por edificios en altura, fruto del impulso otorgado por la Ley de Vivienda de Interés Social y modificativas.¹⁵⁰ En 2019 se definió establecer una medida cautelar para todo el sector, donde rigen 27 metros de altura

¹⁵⁰ La Ley 18.795 (2011) promueve la construcción de viviendas de interés social (VIS) mediante la concesión de beneficios tributarios tanto para el promotor del proyecto como para los compradores de las unidades. Se definieron zonas de aplicación en cada departamento. En Montevideo, los mayores beneficios se otorgan en las áreas centrales, especialmente en el área diferenciada Centro.

máxima, hasta tanto se apruebe un inventario que incluye innovaciones en parámetros urbanísticos. El instrumento se encuentra a la fecha en etapa de consulta pública.

El POT, atendiendo a la máxima de la ciudad compacta y soslayando en el área sus valores patrimoniales, ratificó en el Centro los 27 metros de altura máxima en la trama urbana, parámetro heredado del Plan Director, que asignaba las alturas según el ancho de calle. Estudios previos, ya vistos en § 3.3.2, recomendaban la recuperación de tipologías introvertidas y congelar la sustitución en altura en el Centro (TIUR, 1986, pág. 124). Probablemente, de haberse atendido este estudio, no hubiesen ocurrido los procesos aleatorios de sustitución tipológica salpicados en todo el ámbito del Centro que se observan a partir de la reglamentación de la Ley de Vivienda de Interés Social 18.795 (2011).

5.1.4 Los planes y proyectos territoriales en las *cuñas verdes*

Como vimos en el capítulo 4, en el POT se hace énfasis en la matriz ambiental desde una postura defensiva y de austeridad hacia el consumo de suelo en tanto recurso finito. Una de las maneras de encauzar esta idea clave consiste en la recuperación de las llamadas *cuñas verdes* de los arroyos Miguelete y Pantanoso, los principales cursos de agua de Montevideo. Ambos proyectos se enmarcan en el POT: mientras que el Miguelete constituye un Plan Especial con valor estratégico, ya aprobado, el Pantanoso se incorpora en una actualización del POT –las Directrices Departamentales aprobadas en 2013– en la que, con el mismo espíritu, se lo identifica también como Proyecto Estratégico Cuñas Verdes (IM, 2014).

En oportunidad del II Seminario –con el tema «Conectividad y paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete»– se menciona por vez primera al arroyo como *cuña verde*, en un escrito elaborado para la ocasión de la publicación de los resultados del evento (Facultad de Arquitectura, IMM, Grupo de Viaje Gen 93, 1999). Si bien los montevideanos lo reconocen como un curso de agua urbano, más de la mitad de su cuenca corresponde al área rural.

El término *cuña* denota una voluntad de infiltración del campo en la ciudad. El estudio de lo rural y lo urbano como cuestiones conectadas puede rastrearse al geógrafo escocés Patrick Geddes, quien en su libro *Cities in evolution* aconsejaba hacer que el campo venciera a la calle y no la calle al campo. Sostenía que las ciudades debían crecer de una manera botánica, bajo la metáfora de hojas verdes alternando con sus rayos dorados (Leicht, 2011).

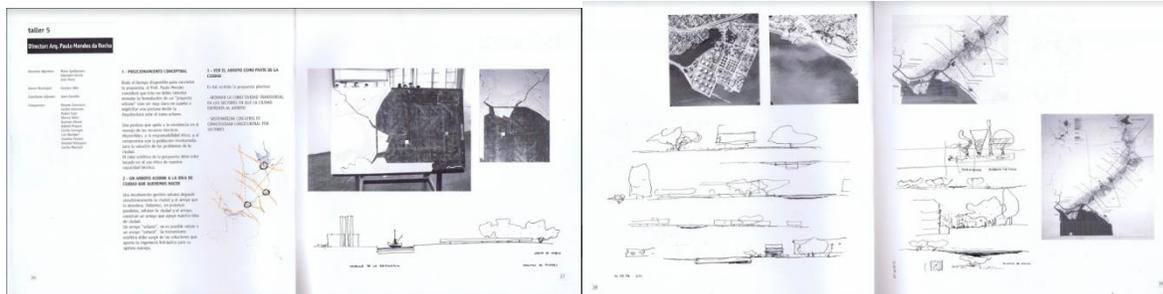


Figura 60.

Propuesta en el Miguelete del taller Mendes da Rocha.

Nota. Escaneado de propuesta en el Miguelete, por Mendes da Rocha, II Seminario Montevideo. Talleres de Proyecto Urbano, 1999.

En el II Seminario, donde se desarrollaron seis talleres dirigidos por profesionales de primer orden,¹⁵¹ se manejaron conceptos alineados con los temas ambientales emergentes, con la presencia de Yorgos Semioforidis en el jurado. En su escrito propone, justamente, mediante lo que él denomina palabras-concepto, una lectura transversal de los seis talleres que se desarrollaron. En primer lugar, analiza la relación entre *Naturaleza y artificialidad* deteniéndose en la propuesta del paulista Mendes da Rocha que deriva en una operación que se explica mediante gestos arquitectónicos que quedan patentados en sus característicos croquis.

Este evento logró otorgar visibilidad al Miguelete e instaurar la idea de que la ciudad dejara de darle la espalda al arroyo y viceversa, en palabras de Ricard Fayos. A otra escala, Pierre David menciona la necesidad de romper con la imagen unívoca frente-mar de Montevideo, y de descomprimir la avidez por las áreas costeras al Río de la Plata, girando la ciudad hacia el Miguelete. La riqueza de Montevideo es que tiene veinticinco lugares posibles, manifestó intuitivamente, con tan solo unos pocos días en el país.

En 2004 la Junta Departamental aprobó el Plan Especial del Arroyo Miguelete, calificado en § 5.1.3 como de primera generación. El Plan Miguelete es de los proyectos más atesorados por Arana, realizado en equipo durante su gobierno. Así lo expresó en la entrevista realizada (4 de febrero de 2021):

¹⁵¹ Talleres II Seminario Montevideo 1999: Jorge Moscato (Argentina), Pierre David (Francia), Ann Pendleton (Estados Unidos), Ricard Fayos (España), Paulo Mendes da Rocha (Brasil), Hiroshi Hara (Japón).



Figura 70.

Plano síntesis del Plan Especial del Arroyo Miguelete y propuestas en nodos urbanos.

Nota. Escaneado del Plan Miguelete, separata síntesis, por IMM, 2004.

¡Ah sí, sí! Acodarte una cosa que no te dije y la debo decir siempre: yo aprendí en la Facultad desde el inicio como estudiante a trabajar en equipo, después como docente, después en la vida profesional, después trabajando para las cooperativas de vivienda, donde estuve en el Centro Cooperativista Uruguayo. Siempre a trabajar en equipo, como estudiante, como docente, como profesional, en los concursos. Siempre. Se discutía todo, teníamos una reunión por semana con todos los directores generales y a veces llamábamos a los directores del sector. Eso fue clave para poder actuar de forma conjunta: no todo lo resolvía el intendente, te quiero decir. Por ejemplo, una decisión que marcó un hito bastante importante para la transformación de Montevideo desde esos dos períodos fue una idea que si mal no recuerdo la tuvo uno de los directores nuestros que fue Martín Ponce de León, que estaba a cargo de las tareas de saneamiento. El arroyo Miguelete, que era una, como te voy a decir, una cloaca a cielo abierto, porque no tenía ni saneamiento y toda la gente que no tenía viviendas y que buscaba alternativas de localización iba a los bordes del arroyo porque desde allí podían tirar por ejemplo los residuos. Pero, claro, ¿por qué se tiraba todo eso? Porque allí, al borde del arroyo, no podían estar los camiones, los colectores. Y se le ocurrió a este compañero, a este ingeniero, decir: ¿por qué no buscamos una alternativa que permita pagar una cosa que es carísima para cualquier propuesta municipal, como es las instalaciones de saneamiento, carísimas, pero absolutamente

claves? Condiciones mínimas de decoro a la gente, con una visión de futuro. Y entonces se decidió crear lo que se denominó un parque lineal, que fuera más allá del Cementerio del Norte. Estoy hablando de una extensión de diez kilómetros o más de diez kilómetros, desde más allá del Cementerio del Norte hasta la desembocadura en la bahía. En homenaje al apoyo recibido por la Junta de Andalucía, un tramo lleva el nombre Parque de Andalucía. Años después, se va con el Pantanoso hacia la recuperación en términos similares.

Pasaron doce años y el arroyo Pantanoso fue el caso elegido para el 13^{er} Seminario Montevideo (2011), bajo el título «De naturaleza frágil» y desde la mirada del paisaje y la ciudad contemporánea. El territorio a abordar es más complejo ya que está más degradado que el Miguelete. Se presenta un curso de agua contaminado, con niveles críticos de coliformes, cromo, plomo y anoxia, que hacen la vida allí prácticamente imposible. Se identifican en esta oportunidad, entre sus desafíos más críticos, los efluentes domésticos e industriales y los residuos sólidos; la traza impuesta de las rutas nacionales y de las torres de alta tensión; la precariedad de los códigos de convivencia entre espacios de habitación y de producción.¹⁵²

Sin embargo, las propuestas que surgen de los talleres¹⁵³ parecen querer contraponer de manera extrema esta realidad. En el taller de Mónica Bertolino, con una componente poética muy fuerte, se propone que la ciudad es un *cultivo*. Este término refiere de forma ambivalente a lo natural y a la cultura como expresión de una sociedad, jugando con la provocación a pensar en esas dos categorías no como antagónicas sino como conciliables (cultivar la tierra, cultivar la cultura).

Diversas crisis o emergencias nos dan la oportunidad de revisar cómo este *cultivo* avanza físicamente en el territorio, buscando nuevas conciliaciones entre naturaleza y arteificio, entre geografía y urbanidad. Se entiende este *cultivo* con un espesor que conjuga espacio público, paisaje, infraestructura, producción, vivienda y otros aspectos. La cuenca del Pantanoso es vista como una entidad de significativo valor paisajístico y ambiental para la ciudad y el territorio.

El paisaje visto en aquel entonces como frágil, oculto, insano por su contaminación, informalidad y precariedad, puede ser revelado y ofrecer nuevas oportunidades. Las acciones posibles oscilan entre fragmentos de un paisaje industrial activo; *fósiles* –esqueletos en desuso– que pueden albergar nuevos programas; paisajes productivos relacionados con el cuero, las huertas, la madera, la totora; e incipientes organizaciones productivas locales vinculadas a estos paisajes. Se maneja también la trilogía de hechos, restos y rastros, instalación con recolecciones hechas *in situ* y un gran aporte de trabajo interdisciplinario.

En 2021 el Plan Parcial del Arroyo Pantanoso elaborado en la IM recibió el Premio Nacional de Urbanismo,

¹⁵² Dossier 13^{er} Seminario, 2011.

¹⁵³ Talleres 13^{er} Seminario Montevideo: Mónica Bertolino (Argentina), Daniela Colafranceschi (Italia), Sara de Giles (España), Rodrigo Pérez de Arce (Chile).

estando el instrumento en la etapa de consulta.

[...] el Jurado adjudica este premio reconociendo la sistematicidad con que el Plan abarca las problemáticas desde una perspectiva compleja, así como el manejo virtuoso de los instrumentos de gestión, actuación y participación que propone y que aseguran su concreción. (Acta del jurado)

Se propicia la construcción de un imaginario que reconozca la *cuña verde* y la recomponga mediante tres modalidades de intervención: el parque lineal, donde la ciudad se aproxima al curso tomando un mayor protagonismo en su articulación con las lógicas del soporte natural; las áreas de restauración ambiental, donde el arroyo atraviesa áreas rurales o de humedales y planicies de inundación amplias que ponen en valor los servicios ambientales; y áreas de preservación ambiental en sectores industriales, donde se plantean limitaciones al uso con el fin de proteger el funcionamiento hidráulico y ecosistémico (DINOT, 2021).

5.2 Circulación de ideas y experiencias

VER DIAGRAMA 5

https://drive.google.com/file/d/1JBwAwrDLEhzDkWfjGBR_YFaL0agLrXyD/view?usp=share_link

En esta segunda parte del capítulo se visualiza el Plan en tanto instrumento que tuvo sus resonancias en otras experiencias planificadoras, como el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. Se cierra esta parte con la presentación del Sistema Montevideo, un nuevo constructo fuertemente vinculado a circuitos regionales e internacionales de distinta naturaleza, en el que el POT juega un rol fundamental como pivote articulador del sistema.

5.2.1 Los viajes del Plan

El POT también fue referente en planes fuera de fronteras. Así como el *Zeitgeist* de los noventa cruza el Atlántico y llega a Montevideo (§ 4.2.5), luego cruza el charco hasta Buenos Aires, para retornar luego, transformado, al Viejo Continente. Gilmet integró el Consejo del Plano Urbano Ambiental (PUA) de la Ciudad de Buenos Aires como consultor. El PUA, puesto en marcha en 1997, es un instrumento cuya aprobación llevó más de diez años (2008, Ley 2.930, legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) debido al alto grado de dificultad para articular y complementar las opiniones de entidades académicas y comunitarias participantes. Esto, por otra parte, da cuenta del renovado interés por este tipo de instrumentos técnico-políticos, luego de una etapa de fuertes cuestionamientos a los planes y a la planificación que se gestaba desde fines de 1960 (Novick & Lamborn, 2014).

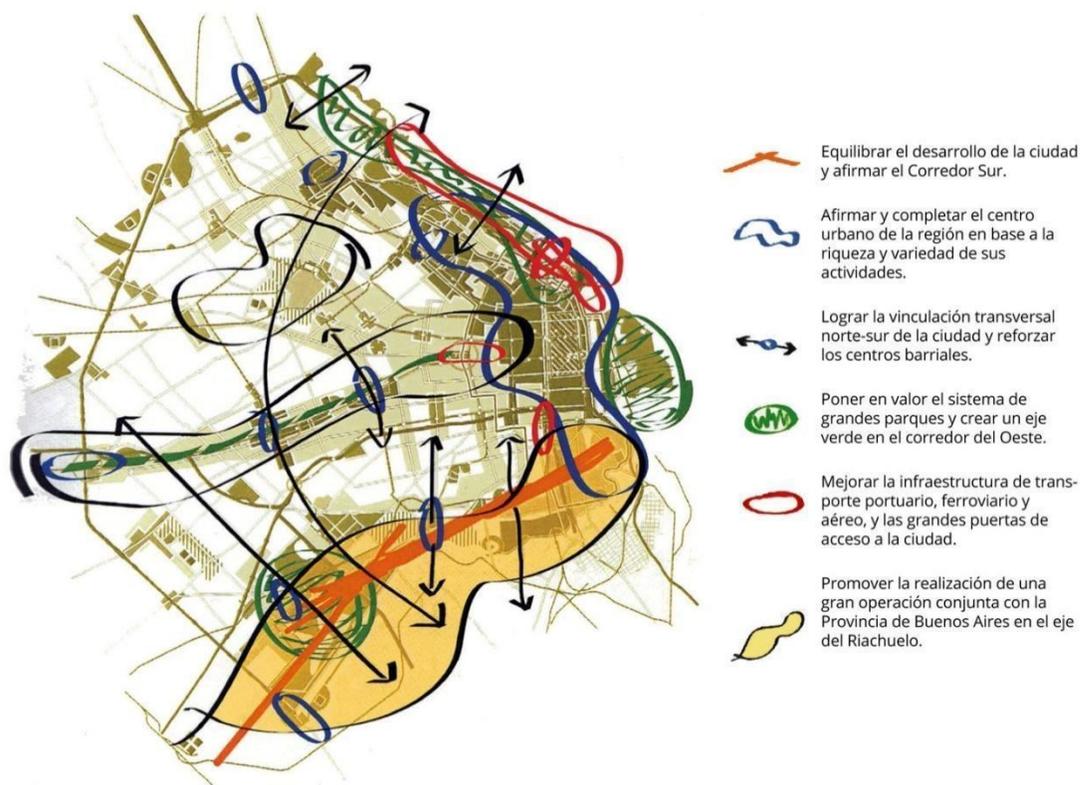


Figura 71.

Modelo del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. Aprobado en 2009.

Nota. Escaneado. Archivo personal de Hugo Gilmet.

Entendemos que, al igual que en el Plan Montevideo, en el PUA de Buenos Aires se trataba de superar los pares polares plan versus proyectos, a favor de la idea de un Plan *con* proyectos. Se identificaron en el PUA cinco lineamientos estratégicos que tienen mucho en común con los que plantea el Plan Montevideo (IMM, 1998, pág. 123). En efecto, se convocó a expertos de otros países,¹⁵⁴ cuyo rol no fue solamente el de arbitrar entre diferentes posiciones locales, sino que a nuestro juicio se reconocen contraseñas evidentes de transferencia de ideas propias de los intercambios internacionales en políticas públicas, como es el caso del modelo territorial del PUA y su similitud con el del POT. Gilmet también integra en carácter de experto, junto con otros cuatro técnicos, la Comisión Consultiva del Nuevo Plan de Sevilla aprobado en 2006, con lo que podemos dar por cerrado un círculo virtuoso de retrotransferencias.

¹⁵⁴ Los expertos convocados fueron Hugo Gilmet y Nelson Inda, coautores del Plan Montevideo; Jordi Borja, quien aportó al conocimiento de la experiencia de Barcelona en América Latina; y Dominique Petermuller, experta del Atelier de Urbanismo de París (Novick & Lamborn, *Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental*, 2014).

5.2.2 Montevideo, laboratorio urbano regional

En cuanto al contexto de la cultura urbanístico-arquitectónica de los noventa, Otero (entrevista personal, 4 de mayo de 2021) afirma que la Facultad, con la excepción de alguna visita aislada de paso hacia Buenos Aires, venía de años de aislamiento académico internacional.¹⁵⁵ Cuando asumió el decanato en 1997, y a sabiendas de la inminente aprobación del Plan –recordemos que Otero integraba la dirección académica del POT–, impulsó los llamados Seminario Montevideo-Talleres de Proyecto Urbano, en los que la ciudad y el territorio se transformaban por dos semanas en un laboratorio urbano dentro y fuera de la región.

La implicancia de la experiencia de los Seminarios Montevideo, que tuvo lugar en la Facultad entre 1998 y 2013, aún no ha sido explorada a cabalidad; sin embargo, en las publicaciones que le fueron contemporáneas se adelantan algunas de sus particularidades. Se los señala como espacios de intercambio donde los directores de taller se convierten en referentes magistrales que traen consigo los debates de punta de otras sociedades contemporáneas. Se afirma que los talleres del Seminario eran especulares respecto del taller vertical del Plan de Estudios de 1952, que admite la pluralidad de corrientes que se materializa en la coexistencia de varios directores de taller. Por otro lado, abrir la casa ofrecía una ocasión de autoevaluación institucional en clave autocrítico, de apertura al trabajo internacional e incluso de posicionamiento de nuestra ciudad en el debate disciplinar (Gilmet, 1999).

Y de hecho fue bueno porque inclusive en el primer seminario, cuando vino Paulo Mendes da Rocha a Montevideo, en el que hicimos la bahía, él luego presentó el proyecto de la bahía en la Bienal de Venecia,¹⁵⁶ entonces fue interesante cómo conseguimos esos objetivos casi sin buscarlos: que los propios invitados fueran los que difundieran el Seminario Montevideo en el exterior. Y sí, fue una cosa interesante, porque contar con el apoyo de la Intendencia fue importante porque ellos dieron apoyo logístico, inclusive llegamos a tener apoyo del ejército y de la aviación para hacer viajes en helicóptero con los invitados. (Otero, entrevista personal, 4 de mayo de 2021)

¹⁵⁵ Una excepción a ese vacío fueron los cursos UEP Arquitectura al Eje, mencionados en § 4.5.3. En estos cursos se contó con visitantes muy calificados: Antón Capitel, Carlos Martí Aris, Manuel González Fustegueras, etcétera.

¹⁵⁶ Bienal en 2012, en la edición denominada *Common Ground*.



Figura 72.

La Bahía de Montevideo. Área de Promoción en el POT.

Nota. Escaneado de la *Propuesta de la Bahía*, por Taller Mendes da Rocha en el primer Seminario Montevideo, 1998.

Aunque cuando se realizó el I Seminario Montevideo (SMA, marzo 1998) todavía no estaba aprobado el POT, ya se propuso la Bahía de Montevideo, área de promoción del Plan, como desafío proyectual para la comunidad académica. En la conferencia inaugural Otero señala la empresa cultural inédita que estaba por iniciarse entre la Facultad, la Intendencia y el Grupo de Viaje de arquitectura Generación 91.¹⁵⁷ Puntualiza los objetivos académicos perseguidos por la Facultad al organizar el Seminario: mejorar la formación a la escala del proyecto urbano, formar profesionales más competitivos en el marco del libre tránsito en la región, y acumular experiencias hacia la creación de una maestría. Luego hace mención al trabajo conjunto realizado para la elaboración del POT, en ese momento en discusión en la Junta Departamental.

La bahía se perfila como un área estratégica detonadora del cambio, la más importante y removedora. Se plantean tres temas-problema a trabajar en los talleres: la accesibilidad, en tanto gran intercambiador modal de la ciudad y del país; la presencia a su alrededor de grandes equipamientos como AFE, ANCAP, el puerto, UTE; y los tejidos urbanos circundantes, con un catastro que habilita actuaciones excepcionales, cuestión que quedó definida en el Plan Fénix. En suma, se aspira a que la bahía recupere el protagonismo perdido.

Acto seguido, en el mismo evento inaugural, el intendente Mariano Arana invita, entusiasta, a «dejar volar las

¹⁵⁷ Cada generación de estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR realiza un viaje de estudios alrededor del mundo. Para financiarlo venden rifas cuyo premio principal es una vivienda cuyo anteproyecto es objeto de un concurso estudiantil. Asimismo, cada generación apoya económicamente alguna actividad, mejora o adquisición relevante para la Facultad.

neuronas, sentir la arquitectura en las tripas, no circunscribirse al no se puede» (SMA, 1998), a la vez que advierte que todo proceso transformador debe tener respeto por el sitio, por las especificidades de determinado ámbito territorial. Invita a ver la ciudad no solo como problema sino como oportunidad en la colaboración del sector público con el privado. «Estoy seguro de que podemos hacer algo por nuestra ciudad, la casa de todos», remata. Una vez más, en un mismo acto, la Academia y el gobierno departamental explicitan una convergencia de pensamiento y una mutua legitimación, al punto de que acuerdan que el baricentro de Montevideo es la bahía.

Martha Kohen, quien participó en la elaboración del Anteproyecto del Plan y fue asistente académica durante el decanato de Otero, recuerda la experiencia en Nápoles como antecedente a los Seminarios y, acto seguido, hace énfasis en la importancia de esta alianza entre la Academia y el poder político.

Entonces se hizo esa cooperación entre Nápoles y la Facultad y nos empezaron a invitar, y yo fui la primera vez y llevé ocho estudiantes, la segunda vez diez estudiantes a los seminarios *Architettura e Città* de Nápoles.¹⁵⁸ ¿Qué hacían los locos? Así fue que aprendimos a hacer el Seminario Montevideo. Claro, pero los nuestros eran mejores que los de ellos después porque logramos lo que ellos pretendían incorporar, esto que a vos te interesa, de tener a los gobernantes y el aspecto internacional y el aspecto de la universidad, todos metidos. Entonces, estos seminarios fueron fantásticos, fuimos en el 93, en el 94, el 95, en el 96; en el 97 fuimos de jurados, ya no éramos directores de taller. [...] Eran seminarios urbanísticos de reconversión de zonas industriales, de reconversión portuaria, de renovación de áreas históricas; de todo había. Hacían como ocho o diez talleres diferentes, venían profesores... lo mismo que después hicimos con el Seminario Montevideo. Y ahí fue cuando aprendí a hacer eso, que empezamos los Seminarios Montevideo y que lo hicimos a imagen y semejanza.

[...] Se va hilando la cultura, pasa por todos lados. Pasa por aquí, por allá, se va hilvanando. Pero también en los Seminarios Montevideo se nos daba eso que vos estás subrayando como importante: estaba el ministro de Transporte sentado junto a Hiroshi Hara y las luminarias profesionales, también estaban el intendente Arana y compañía, que fue lo que posibilitó muy rápido la efectividad de incorporar a la gobernación en estos ejercicios de visualización del futuro. Y bueno, así fue... (Kohen, entrevista personal, 11 de mayo de 2021)

¹⁵⁸ Roberta Amirante, de la Universidad de Nápoles, integró el jurado del primer Seminario. Recordó en su intervención las relaciones de este Seminario con el de la Facultad de Arquitectura de Nápoles, su antecedente inmediato, del que ella es una de las organizadoras. Señaló que la elección del tema es uno de los puntos críticos para el éxito del evento (*Elarqa*, 1998, pág. 39).

Los Seminarios –eventos anuales de carácter académico– se instalaron como referencia ineludible del urbanismo montevideano.¹⁵⁹ Las áreas de estudio de las primeras ediciones acompañaban las prioridades que marcaba la Unidad Central de Planificación de la IMM. El I Seminario (1998) fue dedicado a la bahía y el segundo (1999) al arroyo Miguelete (ver § 5.1.4), ambas piezas consideradas de valor estratégico en el Plan Montevideo. En el tercero se proponen como tema los paisajes del ocio en la ciudad metropolitana (2000), lo que se vincula al sistema de espacios verdes, una de las estructuras y sistemas territoriales del Plan. Luego de estos tres primeros seminarios, los temas abordados en las siguientes ediciones se fueron desmarcando del POT, sin dejar de abordar, obviamente, las problemáticas montevidéanas. En 2001 el Seminario pasa a denominarse Infraestructura y Ciudad, con la incorporación de nuevos actores (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, de Turismo, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, etcétera). La crisis de 2002 implicó un recorte de recursos y, por ende, un replanteo en la organización del evento. Por eso, a efectos de analizar las redes y resonancias en torno al Plan, se hace un recorte de los tres primeros Seminarios.

En la primera versión del Seminario, el otro pilar de su construcción institucional fue la Intendencia Municipal de Montevideo, en una relación directa con el Plan Montevideo –Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)–. Si el Plan rechaza transformarse en un «plan libro», pues se plantea un proceso retroalimentado de planificación y gestión, necesita de una reflexión constante. El arco que se extiende desde la propuesta reflexiva, el plan de ordenación territorial, la planificación derivada hasta el proyecto ejecutivo que se materializa en la obra pública, se muestra de modo elocuente en el todavía vigente significado del II Seminario Montevideo, *Conectividad y paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete*, que aportó un rico banco de ideas y propuestas. En el Plan Montevideo se proponen diversas figuras de planificación derivada, entre ellas, el Plan Especial Arroyo Miguelete, con valor estratégico y de gran significado en la estructura física de la ciudad. Ninguno de los seis talleres que actuaron en el II Seminario Montevideo puso en cuestión el sentido unitario del Plan Especial como proyecto estratégico, y los resultados constituyeron la primera validación académica del Plan Montevideo. Las obras recientemente inauguradas del Parque Lineal en el Miguelete constituyen la validación político-administrativa de esta relación dialéctica entre plan y proyecto. (Gilmet, 1999)

Los invitados al evento en las dos primeras ediciones incluyeron personalidades de primera línea, quienes dejaron en muchos casos una reflexión sobre Montevideo o ideas para la ciudad y el territorio. Con respecto a las propuestas de los talleres, algunas fueron realizadas para trascender, como el caso de la figura-fondo de la

¹⁵⁹ 13^{er} Seminario Montevideo. Prólogo de G. Scheps, 2011.

bahía o *Praça das águas* del Taller Mendes da Rocha, que terminó siendo expuesta en la Bienal de Venecia, o el puente elíptico del Taller Eliash, que apelaba a *la poética de la geografía y la geometría* e incluso se sostuvo que invocaba la forma de la plaza San Pedro de Roma. Por otra parte, Carlos Villanueva Brandt (Architectural Association, Londres), director de taller en el primer seminario, destacaba la importancia de simplemente intercambiar ideas desde un lugar ajeno:

No vengo a Montevideo a dar clases, vengo a intercambiar ideas. [...] Y hemos descubierto que el hecho de no estar en tu propio lugar genera nuevas ideas. Por eso creo que el invitar a extranjeros a los talleres tiene una gran ventaja, es una manera fresca de ver todo, de abarcar posibilidades mucho más fuertes. (*Elarqa*, 1998, pág. 48).

El POT y el I Seminario constituyeron una fuerte alianza a partir de la cual el Plan quedó ligado inextricablemente a la experiencia de los Seminarios Montevideo. Nuevamente afloró la alianza entre la Universidad y el gobierno local, por la cual los roles se desdibujan. Incluso se abrió un debate al cierre sobre el carácter político o académico del evento, que fue prontamente apagado.

Montevideo nuevamente se imagina, muta, se transforma. En todo caso, se comienza a entrever un cambio sensible, perceptible, en las conductas de diversos actores, entre los que se encuentran quienes integran el medio profesional. Se ha reclamado con insistencia que Montevideo tenga proyecto: que Montevideo tenga un plan. Dando respuesta a esa insistencia, Montevideo se ha de dar un plan. Un plan de clara contemporaneidad, que expresa, en sus diversos *layers*, las distintas lecturas y las variadas estrategias que asume. El Plan Montevideo, que integra en un modelo propio las variadas capas y sedimentos culturales propios de aportaciones de distintas épocas. (Schelotto, 1998, pág. 8)

La seducción de Montevideo

Ya en el II Seminario se había adquirido experiencia como organizadores del evento. Arana reitera «la fecunda colaboración entre el gobierno de la ciudad y el ámbito académico, despertando procesos de singular dinamismo y capacidad de provocación», afirma que Montevideo «ha comenzado, con fuerza, a *colocarse en el mapa* de la región y el mundo» y ratifica «una auténtica alianza estratégica en la conjunción de la acción de gobierno con la creación de conocimiento que se verifica en el ámbito universitario». Sin embargo, aparece una novedad en esta segunda edición del evento: nos perfeccionamos como anfitriones y tomamos conciencia del «fuerte impacto y hasta la seducción que nuestra ciudad de Montevideo provoca en el visitante arquitecto

o estudiante de arquitectura» (Facultad de Arquitectura, IMM, Grupo de Viaje Generación 93, 1999, págs. 8-9). En esta dirección se produce un singular juego de espejos que permite conocer cómo nos ven los expertos extranjeros, a la vez que ellos esparcen por el mundo las impresiones de Montevideo.

Yorgos Simeoforidis,¹⁶⁰ integrante del jurado del II Seminario (ya mencionado en § 5.1.4), propone bautizar a Montevideo en el ámbito internacional como *la capital del urbanismo temático*. Por otra parte, en el mismo evento, Jorge Moscato comenta que Montevideo tendrá que encarar un montón de proyectos urbanos de envergadura, ya que todas las ciudades del Mercosur lo están haciendo y es razonable que Montevideo se sume al tema. Pierre David ve a la ciudad en una relación un poco unívoca, en una dualidad frente-mar. Es hora de girar Montevideo hacia el interior del territorio. El territorio está adentro y tiene un potencial enorme, afirmó.

Gilmet, en su doble condición de redactor del Plan Especial Miguelete e integrante del comité académico del II Seminario, vislumbra hasta qué punto Plan y Seminario son funcionales mutuamente:

Los resultados del II Seminario Montevideo constituyen la primera validación académica del Plan Montevideo. El tema abordado desarrolla aspectos del Plan Especial. Ninguno de los seis talleres puso en cuestión el sentido unitario del Plan Especial como proyecto estratégico y de gran significado en la estructura física de la ciudad. (Facultad de Arquitectura, IMM, Grupo de Viaje Generación 93, 1999, pág. 13)

Más adelante, se explicita que el POT fue insumo y referencia para la realización del II Seminario. Se menciona la red vial jerarquizada identificada en el Plan como potencial para explorar nuevas conectividades y en el marco del valor estratégico asignado al Miguelete como equipamiento metropolitano que empieza a tener un renovado protagonismo en la ciudad y el territorio.

Los seminarios que siguieron se fueron desmarcando del POT, aunque este continuó siendo una referencia ineludible. La crisis de 2002 implicó una reformulación importante de los temas a abordar en el evento, a la vez que se abrió la cancha a más instituciones organizadoras. Ese año, los directores de taller fueron nacionales. El tema económico pesó, en el sentido de que ya no hubo recursos para invitar docentes extranjeros de renombre por tantos días, o fue necesario circunscribirse a la región para abaratar costos.

160 Nacido en Atenas, Yorgos Simeoforidis (1955-2002) estudió arquitectura en Florencia, Filadelfia y la Architectural Association de Londres, donde impartió clases de historia y teoría. Enseñó además en las universidades de Milán y Mendrisio, donde se dedicó al estudio del desarrollo de las ciudades. Crítico y editor prolífico, escribió numerosos artículos para las más importantes publicaciones europeas, con la relación entre arquitectura, naturaleza y ciudad como tema central de sus investigaciones. La muerte lo sorprendió cuando trabajaba en una comparación sistemática de los paisajes urbanos de Europa, Asia y América.
<https://arquitecturaviva.com/articulos/yorgos-simeoforidis>

No obstante, en sus ediciones posteriores el Seminario continuó asombrando a nuestros visitantes y fue visto en términos de construcción cultural sudamericana. En efecto, el porteño Marcelo Vila, director de taller en el VI Seminario Montevideo, en 2004, expresó:

Quizás sea esta la más decisiva operación intelectual que nos debemos desde Sudamérica para entender el sentido profundo de nuestra construcción cultural. Acostumbrados a medirnos desde modelos externos, revisando nuestras certezas desde la mirada de otro, definiendo nuestro ser en relación a lo ajeno, en su comparación. No hablo aquí de la actitud de resistencia que claramente definió la posición latinoamericanista hace treinta años, sino de entender nuestra construcción cultural en el marco de la globalidad con herramientas propias. (Facultad de Arquitectura, 2005, pág. 30)

Luego Enrique García Espil, también de la ciudad de Buenos Aires e integrante del jurado en el VI Seminario Montevideo, comentó: «Me llama poderosamente la atención que una vez al año se puedan poner así en debate todas las ideas sobre las cuales está estructurada la ciudad» (Facultad de Arquitectura, 2005, pág. 31).

La ciudad vista

VER DIAGRAMA 6

https://drive.google.com/file/d/1SOOp4YpIHjbZc_uXuOY6eCRPeCmb0PsT/view?usp=share_link

VER DIAGRAMA 6p2

https://drive.google.com/file/d/1Lgql6rNe-PDc4B3AxjFQyqhyWPP9Kl3g/view?usp=share_link

Quienes visitan Montevideo en el marco de los seminarios dejan y se llevan testimonios. Llevan sus relatos y registros a sus lugares de origen. En algunos la vivencia se transforma solo en un recuerdo, mientras que en otros queda en suspenso hasta devenir en otra idea donde plasmar la creatividad. Es el caso de Mendes da Rocha, quien termina llevando la Bahía de Montevideo a la Bienal de Venecia en 2012.



Figura 61.

La Bahía de Montevideo en la Bienal de Venecia de 2012 de la mano de Mendes da Rocha.

Nota. Imágenes extraídas de https://www.archdaily.cl/cl/02-186826/bienal-de-venecia-2012-architecture-as-new-geography-grafton-architects-silver-lion-award/pmdr_mondevideo_bay

Es también el caso de Hiroshi Hara, quien, prendado de Montevideo, nos visitó en cuatro ediciones del Seminario y recibió incluso en su casa en Tokio a las generaciones del grupo de viaje. Y el de Bernardo Ynzenga, quien vino como director de taller en más de una ocasión y luego fue profesor luego del Doctorado Conjunto con la UPM, publicó libros aquí, tejió vínculos profesionales y pasó largas estadías en Uruguay. Las entrevistas realizadas¹⁶¹ a los directores de Taller del Seminario constituyen un variado acopio de ideas sobre Montevideo en el marco de un POT recién aprobado, visto simultáneamente por varios urbanistas extranjeros de renombre, en un acontecimiento inédito (diagrama 6). Las preguntas disparadoras interrogaban sobre las impresiones sobre su visita a Montevideo: cómo encontraban la ciudad, sus visiones a futuro, el nivel académico de la Facultad. Los testimonios se convierten en un registro multifacético del Montevideo de fines del siglo XX.

¹⁶¹ En oportunidad del II Seminario, los entrevistadores están identificados: Schelotto, Neiro, Gilmet, todos integrantes del comité académico. No ocurre lo mismo en el I Seminario, en el que no se menciona a los entrevistadores.

5.3 Un nuevo constructo: el Sistema Montevideo

De acuerdo con Hall (1996, págs. 418-420), el acceso a la información y la circulación de ideas a partir de los noventa adquirió una nueva lógica de diseminación multicanal. El acceso virtual a múltiples capas de información también promueve, a su vez, el encuentro real con un otro, en el que se producen intercambios ricos en creatividad. Por otro lado, Christiane Crasemann Collins en 1995 observó la *retrotransferencia* que ocurre en estos procesos de intercambio en los que los expertos internacionales también reciben del contexto local aprendizajes que influyen en su concepción disciplinar (Novick, 2009).

Cuando se aborda la circulación de ideas urbanas en América Latina, algunos autores identifican una historia común compartida, con un movimiento oscilante entre períodos de importación y exportación de ideas que se repite periódicamente de manera simultánea en varias ciudades de la región. Al respecto, el artículo de revisión bibliográfica de Díaz-Márquez (2019) incluye numerosos autores que han tratado el tema e introducen conceptualizaciones diversas que alimentan una mirada crítica a este fenómeno.

Sin embargo, alertamos que en esta constelación latinoamericana aún no se ha incorporado la intensa circulación de ideas que prosperó alrededor del urbanismo montevideano en los noventa, teniendo al POT y a los Seminarios Montevideo como amplificadores de ideas urbanas en el contexto regional y aun internacional.

El concepto de *resonancia* para nombrar la diseminación de las ideas resulta apropiado ya que este fenómeno no solo es en sentido norte-sur sino también sur-norte y sur-sur. En esta dirección, se produce un singular juego de espejos con retrotransferencias de prácticas urbanas. Se sedimentan miradas de los expertos extranjeros, a la vez que ellos se apropian de las impresiones locales y las esparcen por el mundo. En definitiva, los expertos internacionales también reciben aprendizajes del contexto local que influyen en su concepción disciplinar.

Entonces, mi interpretación es la siguiente, tiene que ver mucho con la construcción cultural en América Latina –y lo dice un crítico de arte cubano, Gerardo Mosquera– que se trata de una construcción desde América Latina. La construcción de este pensamiento urbano-arquitectónico y urbano-territorial es desde Montevideo y subrayo: *desde*. Esa coincidencia se da porque todos nos alimentábamos de las mismas fuentes y, luego, coincidimos en una crítica. Eran las ideas que permeaban la cultura arquitectónica fundamentalmente europea y de esa época de la cual éramos contemporáneos. Entonces, nos nutrimos de ella y, en mi caso particular, que estaba en Suecia, tenía las mismas fuentes, leía los mismos libros. Por ejemplo, teníamos intercambios respecto de algunos acontecimientos, luego de la visita a la exposición de IBA en Berlín, y desde Montevideo también fueron a ver dicha exposición. (Gilmet, entrevista personal, 9 de diciembre de 2022)

Visto lo anterior, acuñamos el constructo Sistema Montevideo¹⁶² para referirnos a este nuevo estado de la cultura planificadora que se gesta en torno al POT, alineada a la propuesta de construcción de una ciudad socialista en el retorno democrático. Para justificar este Sistema Montevideo ponemos en valor varios arquetipos construidos en torno a la ciudad de Montevideo en los noventa para la producción de sentidos y significados, desde aquella *Montevideo capital de la esperanza* avizorada en 1989 (Schelotto), pasando por *Montevideo la Bruselas del Mercosur* (Livni & Vera, 1991) y por *la vía montevideana*, para referirse a nuestra manera singular de gestionar la ciudad en el elenco de las *Mercociudades* (ver § 3.6.2).

Incluso el POT, ya en el primer artículo del decreto departamental 28.242 de aprobación del instrumento (10 de setiembre de 1998), es bautizado *Plan Montevideo*, a sugerencia de los andaluces, para distinguirlo de otros POT que eventualmente pudieran elaborarse en la región. Rematan este sistema los Seminarios Montevideo, nombre que reciben los talleres internacionales de proyecto urbano, eventos de enorme trascendencia directamente asociados al POT, cuya primera edición tuvo lugar siete meses antes de su aprobación y que cooperaron, según Arana, a colocar a la ciudad de Montevideo con fuerza en el mapa de la región y del mundo. «Estamos convencidos de que constituye un auténtico beneficio para nuestra ciudad y para sus habitantes el estar incorporados a un escenario regional con un perfil propio y característico» (Facultad de Arquitectura, IMM, Grupo de Viaje Generación 93, 1999, pág. 8).

Este Sistema Montevideo integra una red internacional vinculada a la cultura de las ciudades, tanto desde su gobernanza como desde sus experiencias en planificación y también vinculada a trayectorias vitales. La red comienza a tejerse desde los exilios políticos en los setenta, continúa con los retornos en democracia, se fortalece con las redes de cooperación internacional, especialmente la andaluza, y con los periódicos encuentros de las *Mercociudades*. Posee un punto culminante en la aprobación del POT, a la que continúan el despliegue de la planificación derivada y los Seminarios Montevideo. Resulta impensable la concepción de este sistema sin ese elemento donde pivotan sus componentes que es el Plan Montevideo.

Este capítulo da respuestas con relación al sistema de hipótesis de este trabajo referidas al espesor de conocimiento e investigación aplicada que gira en torno al POT luego de su aprobación. La *escuela de planificación* y el despliegue de *generaciones* de planes derivados del Plan demuestran la trascendencia de

¹⁶² Parafraseamos a Horacio Torrent, quien acuña el concepto de Sistema Brasil (Verde Zein, 2021).

este instrumento matriz y sus resonancias. De igual forma sucede a nivel académico con el impulso que adquieren los estudios de posgrado en ordenamiento territorial y urbanismo (con la creación de la MOTDU) y la celebración del Seminario Montevideo, evento de carácter internacional en el que Montevideo fue nombrada *capital del urbanismo temático*.

Con relación a la circulación de ideas que conecta Montevideo con otras realidades a nivel regional y mundial, se comprueba el cúmulo de experiencias atesoradas gracias a los intercambios y eventos que desencadenó la elaboración del POT, lo que permite entender nuestra construcción cultural en el marco de la globalidad pero con herramientas propias. En esa dirección, entendemos que la cultura planificadora en el retorno democrático sale fortalecida a propósito del Plan, en torno al cual pivota el constructo Sistema Montevideo que hemos acuñado en esta tesis.

Finalmente, prometimos no evaluar el POT en términos de éxito o fracaso en función de su «grado de ejecución», como era habitual en las críticas tradicionales de planificación. No obstante, es inevitable señalar, en una mirada transversal a lo largo de su existencia, que el Plan le ha otorgado un marco de racionalidad a las decisiones de la ciudad en materia de desarrollo urbano y ha preservado sus ruralidades a la vez que ha contribuido al equilibrio sociourbano. Si bien el Plan puede resultar poco robusto como generador de acciones concretas, ya señalamos algunas de las acertadas concreciones de proyectos de detalle cuando repasamos los planes derivados, aun sin contar con un presupuesto que apunte un programa de acción territorial. Los equipamientos colectivos en las áreas centrales que han transformado positivamente la cara de la ciudad, como el Mercado Agrícola de Montevideo, la Corporación Andina de Fomento o la Plaza de Deportes n.º 1 son huellas del POT. Desde el Parque de Andalucía en el Miguelete hasta el balcón del Cerro, pasando por la rambla Egipto, el parque Liber Seregni, el Idea Vilariño o el Débora Céspedes, todos son integrantes de un sistema de espacios públicos acorde al Plan. La orla de playas de la costa oeste, los humedales del Santa Lucía y los campos cultivados de Melilla aún existen, en parte, gracias al Plan. El hilado naturaleza-ciudad que se logra a través de la ejecución de proyectos en las *cuñas verdes* también lleva el «sello POT». En cuanto al Plan Sectorial de Acceso al Suelo para Vivienda, se trabaja mancomunadamente con una cartera de tierras de la Intendencia que apuntala las carencias estructurales en la materia.

A nuestro entender, el Plan también ha tenido la habilidad de capitalizar para sí proyectos gestados y presupuestados en otras dependencias de la Intendencia, fuera de la órbita del Departamento de Planificación, que son convergentes con los lineamientos del POT. Así, este recurso es una estrategia de autoafirmación y una forma de dar cartas de credibilidad al Plan y sus posibilidades de concreción. Sin caer en una apología del Plan, era menester dejar constancia de estas cuestiones señaladas a su favor.

«No habrá ideas nuevas si las viejas no se dicen mejor».

(Gómez Gavazzo, 1986, pág. 33)

Conclusiones

Finalizamos aquí un trabajo que trata de iluminar desde diversos ángulos algunas lógicas presentes en el proceso de elaboración del POT. En esa dirección y sin ánimo de juzgarlo en términos de éxito o fracaso, construimos un relato del Plan y sus derivas para el mejor entendimiento y planificación de la ciudad futura, como está sugerido en la cita de Gómez Gavazzo que hemos elegido como epígrafe. En última instancia, nos propusimos contribuir a la construcción de una historia del urbanismo uruguayo y a la historia de Montevideo.

Por otro lado, nos propusimos restituir el archivo documental del Plan Montevideo en todas sus etapas y realizar entrevistas a sus protagonistas transcurridos veintitantos años de su aprobación, también como un justo reconocimiento a su osadía.

Con relación al proceso de armado del Plan, recordemos primero dos cuestiones cardinales: el urbanismo genético nacional y su temprana relación con el gobierno municipal, así como las solidaridades en el sistema planificador montevideano.

En los orígenes del urbanismo nacional, se evidenciaron los tempranos vínculos entre el Instituto de Urbanismo y el Municipio, de la mano de los primeros maestros en la disciplina, como los arquitectos Cravotto, Gómez Gavazzo, Lerena Acevedo y Scasso, que fluían de una institución a otra potenciando sus parcelas de poder. En los cincuenta el ITU propuso un «reajuste situacional para la planificación del Área Municipal de Montevideo», lo que denotaba una voluntad de injerencia no solo en la planificación municipal, sino además en su gestión. Quedó en evidencia un proceso de encuentro virtuoso, desde la fundación del Instituto de Urbanismo, entre el Municipio, la Academia y las necesidades de la sociedad. Esta cualidad no es exclusiva de Montevideo: por el contrario, es una señal de identidad de la «ciudad latinoamericana» del siglo XX. En el caso de Montevideo este círculo se quebró durante la dictadura, para posteriormente recomponerse con el retorno democrático.

Con relación a las solidaridades del sistema planificador montevideano, se identificaron contraseñas en común entre el Plan Regulador, el Plan Director y el Plan Montevideo, lo que confirma ciertas continuidades entre los casos estudiados, pese a estar inscriptos en contextos históricos y epistemológicos muy diferentes. Quedó así en evidencia la urdimbre en la que se teje la trama del POT.

Seguidamente, nos interrogamos sobre las condiciones de posibilidad del Plan Montevideo tanto a nivel local como global. ¿Qué podemos concluir al respecto?

A nivel local, se visibilizó el panorama político-cultural rico y complejo que caracterizó el retorno democrático. Finalizada la dictadura, la recobrada libertad y la economía en crecimiento invitaban a pensar que todo era posible, se atravesaba una época optimista y propicia a los cambios que eclosionó en los noventa. Junto con los retornados del exilio político se reconfiguraron los grupos académicos, sedimentando un *humus* de conocimiento que posibilitó el Plan. El afortunado momento de confluencia técnico-política a partir de 1990, con la asunción de Tabaré Vázquez como intendente, fue gestando la idea de concreción del POT como proyecto territorial de un gobierno progresista a realizarse junto con la Academia. El POT se desarrolló como caso singular de una manera relativamente aislada del resto del país, en el sentido de que el gobierno de izquierda se circunscribía exclusivamente a Montevideo en el momento de su elaboración.

A nivel global, identificamos que las condiciones de posibilidad que alimentaron el Plan Montevideo fueron las alianzas con otras ciudades latinoamericanas y europeas, en particular, los acuerdos de cooperación con la Junta de Andalucía. A lo largo del análisis del POT instalamos a Montevideo en el discurso de la circulación de ideas y redes iberoamericanas en el marco de la celebración del Quinto Centenario. En el repertorio de programas de apoyo que Andalucía llevaba adelante en toda América Latina por esos años, el POT fue un caso único.

Asimismo, en el apogeo del paradigma de las ciudades globales, «Montevideo, la Bruselas del Mercosur» era una grifa mayor. Nos distinguía en el concierto de las Mercociudades y también del resto de las ciudades latinoamericanas. Se utilizaba el término «la vía montevideana» para referirse a una particular manera de reformular «recetas urbanas» de acuerdo a nuestra idiosincrasia. Estos enunciados se pusieron sobre la mesa a la hora de pelear el Plan en la Junta Departamental, y fueron efectivos.

Ya en el capítulo central de la tesis nos interrogamos sobre los procesos constitutivos y recursos proyectuales del POT, así como sobre las articulaciones entre sus protagonistas. Abrimos tres vectores de análisis que apuntan al corazón del Plan.

Un Plan singular en su generación

En el primer vector visibilizamos las diversas matrices cognitivas tributarias del POT. Este Plan no fue hijo de un enfoque único ni es posible encajarlo exclusivamente en alguna de las caracterizaciones de los planes según corren las décadas que figuran en la bibliografía canónica. Por el contrario, constituye un caso singular en el universo de los planes que le son contemporáneos, en virtud de su carácter híbrido, y se nutre de una amplia gama de recursos, ideas y experiencias. Construye un hábil andamiaje para articular lo viejo y lo nuevo; de allí que en el título de esta tesis hablemos de *invención*. En temas de autoría, el POT también

resulta un producto singular en el contexto regional, donde, con contadas excepciones, la participación de la universidad en la elaboración de planes no resulta habitual. En cambio, con el POT confirmamos una tradición uruguaya de cooperación al respecto.

El POT clausura en el contexto local una etapa de cuestionamientos a los alcances de la planificación urbana y territorial, en consonancia con lo que algunos en el contexto global llamaron *el retorno del Plan*. En sintonía con el espíritu de la época, el período de hostigamiento a los planes se daba por clausurado: ni siquiera los defensores de la ciudad por partes y del proyecto urbano se manifestaban hostiles a la planificación.

El Plan es un punto de inflexión en la cultura planificadora nacional. Constituyó el primer POT y, como tal, fue referente a la hora de elaborar la LOTDS, aprobada diez años después. Por su abordaje multiescalar, el POT se convirtió en un instrumento jurídico que regula desde la definición de los ámbitos de la categorización del suelo hasta el detalle normativo predio a predio, a la vez que propone recursos para lidiar con lo contingente. Podemos concluir que es el plan más importante realizado a nivel nacional en los últimos sesenta años y que continúa conjugándose en tiempo presente. En esa dirección, por su definición abierta, dejó indicado, desde su aprobación en 1998, la posibilidad de la modificación simple y cualificada, así como la formulación de planes derivados, de diversas escalas y abordajes, que van transformando al Plan original. Enfrentarse a un entramado que sigue vivo ha sido probablemente el mayor reto de esta tesis.

De recursos proyectuales del Plan

En el segundo vector nos centramos en los documentos correspondientes a las tres etapas identificadas en el proceso de elaboración del Plan, en los alcances de cada etapa y en los recursos proyectuales que se utilizaron para ello. ¿Cuáles fueron esos alcances? ¿Cuáles fueron los recursos proyectuales del Plan? El estudio en profundidad de los archivos recobrados nos permitió identificar las herramientas proyectuales y los espesores temáticos predominantes en cada versión del Plan. En esa dirección, recordemos el elenco de herramientas y el peso que adquieren en cada etapa.

El debate *plan versus proyecto*, una polémica recurrente en el discurso teórico disciplinar, se manifiesta en el proceso del POT con todo su vigor. El proyecto de detalle, *marca de agua* de la planificación de los noventa, tiene gran preponderancia en el anteproyecto, impulsado sobre todo por los docentes de taller de la FARQ. No obstante, en la versión definitiva se reduce al enunciado de las áreas de promoción y planes estratégicos, de escala intermedia, a desarrollar posteriormente. De cualquier forma, es una puerta que el POT deja abierta, y, de hecho, a la fecha se contabilizan unos catorce proyectos de detalle, aprobados y en elaboración. La LOTDS, si bien aprobada diez años más tarde que el POT, no contempla este instrumento, lo que es una pena ya que resulta una herramienta útil para lidiar con las contingencias.

Por otro lado, el Plan como abordaje sistémico estuvo presente en todas las etapas de elaboración. Uno de sus aspectos cardinales es la categorización del suelo que se trabajó en las etapas iniciales por los docentes del ITU. Resulta novedoso cómo esta categorización comienza a imbricarse con el concepto de «ciudad por partes», estrategia que luego será aplicada en la zonificación terciaria del suelo rural.

Inferimos entonces que el POT constituye un plan «abierto» de planes y proyectos, que admite la transversalidad de las escalas y se va construyendo en el tiempo. Por un lado, es plan de planes en virtud de su base sistémica y del despliegue que adquiere su planificación derivada, con un repertorio de planes parciales que abordan escalas intermedias o sectoriales. Por otro lado, es un plan de proyectos: se generan cuatro «áreas de promoción y planes especiales con valor estratégico» que se suman a las posibilidades que se abren por medio de la figura de los proyectos de detalle. Por último, es un plan del «predio a predio» mediante normas particulares asociadas a la casuística predial que hacen a la «arquitectura de la ciudad»: determinación de alturas, retiros, Factor de Ocupación del Suelo, acordamiento, profundidad de la edificación, esquina como rótula.

La *urbanística descriptiva*, otro de los recursos proyectuales preponderantes que van adquiriendo gran espesor a medida que nos acercamos a la versión definitiva del Plan, resulta fundamental como insumo para una historia de la ciudad y del territorio. Estas memorias no solo constituyen una fuente de conocimiento territorial amplio, sino que integran lo que se conoce como *exposición de motivos* del POT. En el plano del trabajo cotidiano en la oficina del Plan, cuando la norma jurídica no es suficiente para resolver un asunto, se acude a la exposición de motivos para echar luz sobre el problema.

Por otro lado, el estudio comparado de las tres etapas del Plan nos permitió conocer las propuestas descartadas que quedaron por fuera de la versión definitiva. Es así que se cuenta con un repositorio de proyectos de detalle vinculado a la movilidad y a las centralidades más importantes, con un exhaustivo análisis de los usos comerciales y proyectos para los espacios públicos asociados. También descubrimos propuestas de escala intermedia para Malvín, Casavalle y Cerro, así como un abordaje de asuntos patrimoniales precursor de los Conjuntos Urbanos Protegidos, recientemente puestos de manifiesto en la IM por parte de la Unidad de Patrimonio.

De actores y sus reconfiguraciones

En el tercer vector nos centramos en la identificación y el mapeo de los actores del Plan. ¿Quiénes, cómo y desde dónde lo armaron? ¿Qué ideas y parcelas de poder estaban en juego? ¿Qué cambios tuvieron lugar en el perfil de los técnicos convocados?

Propusimos una periodización que da cuenta del grado de protagonismo de los actores del Plan en cada etapa, así como del grado de fluidez o conflictividad en los vínculos interpersonales, sintetizado en el diagrama de

mapeo de actores. El Plan se sustentó en una tríada en la que cada contraparte tenía sus prioridades para poner sobre la mesa. Respecto del elenco de actores del Plan, rastreamos los episodios conflictivos a lo largo del proceso de elaboración, pero también las redes forjadas y las legitimaciones cruzadas entre ellos. Complementariamente, pusimos en juego la importancia de la circulación de ideas que ponen al POT en un contexto de debate más amplio respecto de prácticas y políticas urbanas en la Iberoamérica de los noventa.

Más allá de los desencuentros detectados, concluimos que el proceso del POT decanta en una suerte de legitimación cruzada. La Facultad continúa siendo una aliada de la Intendencia en la elaboración de instrumentos de planificación hasta el presente. También las parcelas de poder se potenciaron para algunos de los técnicos convocados para el POT, quienes continuaron trabajando en planificación, sumando frentes de acción. Hoy como ayer, sitios académicos de poder se consolidan gracias a trayectorias técnico-políticas y viceversa.

En la etapa de anteproyecto del POT realizada en la Facultad, los conflictos giraron en torno a la defensa de distintas matrices cognitivas a aplicar en el Plan, por un lado, y a la disputa de parcelas de poder dentro de la Facultad, por otro. Cuando la invitación llegó al Consejo de Facultad, se definió que la dirección académica del encargo sería una tríada integrada por profesores titulares, uno del ITU como coordinador y dos de los Talleres. Los Talleres, entonces como ahora, pujaban por su cuota de poder en todos los asuntos de la Facultad, incluidas la extensión y la investigación, no solo la enseñanza. Respecto de matrices cognitivas, entendemos que cada actor vio la oportunidad de plasmar en el Plan los temas que le obsesionaban en ese momento de su trayectoria, así como de poner en juego su modo de ver la ciudad y el territorio, y de dar su batalla. Dichas obsesiones (o experticias) hacían foco en distintas escalas proyectuales, en diferentes abordajes y ejes temáticos, lo que se hace muy evidente en las versiones del Plan anteriores a la definitiva. En la Facultad el POT fue objeto de deseo, un Plan en el que todos quisieron estar. Y si estuvieron, la gran mayoría lo considera el encargo más relevante a escala urbano-territorial en su carrera profesional. La temprana renuncia de Sprechmann al inicio del proceso empaña esta etapa, siendo el primer conflicto detectado y que seguramente incidió en el producto final. De cualquier manera, su legado está presente indirectamente en el Plan por intermedio del aporte de docentes que provenían de su taller y habían participado en trabajos previos conjuntos.

El lugar de la Intendencia en el mapa de actores fue probablemente el más complejo, ya que quedaba en medio del equipo académico de la Facultad, de la Cooperación andaluza y de la JDM. Por un lado, la Intendencia articulaba con la Facultad y le exigía resultados en su rol de contraparte; por otro, tenía que negociar para ganarse los votos de aprobación del POT en la JDM. Recordemos que el Plan se aprobó en setiembre de 1998, a siete meses de las elecciones internas de abril de 1999. En ese ínterin, el POT fue interpelado con la presentación de 1.700 firmas que pedían su revocación, sin éxito. En esas elecciones internas se definieron candidatos únicos de cada partido para las elecciones presidenciales de octubre de 1999

y también se eligieron candidatos a intendentes para las elecciones municipales en el 2000, en las que Arana resultaría reelecto. No sabemos si la aprobación del Plan fue un factor favorable para la segunda victoria de Arana. Concluimos, no obstante, que dimensionar el grado de audacia de los actores técnico-políticos que llevaron adelante el Plan contra viento y marea también nos sirve para interpelar el presente, máxime si observamos el discreto lugar que tiene hoy la planificación territorial en Montevideo, aun con un gobierno departamental que promueve cambios sustantivos y adhiere a modificaciones estructurales.

Finalmente, la Cooperación andaluza otorgó al Plan una impronta que lo emparenta con otros planes urbanos en América Latina, algo propio de la coyuntura geopolítica de los noventa: los expertos en urbanismo de las principales urbes españolas competían por lugares de legitimación en las urbes latinoamericanas. La Cooperación andaluza finalizó en 2013, pero ello no obsta que algunos de sus técnicos continuaran realizando consultorías privadas en nuestro medio, asociados en ocasiones con aquellos jerarcas municipales que conocieron a propósito del POT. En definitiva, los vínculos entre actores se construyen y reconstruyen a lo largo de todo el proceso del Plan y siguen vivos con otro tenor aun cuando el trabajo conjunto de elaboración del Plan finalizó.

De las resonancias del Plan

La trascendencia del Plan a nivel académico está relacionada, en primer lugar, con la experticia ganada por los docentes que participaron en su anteproyecto: un encargo colectivo de una envergadura inédita para el ITU y la Facultad. En cuanto a los procesos de enseñanza-aprendizaje, el POT pasó a ser tema cardinal en cursos de grado y de educación permanente. Luego del punto de inflexión que significó este Plan, en una coyuntura optimista en que se renovaba la confianza en la planificación, se profundiza la formación disciplinar mediante la creación de la MOTDU, uno de los posgrados de la Facultad con mejor salida laboral. La demanda de recursos calificados en materia de ordenamiento territorial se intensificó a partir de la aprobación de la LOTDS, cuando se dispuso que cada departamento elaborase sus Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

A nivel del gobierno municipal, el POT implicó un lugar pionero, siendo el primer plan de ordenamiento territorial aprobado en democracia pero también un compromiso con la comunidad: el de cumplir con aquel pacto de «la ciudad que queremos» parafraseando a Enrique Hardoy.¹⁶³ El ritmo de trabajo en planificación a diversas escalas que siguió al POT se tornó intenso. Los equipos de trabajo fueron adquiriendo un *modus operandi* que se transmitió, se perfeccionó y se adaptó según el caso. Se generó entonces un *colegio invisible* de planificadores contruidos a sí mismos en la práctica alrededor del POT, cuando aún no había estudios de posgrado a nivel nacional.

¹⁶³ Enunciado de Enrique Hardoy que cita Florencio Zoido en su informe de actividades en Montevideo en 1996 (ver anexo IV).

¿Cómo condensar este cúmulo de redes y experiencias que pivotan en torno al POT y que tiene como epicentro a Montevideo en el retorno democrático?

Acuñamos el constructo Sistema Montevideo para referirnos a este nuevo estado de la cultura planificadora que se gesta en torno al POT, alineada a la utopía propuesta de la construcción de una ciudad socialista. A efectos de justificarlo, pusimos en valor varios arquetipos para la producción de sentidos y significados construidos en torno a Montevideo a partir del retorno democrático. Inicialmente, desde los grupos de estudios urbanos y las experiencias en el exilio; luego, desde aquella *Montevideo capital de la esperanza* avizorada en 1989, pasando por *Montevideo, la Bruselas del Mercosur* y por *la vía montevideana*, hasta el propio logro de la aprobación del POT en 1998, nombrado Plan Montevideo por la Cooperación andaluza. Rematan este sistema los Seminarios Montevideo, nombre que reciben los talleres internacionales de proyecto urbano en los que se bautizó a Montevideo como «capital del urbanismo temático». Nos animamos a brillar, nos admiraron los visitantes extranjeros. La red de vínculos desde y hacia Montevideo se hizo extensa y nutrida. Se fortaleció la conexión con otras experiencias urbanas latinoamericanas y europeas, también en clave de retrotransferencias.

Prometimos no evaluar el POT en términos de éxito o fracaso en virtud de su «grado de ejecución»: eso sería objeto de otra tesis. No obstante, es inevitable señalar, en una mirada transversal a lo largo de su existencia, que el Plan construyó buena parte de la arquitectura y la ciudad de Montevideo y preservó sus ruralidades, a la vez que contribuyó al equilibrio sociourbano. En ese sentido, también es un pivote que cincha, a veces con éxito, contra la inercia del *laissez-faire*.

La feliz experiencia¹⁶⁴

Como última reflexión, podemos decir que el Plan Montevideo fue *una feliz experiencia* que se desarrolló como un caso singular de una manera relativamente aislada del resto del país no solo porque el primer nivel de gobierno era de otro color político, sino también porque Montevideo era el único gobierno municipal socialista en el concierto de los diecinueve gobiernos departamentales. Para sus osados protagonistas, pese a las disputas, también fue una feliz experiencia, incluso, para algunos, la más importante a lo largo de su trayectoria profesional.¹⁶⁵ La construcción del POT no solo fue una gesta heroica en nuestra corta historia del urbanismo, sino también un acontecimiento memorable para el colectivo montevideano: el Plan se transformó en un pacto con la comunidad al que, con la LOTDS, siguieron nuevos pactos en otras

¹⁶⁴ Tomamos prestada la adjetivación «la feliz experiencia» utilizada para referirse al gobierno modernizador de Bernardino Rivadavia en torno de 1820 en Buenos Aires.

¹⁶⁵ «Estoy totalmente de acuerdo en que fue un momento feliz» (Gilmet, comunicación personal, 25 de noviembre de 2021). Gilmet relata que en sus diálogos a modo de catarsis con el asesor andaluz Florencio Zoido, preocupado cuando no se llegaba a los plazos acordados, Zoido le animaba: «Te puedes sentir satisfecho: un profesional tiene una única oportunidad en la vida de elaborar un Plan». La vida señalaría a Gilmet que vendrían otros planes, tanto o más motivadores que el POT, como el Plan Especial del Arroyo Miguelete o las Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este.

comunidades uruguayas.

De aquí a poco, en 2024 Montevideo estará celebrando el tricentenario de su proceso fundacional. Todavía resta mucho por hacer para alcanzar «la ciudad –y *el territorio*– que queremos». No obstante, el Plan, con sus fortalezas y debilidades, ha aportado significativamente en pro de ese objetivo. Por otra parte, desde el presente, la convicción con la que sus protagonistas lo defendieron en los días de su elaboración nos interpela. El POT ya forma parte de la historia de Montevideo, pero también forma parte de su presente y de su futuro.

Bibliografía

- Achugar, H. (1992). *La balsa de la medusa. Ensayos sobre identidad, cultura y fin de siglo en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Aimeur, C. (2019). Hacia un nuevo modelo de ciudad. El desconocido libro que cambió la historia de València. *Valencia Plaza*, 20 de enero de 2019. <https://valenciaplaza.com/el-desconocido-libro-que-cambio-la-historia-de-valencia>.
- Acosta y Lara, A. (1937). Motivos que tuvo la Facultad de Arquitectura para crear el Instituto de Urbanismo incorporando a su Casa de Estudios. En *Revista del Instituto de Urbanismo n.º 1*, 7-12.
- Alemán, L. (2012). *Hilos rotos. Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Hum.
- Aliata, F. & Silvestri, G. (2014). Introducción: Arqueología de la contemporaneidad. Cultura del espacio y cultura política (1950-2001). *Registros. Revista de investigación histórica n.º 11*, 1-5.
- Almandoz, A. (2022). Coloquio internacional Enmarcando la ciudad planificada en América Latina: desarrollismo, territorio y planes sectoriales 1940-1980. Presentación 1 de junio de 2022. Santiago, Chile.
- Almandoz, A. (2002). Notas sobre historia cultural urbana. Una perspectiva latinoamericana. *Perspectivas urbanas*, 29-39.
- Alpini, A. & Rivero, S. (2021). La historia urbana en Uruguay. Algunas perspectivas. En G. Martínez Delgado & G. R. Mejía Pavony, *Después de la heroica fase de exploración. La historiografía urbana en América Latina* (425-454). Ecuador: FLACSO.
- Altezor, C. & Baracchini, H. (2010). *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes coloniales a nuestros días*. Montevideo: Trilce.
- Altezor, C. & otros (2010). Pensamiento y acción urbana del arquitecto Eugenio Baroffio en la ciudad de Montevideo. En CEDODAL, *Eugenio P. Baroffio. Gestión urbana y arquitectónica* (39-50). Montevideo: CEDODAL.
- Álvarez, J. M. (2009). *La modernidad de Cerdá. Más allá del Ensanche*. Madrid: Fundación Esteyco.
- Apolo, J. C., Alemán, L. & Kelbauskas, P. (2006). *Talleres. Trazos y señas*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, UDELAR.
- Arana, M., Garabelli, L. & Livni, J. L. (2015). Juan Antonio Scasso. En M. Arana, L. Garabelli & J. L. Livni, *Entrevistas. Edición especial. Libro 1* (32-49). Montevideo: UDELAR.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del Urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Barreiro Díaz, A. (1997). *La formación de recursos humanos para investigación en el Uruguay a partir de la experiencia del PEDECIBA*. Montevideo: Banda Oriental.
- Benech, E., Sprechmann, T., Villamil, A. & Bastarrica, J. (1983). *Montevideo. Aspectos morfológicos y*

- tipológicos de sus estructuras residenciales*. Montevideo: Manuscrito inédito. Archivo personal de Thomas Sprechmann.
- Betsky, A. (2012). ¿El Urbanismo ha llegado a su fin? *Revista Arquitectura n.º 10*, 134-147.
- Bourdieu, P. (1989). Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Conférence prononcée le 30 octobre 1989 pour l'inauguration du Frankreich-Zentrum de l'université de Fribourg*.
- Caetano, G. (2005). Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. En G. Caetano, *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Miradas múltiples* (15-73). Montevideo: Santillana.
- Caetano, G. (agosto de 2015). Pasado pisado (C. Rizzotto, entrevistador).
- Caetano, G. & Rilla, J. (2016). *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al siglo XXI*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Caetano, G., Pérez, C. & Tomeo, D. (2010). Baroffio, arquitectura y primer batllismo: las bases físicas de la ciudadanía. En R. Gutiérrez, *Eugenio P. Baroffio. Gestión urbana y arquitectónica. 1906-1956* (23-38). Montevideo: CEDODAL.
- Campos Venuti, G. (1984). Plan o proyecto: Una falsa alternativa. *Ciudad y territorio n.ºs 59-60*, (55-60). Madrid: INAP
- Campos Venuti, G. (1981). *Urbanismo y austeridad*. Madrid: Siglo XXI.
- Canén, P. (2022). *Valoración y reposo. El patrimonio como política pública*. Obtenido de Defensa de tesis: 11 de marzo de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=3RRHcf3mtYU>
- Capandeguy, D. & Sprechmann, T. (1998). Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal. *Dominó n.º 2*, 16-41.
- Carmona, L. & Gómez, M. J. (1999). *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: IHA, FARQ, UDELAR.
- Carmona, S. & Gómez, M. J. (julio de 1997). Análisis de indicadores históricos de planificación. Concreciones e ideas heredadas. Plan de Ordenamiento Territorial. Facultad de Arquitectura. *Carpeta 1818 IHA*. Montevideo: manuscrito inédito. Copia en el archivo de IHA, FADU.
- Castro Casas, C. (2015). *Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad. Tesis de maestría*. Recuperado el 2 de junio de 2021, de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8069/1/CAS127.pdf>
- Chabalgoity, M. (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso Montevideo. Tesis de maestría*. Recuperado el 5 de mayo de 2021, de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/hdl.handle.net/20.500.12008/8076>
- Comisión Financiera de la Rambla Sur (1999). *El Montevideo que viene*. Montevideo: IMM.
- Comune di Bologna (1988). *Piano Regolatore Generale 85*. Bologna.

- Consejo de Facultad de Arquitectura (1996). *Repartido n.º 1052/96*. Montevideo: Archivo de FADU.
- Consejo de Facultad de Arquitectura (1996). *Repartido n.º 108/96*. Montevideo: Archivo de FADU.
- Consejo de Facultad de Arquitectura (1996). *Repartido n.º 109/96*. Montevideo: Archivo de FADU.
- Consejo de Facultad de Arquitectura (1996). *Repartido n.º 175/96*. Montevideo: Archivo de FADU.
- Consejo de Facultad de Arquitectura (1996). *Repartido n.º 81/96*. Montevideo: Archivo de FADU.
- Consejo Departamental de Montevideo (1959). *Memorias del Plan Director 1955-1959: Acervo documental IETU*.
- Corriente Profesional Universitaria. (2005). *Taller de evaluación independiente del POT*. Montevideo: Manuscrito inédito de las relatorías del taller del 21 de abril de 2005. Archivo personal de Leonardo Altmann.
- De Souza, L. (2019). *Imaginario rurales. El modelo de afincamiento en la Planificación rural del Uruguay*. Montevideo: Biblioteca Plural UDELAR.
- De Souza, L. & otros (2021). *2015 Ciudad Futura. Horizonte del Plan Regulador de 1930*. Montevideo: Biblioteca Plural UDELAR.
- Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas. *Cad. Metrop. v. 16, n.º 31*, São Paulo, 89-111.
- Díaz del Bo, A. (1998). Aldo Rossi en Buenos Aires. *47 al Fondo, n.º 3, año 2*, 52-55.
- Díaz-Márquez, A. M. (2019). Revisión bibliográfica sobre la circulación de ideas urbanas en América Latina y el Caribe. *EURE, vol. 45, n.º 13*, 279-295.
- DINOT (2021). *Premio Nacional de Urbanismo 2021*. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/premio-nacional-ordenamiento-territorial-urbanismo-2021-publicacion-0>
- Eiris, M. (2018). La Red Mendoza: fundamentos de un proceso proyectual. *Themas n.º 3*, 99-111.
- Elarqa, 2 (1998). *Primer Seminario Montevideo. Bordes urbanos*. Montevideo: Dos Puntos.
- Elinbaum, P. (2012). Una relación renovada entre el plan y el proyecto. *Revista Iberoamericana de Urbanismo n.º 7*, 117-137.
- Elinbaum, P. (2018). Urbanística Descriptiva aplicada. Evidencia de tres años atando formas y procesos. *Actas de las Jornadas sobre Innovación Docente en Arquitectura (56-72)*. Barcelona: UPC.
- Errandonea, F. (1993). *Cuadernos del Claeh n.º 65-66, 2ª serie, año 18*, 203-212.
- Español, E. (2014). Ideas clave y evolución en la ordenación territorial contemporánea. *Tesis doctoral UPM* Recuperado el 5 de abril de 2021, de <http://hdl.handle.net/10803/279253>.
- Ezquiaga, J. M. (2014). Conferencia de apertura 3 de junio de 2014. *VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Facultad de Arquitectura, IMM, Grupo de Viaje Generación 93. (1999). *II Seminario Montevideo*.

- Conectividad y paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Fishman, R. (1977). *Urban utopias in the twentieth century*. New York: Basic Books.
- Folco, E. (2015). POT. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. En *Cien años Facultad de Arquitectura* (218-219). Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Gaja, F. (1995). Los paradigmas urbanísticos y su influencia en la enseñanza del Urbanismo. *Ciudades n.º 2*, 47-72.
- Gilmet, H. (2001). Montevideo rural. En H. Gilmet, *Arquitectura al eje* (149-172). Montevideo: Trilce.
- Gilmet, H. (2001). Paisajes y secretos de taller. En H. Gilmet, *Arquitectura al eje. La construcción teórica de los territorios de la Arquitectura* (43-60). Montevideo: Trilce.
- Gilmet, H. (2006). *Proyecto de Ley de Ordenación Territorial*. Montevideo: S/D.
- Gilmet, H. (1999). *Una reflexión desde el Comité Académico*. Obtenido de Seminario MVD. Talleres de proyecto urbano: <http://seminariomontevideo.edu.uy/home.htm>
- Gilmet, H. (2001). Urbanismo al eje. En H. Gilmet, *Arquitectura al eje* (173-200). Montevideo: Trilce.
- Giordano, F. (1985). Ciudad antigua y ciudad moderna. Entrevista a Giorgio Lombardi. *Arquitectura SAU n.º 254*, 36-39.
- Giordano, F., Leal, G. & Mazzini, A. (2014). *Montevideo y el Grupo de Estudios Urbanos*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Giordano, F., Livni, J. L., Inda, N. & Queijo, M. C. (1986). Informe áreas caracterizadas 1ª parte. *Arquitectura SAU n.ºs 255*, 32-41.
- Giordano, F., Livni, J. L., Inda, N. & Queijo, M. C. (1986). Informe áreas caracterizadas 2ª parte. *Arquitectura SAU n.ºs 256*, 30-35.
- Gómez Gavazzo, C. (1986). *Instituto de Teoría y Urbanismo, a 50 años de su fundación*. Montevideo: Archivo Gómez Gavazzo, IETU.
- Gómez Gavazzo, C. (1935). ¿Qué es el Urbanismo? *Arquitectura n.º 184*, 35-47 (pág. 29 y 49), por C. Gómez Gavazzo, 1946, ITU-Facultad de Arquitectura.
- Gómez Gavazzo, C. (1946). Ciudad Integral. En *Monografía de ciudades uruguayas* (29, 49). Montevideo: Instituto de Teoría y Urbanismo.
- Gorelik, A. (2021). *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Grudet, I. (2007). L'historien Pierre Lavedan et les transformations de l'urbanisme en France (1919-1955). *Espaces et Sociétés n.º 130*, 41-55.
- Gutiérrez, R. & Tartarini, J. D. (2007). Reflexiones sobre los Congresos de la Federación Panamericana de Arquitectos. En *Congresos Panamericanos de Arquitectos 1920-2000. Apuntes para su historia* (9-45).

Buenos Aires: CEDODAL.

Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46:1, 1-35.

Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Del Serbal.

Hall, P. & Ward, C. (1998). *Sociable Cities. The legacy of Ebenezer Howard*. London: Wiley.

Hardoy, J. E. (1972). *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Buenos Aires: Paidós.

Hobsbawm, E. (1998). *Sobre la historia*. Barcelona: Crítica.

IM (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Servicio de Publicaciones IM.

IM (2014). *Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes*. Montevideo: IM.

IM (2019). Aplicación de una medida cautelar dentro del ámbito del plan de ordenación, protección y revitalización del Centro. 9 de octubre de 2019 *Resolución n.º 4919/19*.

IM (2020). *Proyectando el futuro. 30 años de planificación en Montevideo*. Montevideo: IM.

IM (2022). Se crea una gerencia de permisos de construcción. 23 de setiembre de 2022. *Resolución n.º 3856/22*.

IMM (1945). El problema del fraccionamiento de la tierra. Su influencia en el desarrollo y la expresión de la ciudad. En *Boletín Municipal Número Extraordinario*, mayo. Montevideo.

IMM (1991). *Ordenar las ciudades. Encauzando el proceso urbano*. Montevideo: Altamira.

IMM (1992). *Programa Barrio Reus al Norte*. Montevideo: Manuscrito inédito. Copia en UPOT, IM.

IMM (1994). *Montevideo. Visión de ciudad. Documento de discusión*. Montevideo: PAM Corporación Gráfica.

IMM (1997). *Avance del Plan de Ordenamiento Territorial*. Montevideo: AECI-IMM.

IMM (1998). *Plan Montevideo*. Montevideo: IMM

IMM (2001). Dar inicio a la evaluación del «Plan Montevideo».6 de noviembre de 2001, *Resolución n.º 4247/01*.

IMM (2004). *Plan Especial Arroyo Miguelete*. Montevideo: IMM.

IMM (2004). *Plan Especial Barrio Sur*. Montevideo: IMM.

IMM (2004). *Plan Especial Ciudad Vieja*. Montevideo: IMM.

Inda, N. (2016). Obituario del arquitecto Gonzalo Rodríguez Orozco. *Boletín de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay n.º 31*.

ITU (1955). *Folleto de divulgación n.º 8. Planificación municipal. Técnica y administrativa*. Montevideo: UDELAR.

ITU (1991). *Peñarol. Programa de revitalización barrial. Diagnóstico y propuesta*. Montevideo: UDELAR.

- ITU (1991). *Revitalización urbano barrial de La Unión. Informe final*. Montevideo: Inédito. Archivo ITU.
- ITU (1994). *Montevideo: una aproximación a su conocimiento*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- ITU (1994). *Proyecto de renovación urbana del Cerro*. Montevideo: Inédito. Archivo personal de Carmen Canoura.
- ITU (1996). *Revitalización de la avenida 18 de Julio*. Montevideo: Inédito. Archivo ITU.
- Jajamovich, G (2016). *Ciudad latinoamericana: teorías, actores y conflictos*. *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos Sobre a Cidade*, 8(3). DOI:10.20396/urbana.v8i3.8647507
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid 16 n.º 7*, 160-173.
- JDM (1995). *Decreto n.º 26.986*, 21 de diciembre de 1995. Recuperado el 22 de agosto de 2021.
- Johansson, M. T. (2018). Geografías de la otra orilla: *La uruguayana* de Pedro Mairal y *XXY* de Lucía Puenzo. *Estudios Filológicos n.º 62*. <https://dx.doi.org/10.4067/S0071-1713201800020009>, 95-110.
- Junta de Andalucía (2022). *Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio*. Recuperado el 15 de febrero de 2022, de <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/cooperacion-internacional.html>
- Leicht, E. (2011). Seis desafíos para una actualización del Plan Montevideo. En I. Roche, *Foro Prospectiva Montevideo 2025* (91-103). Montevideo: UDELAR CSIC Biblioteca Plural.
- Leicht, E. (2017). Dos o tres cosas que sé de ella. Notas críticas acerca de la ciudad compacta. *Anuario de Espacios Urbanos*, 421-432.
- Leicht, E. (2019). Ideas versiones generaciones. A propósito del Plan Montevideo. *Thema vol. 2*, 109-222.
- Leicht, E. (2019). Montevideo. Cuñas Verdes para la ciudad interior. *Actas del Segundo Congreso Iberoamericano de Historia Urbana* (1008-1025). Ciudad de México: UNAM.
- Lerena Acevedo, R. (1932). Amanzanamiento y fraccionamiento de tierras. Comentarios a la ordenanza sancionada. *Arquitectura n.º 172. Urbanismo*, 27-29.
- Ligrone, P. (1999). Montevideo 2020, cinco problemas en perspectiva estratégica. En C. F. Sur, *El Montevideo que viene* (79-87). Montevideo: IMM.
- Livni, J. L. (1985). Regenerando Barcelona con parques y plazas. *Arquitectura n.º 254*, 18-21.
- Livni, J. L. & Vera, T. (1991). Montevideo la Bruselas del Mercosur. *Cuadernos de Marcha*, 15-17.
- Ludmer, J. (2010). *Entrevista a Josefina Ludmer*. 18 de agosto de 2010. Recuperado el 30 de abril de 2021, de <https://josefinaludmer.wordpress.com/2010/08/18/entrevista-a-josefina-ludmer/>.
- Mannheim, K. (1987). *Ideología y Utopía. Introducción a la Sociología del Conocimiento*. México: FCE.
- Mattioli, G. (1985). *Bologna. Una città per gli anni 90*. Venezia: Marsilio Editore.
- Mazzini, A. (2015). Institutos y servicios. De la restauración a nuevos desafíos. En *Cien años Facultad de*

- Arquitectura* (198-199). Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- MOTDU (2005). *Gestión del territorio y del desarrollo urbano. Alta simplicidad*. Montevideo: FARQ-IMM-Fundación 2020.
- Mumford, E. (2007). El discurso del CIAM sobre el Urbanismo. *Bitácora Urbano territorial*, vol. 11, n.º 1, 96-115.
- Mumford, L. (2012). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Municipalidad de Rosario (2007). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Recuperado el 25 de enero de 2022, de https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf
- MVOTMA (2019). *Premio Nacional de Urbanismo. Ideas, proyectos, acciones*. Montevideo: MVOTMA.
- Nisivoccia, E. (2016). Después de la desilusión. Aldo Rossi y Montevideo. *Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y la Ciudad* n.º 21, 71-78.
- Novick, A. (2000). Planes versus proyectos: algunos problemas constitutivos del Urbanismo Moderno. Buenos Aires (1910-1936). *Revista de Urbanismo* n.º 3, 1-26.
- Novick, A. (2008). *La manzana de San Francisco en Buenos Aires. Interrogantes y primeros resultados de investigación*. Manuscrito inédito.
- Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales: notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 4-13.
- Novick, A. (2009). Las dimensiones de la ciudad desde los planes y los proyectos. Historias, palabras y libros. *Registros. Revista de Investigación Histórica* n.º 6, 56-69.
- Novick, A. (2022). *Pensar y construir la ciudad moderna. Planes y proyectos para Buenos Aires, 1900-1938*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FADU. Instituto de Arte Americano.
- Novick, A. & Lamborn, W. (2014). Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental. En J. Walter & D. Pando, *Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (367-393). Buenos Aires: <http://hdl.handle.net/10908/2751>.
- Oliva, F. (1994). Urbanismo y ecología. En F. Oliva & G. Campos Venuti, *Cincuenta años de Urbanística en Italia, 1942-1992* (163-173). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Oteiza, F. (2020). *Panoramas desde el asfalto. El Park-way de Mauricio Cravotto*. Recuperado el 17 de abril de 2021, de Repositorio de tesis de posgrado FADU UDELAR: http://www.fadu.edu.uy/sepep/?s=Cravotto&silverghyll_tpicker=s=Cravotto
- Otero, R. (1998). Primer Seminario Montevideo. *Elarqa* n.º 28, 2.
- Peluffo Linari, G. (2018). *Crónicas del entusiasmo. Arte, cultura y política en los sesenta. Uruguay y nexos rioplatenses*. Montevideo: Banda Oriental.
- Pintos, A. B. (1971). *Montevideo visto por los viajeros*. Montevideo: Nuestra Tierra.

- Ponte, C. & Cesio, L. (2008). *Arquitectura y Patrimonio en Uruguay*. Montevideo: Tradinco.
- Regional Planning Association (1929). *Regional Plan of New York and its Environs*. Recuperado el 21 de mayo de 2022, de <https://rpa.org/work/reports/regional-plan-of-new-york-and-its-environs>
- Rigotti, A. M. (2014). *Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960. Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización*. Tesis doctoral. Rosario: UNR.
- Roche, I., Brena, A. & Sommaruga, R. (1999). *Montevideo: correlación entre densidades y morfología*. Montevideo: ITU, FARQ, UDELAR.
- Rodé, P. (1989). *Derecho y ciudad. Compilación de artículos para la cátedra de Arquitectura Legal*. Montevideo: OLCEDA, Facultad de Arquitectura.
- Rodé, P. (1991). Montevideo. Involución y esperanza. *Nueva Sociedad* n.º 114, 94-104.
- Rodé, P. (2007). Equilibrios urbanos para generar equilibrios sociales (G. Caetano & N. da Costa, entrevistadores).
- Rossi, A. (1984). *Autobiografía científica*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sabaté Bel, J. (1985). El oficio de un urbanista. Raymond Unwin in practice. *Urbanismo Revista* n.º 2.
- Sabaté Bel, J. (1999). *Ciencia o saber urbanístico*. Barcelona: ETSAB, UPC.
- Sabaté Bel, J. (2019). Cómo proyectar el territorio en tiempos de incertidumbre. <https://upcommons.upc.edu/> (117-119). Barcelona: UPC Commons.
- Sainz Gutiérrez, V. (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Schelotto, S. (1989). *Montevideo, capital de la esperanza*. Montevideo: Centro Uruguay Independiente.
- Schelotto, S. (1998). Una opción: la bahía de Montevideo. *Elarqa* n.º 28, 8-10.
- Schelotto, S. (2004). Por el ojo de una cerradura. Una mirada sobre la experiencia de gobierno municipal de la izquierda en Montevideo (1990-2004). En J. Lanzaro, *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno* (381-434). Montevideo: Fin de Siglo.
- Schelotto, S. (2015). El debate tras la fachada. Década ganada. En *Cien años. Facultad de Arquitectura*. (192-193). Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Secchi, B. (2006). *Première leçon d'Urbanisme*. Marseille: Parenthèses.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama.
- SMA (1998). Apertura del I Seminario Montevideo. Lanzamiento de los talleres de Proyecto Urbano. *Registro audiovisual marzo 1998 en Sala Ernesto de los Campos, IMM*. Montevideo: Video inédito. Copia en el SMA (V0119 y V0123) y en anexo II.
- Sociedad de Arquitectos del Uruguay (1987). III Congreso Nacional de Arquitectos. La ciudad. Situación urbana en Uruguay. *Revista Arquitectura* n.º 257, 22-29.
- Sprechmann, T. (2012). *La arquitectura al diván. Coloquios con arquitectos*. 19 de octubre de 2012.

Recuperado el 29 de junio de 2021, de <https://vimeo.com/84614074>.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Sutcliffe, A. (1981). *Towards the Planned City*. London: Blackwell.

Taubman College of Architecture and Urban Planning (2018). Fishman Fellowship in Urbanism Builds Bridges to Academia. *Michigan University*. 15 de octubre de 2018. Recuperado el 22 de febrero de 2021, de <https://taubmancollege.umich.edu/news/2018/10/15/fishman-fellowship-urbanism-builds-bridges-academia>

Terán, F. D. (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid: Akal.

TIUR (1986). *Propuestas a la Ciudad Montevideo-1986*. Montevideo: Rosgal.

Torrent, H. & Barcelos de Souza, G. (2011). Letture d'architettura della città in America Latina: uno scambio tra argentini. En F. D. Maio, A. Ferlenga & P. Montini Zimolo, *Aldo Rossi, la storia di un libro. L'architettura della città, dal 1966 ad oggi* (163-176). Venezia: Scuola di Dottorato, Università Iuav di Venezia.

Urruzola, J. P. (2007). *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*. Montevideo: MVOTMA-UDELAR.

Vegara Gómez, A. (1993). Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales n.º 96-96*, 245-256.

Velázquez, R. (1997). La ciudad sin Plan. *De las leyes de Indias al urbanismo estratégico. Notas sobre la influencia de Europa en el urbanismo uruguayo*, 96-103.

Verde Zein, R. (2021). *Revisões historiográficas: arquitetura moderna no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Books.

Villanueva, L. (2018). *Lloverá siempre. Las vidas de María Esther Gilio*. Montevideo: Criatura Editora.

Acervo documental del Plan Montevideo¹⁶⁶

Facultad de Arquitectura (1996). *Plan de Ordenamiento Territorial. Anteproyecto*. Montevideo: Manuscrito inédito. Archivo de la UPOT, IM.

Facultad de Arquitectura (1997). *Plan de Ordenamiento Territorial. Proyecto. Memoria de Ordenación*. Montevideo: Manuscrito inédito. Acervo documental IETU, FADU.

IMM (1994). *Bases para un acuerdo de cooperación con la Comunidad de Madrid*. Montevideo: Inédito. Archivo de la UPOT, IM.

IMM-Bruselas (1995). *Proyecto de Cooperación. Declaración conjunta entre la IMM y el Ministro Presidente de la Región Bruselas-capital para promover el desarrollo de sus respectivas comunidades urbanas*. Montevideo-Bruselas: Inédito.

¹⁶⁶ En la fecha en que se terminó de escribir este libro el acervo documental del POT permanece físicamente disperso en las instituciones de pertenencia de cada archivo que lo compone. Una parte se recopiló digitalmente en los anexos de este trabajo. A futuro se aspira a concretar la digitalización de la totalidad del acervo.

IMM-País Vasco-Bilbao (1995). *Proyecto de cooperación. Participación de cooperantes vascos en la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial de Montevideo 1996-1997*. Montevideo: Inédito. Archivo de la UPOT, IM.

IMM. (1995). *Expediente AO 5648. Convenio IMM-Facultad de Arquitectura*. Montevideo: Manuscrito inédito. Archivo de la UPOT, IM.

JDM (1996). *Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Planeamiento Urbano. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*, 2 de octubre de 1996. Montevideo: Archivo JDM y en anexo III.

JDM (1998). *Actas de sesiones de la Comisión de Urbanismo, Vivienda, Obras y Servicios. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Discusión en la Junta Departamental*. Montevideo: Archivo JDM y en anexo III.

Roche, I. (1997). Colección de transparencias para retroproyector para presentar el POT en cursos de grado. *Herramientas didácticas*. Montevideo: Material inédito. Archivo personal de Ingrid Roche.

SMA (1997). Presentación del proyecto del POT por docentes de Facultad de Arquitectura. *Registro audiovisual 2 de diciembre de 1997 en el Salón de Actos de Facultad de Arquitectura*. Montevideo: Video inédito. Copia disponible en el SMA (V0266) y en anexo II.

SMA (1998). *Arquitectura al Eje I, II, III. Registros audiovisuales del curso dictado sobre el POT en octubre 1998 en la sala de teleconferencias de Antel*. Montevideo: Videos inéditos. Copias en SMA (V0224-1, V0224-2, V0225-1), y en anexo II.

Zoido Naranjo, F. (1996). *Informe a petición de la Junta de Andalucía acerca del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Sevilla: Inédito. En anexo IV.

Entrevistas sobre el POT (en apéndice digital)

Cayón, A. (17 de setiembre de 2021). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Faget, E. (2 de diciembre de 2020). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Gilmet, H. (31 de mayo de 2018). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Gilmet, H. (9 de diciembre de 2022). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Arana, M. (4 de febrero de 2021). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Folco, E. (29 de mayo de 2018). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

González Fusteguerras, M. (26 de noviembre de 2018). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Kohen, M. (11 de mayo de 2021). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Otero, R. (4 de mayo de 2021). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Parodi, J. L. (12 de noviembre de 2018). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Sprechmann, T. (1 de mayo de 2021). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Roche, I. (30 de octubre de 2020). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Zoido Naranjo, F. (7 de noviembre de 2018). Entrevista sobre el POT (E. Leicht, entrevistadora).

Recortes de prensa del centro de documentación del IH (en anexo I)

Noticia de aprobación del POT. *La República*, 10/9/1998. Ficha n.º 1840/27.

Arana dispuesto a modificar el POT. *El Observador*, 25/6/1998. Ficha n.º 1846/4.

Apelan el Plan de Ordenamiento Territorial. *El Observador*, 1/10/1998. Ficha n.º 1846/14.

POT será aprobado por amplia mayoría. *El Observador*, 8/9/1998. Ficha n.º 1846/18.

Plan Montevideo. Carta en *Búsqueda*, 4/3/1999. Ficha n.º 1851/2.

Conflicto entre el gobierno y la IMM. *El Observador*, 11/3/1999. Ficha n.º 1846/18.

Desechada impugnación del POT. *Búsqueda*, 18/3/1999. Ficha n.º 1851/4.

Disparen contra el POT. *Brecha*, 19/3/1999. Ficha n.º 1863/1.

IMM admite posibilidad de modificar el POT. *Búsqueda*, 25/6/1998. Ficha n.º 1934/30.

Fuerte cuestionamiento al Plan de Ordenamiento Territorial. *Últimas Noticias*, 18/6/1997. Ficha n.º 2025/19.

Crítica al POT. Editorial. *El País*, 28/6/1998. Ficha n.º 2290/01.

Un Plan peligrosísimo. Editorial. *El País*, 21/6/1998. Ficha n.º 2290/02.

El Miguelete en el foco de los arquitectos. *El Observador*, 15/12/1998. Ficha n.º 1851/13.

Patos en el Miguelete y otras fábulas urbanas. *El Observador*, 13/3/1999. Ficha n.º 1851/14.

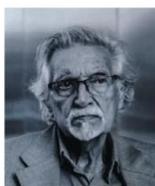
Por la vuelta del Miguelete. Entrevista en *El Observador*, 25/3/2000. Ficha n.º 1899/6.

Apéndice

Los entrevistados. Listado



Alvaro Cayón



Mariano Arana



Eduardo Folco



Enrique Faget



José Luis Parodi



Tomás Sprechmann



M. G. Fustegueras



Ingrid Roche



Hugo Gilmet



Ruben Otero



Martha Kohen



Florencio Zoido

A continuación se suministra el listado de entrevistados, su responsabilidad en el POT, fecha y lugar de la entrevista.

Eduardo Folco

Director académico del POT, Facultad de Arquitectura.

Presencial en el bar Tinkal, Montevideo, 29 de mayo de 2018.

Material disponible: audio de la entrevista.

Hugo Gilmet

Asesor en la Unidad Central de Planificación Municipal.

Presencial en el ITU, Montevideo, 31 de mayo de 2018 y 9 de diciembre de 2022. Comunicaciones telefónicas en 2021 y 2022.

Material disponible: apuntes tomados durante la entrevista de 2018; audio de la entrevista de 2022; fotos de libros y planes de referencia.

Florencio Zoido Naranjo

Asesor por la Junta de Andalucía en la primera etapa.

Conversación por Whatsapp Sevilla-Montevideo, 7 de noviembre de 2018.

Material disponible: apuntes tomados durante la entrevista; envía en diciembre de 2018: *Informe a petición de la Junta de Andalucía acerca de su asesoría al Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Sevilla: Inédito. En anexo IV.

José Luis Parodi

Director académico del POT Facultad de Arquitectura.

Presencial en su domicilio, Montevideo, 18 de noviembre de 2018.

Material disponible: apuntes tomados durante la entrevista; constancia de asistencia a congreso de difusión del POT

Manuel González Fustegueras

Asesor por la Junta de Andalucía en la segunda etapa.

Intercambio por correo electrónico Sevilla-Montevideo, 26 de noviembre de 2018.

Material disponible: respuestas a las preguntas de la entrevista por escrito.

Ingrid Roche

Coordinadora de equipo Tejidos Residenciales POT Facultad de Arquitectura.

Presencial en el ITU, Montevideo, 30 de octubre de 2020.

Material disponible: audio de la entrevista; digitalización de transparencias con propuestas del Proyecto del POT de 1997.

Luis Enrique Faget

Arquitecto de la IMM, integrante de la Comisión Mixta de seguimiento del Plan.

Presencial en su domicilio, Montevideo, 2 de diciembre de 2020.

Material disponible: audio de la entrevista.

Mariano Arana

Intendente de Montevideo.

Conversación por Whatsapp La Paloma-Montevideo, 4 de febrero de 2021.

Material disponible: audio de la entrevista.

Thomas Sprechmann

Director de Taller Facultad de Arquitectura.

Conversación por Whatsapp Montevideo, 1 de mayo de 2021; presencial, 8 de mayo de 2021.
Material disponible: audio de la entrevista; fotos de libros de referencia.

Ruben Otero

Director Académico del POT Facultad de Arquitectura.
Conversación por plataforma Zoom, 4 de mayo de 2021.
Material disponible: audio de la entrevista.

Martha Kohen

Coordinadora de equipo Movilidad POT Facultad de Arquitectura.
Conversación por plataforma Zoom, 11 de mayo de 2021.
Material disponible: audio de la entrevista.

Álvaro Cayón

Coordinador de la cartografía del Plan Montevideo.
Presencial en la IM, piso 25, 17 de setiembre 2021.
Material disponible: apuntes tomados durante la entrevista.

Apéndice y anexos digitales

Apéndice

Las entrevistas

https://drive.google.com/drive/folders/1IUNtFQOBByeDMQtkOhLMLj86Hjmse-A?usp=share_link

Anexos

I. Recortes de prensa sobre el POT del Centro de documentación del Instituto de Historia, FADU

https://drive.google.com/drive/folders/1IH2G2Yr-GvAE1DWD2ePK-R899EZDQUAW?usp=share_link

II. Registros audiovisuales tomados por el Servicio de Medios Audiovisuales, FADU

https://drive.google.com/drive/folders/1IJ8hGd8XvLHinOKYFPJ8RrEnXJ7Wr1SU?usp=share_link

III. Versiones taquigráficas de sesiones de la Junta Departamental de Montevideo en las que se trató el POT

https://drive.google.com/drive/folders/1IOTHVb3A-mES_-YIZa8dnBvCIWE2WYIo?usp=share_link

IV. Informe técnico de Florencio Zoido. Junta de Andalucía, Sevilla, 1996

https://drive.google.com/drive/folders/1IRG6Br-FaK4PoLcDh9E0BKBG5vXc2zw0?usp=share_link

