

La experiencia singular del *Plan Montevideo*. El despliegue planificador en el retorno democrático

The Singular Experience of Montevideo's Plan. The Planning Development after the Democratic Return.

Recibido: 22/07/2023 | Aceptado: 26/09/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.065>

Eleonora Leicht Arocena

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

 <https://orcid.org/0000-0001-7408-4452>
eleonoraleicht@gmail.com

Cómo citar: Leicht Arocena, E. (2024). La experiencia singular del Plan Montevideo. El despliegue planificador en el retorno democrático. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(36), 125-143. Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, ISSN 1852-0006.

Resumen: En este escrito se analiza el proceso de armado del *Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo* (POT) (Intendencia de Montevideo, 1998), el cual articula los atributos de un *plan urbano-territorial* y de un *plan estratégico*. La investigación abarca un arco temporal que inicia en 1980 y se extiende hasta el tiempo presente. No obstante, hace foco en los años de elaboración del POT –1996-1998– a efectos de develar sus matrices cognitivas, sus recursos proyectuales, 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 realización de la investigación se rescataron archivos originales dispersos en las instituciones responsables – Intendencia de Montevideo, Facultad de Arquitectura, Junta de Andalucía–, sumado a manuscritos cedidos por los autores del Plan. Se realiza un análisis crítico de esta experiencia de planificación que apuntó a la transformación de las estructuras urbanas y a la disminución de las desigualdades socio urbanas. Se concluye entonces 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: planificación urbana, inclusión social, Uruguay, Montevideo, Iberoamérica

Abstract: This study analyzes the process of developing the Montevideo Plan (POT, 1998), which combines elements of both an urban-territorial plan and a strategic plan. The research spans from 1980 to the present but focuses primarily on the years during which the POT was developed (1996-1998), aiming to uncover its cognitive frameworks, project resources, and the reconfiguration of its key actors. The study further examines the implementation of the derived planning and the impact of the Plan both locally and internationally. For this research, original documents from the responsible institutions—

Intendencia de Montevideo, Faculty of Architecture, Junta de Andalucía—were gathered, along with manuscripts provided by the authors of the Plan. Rather than evaluating the Plan in terms of success or failure, a critical analysis of this planning experience is presented, highlighting its goal to transform urban structures and reduce socio-urban inequalities. The study concludes that the Montevideo Plan, in its uniqueness, represents a pivotal moment in the history of Uruguayan urbanism, closely tied to the exchange of urban ideas and experiences across Ibero-America.

Keywords: urban planning, social inclusion, Uruguay, Montevideo, Iberoamerica

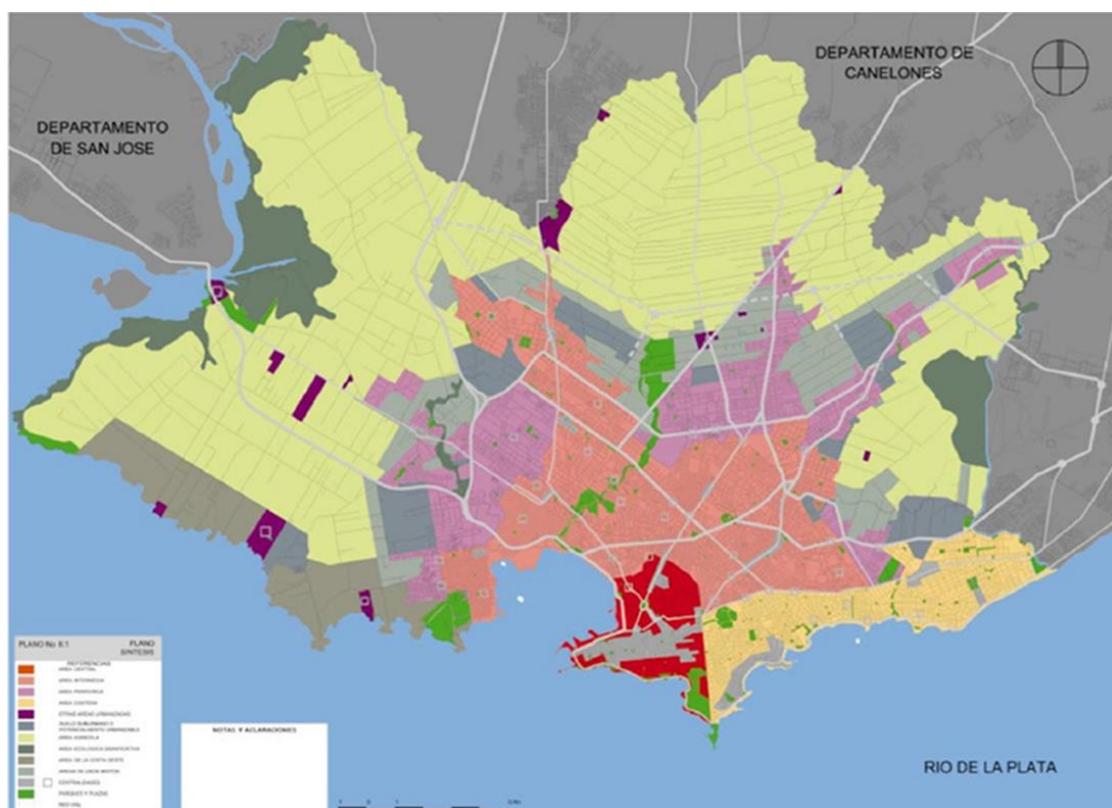
Introducción

Con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Poder Legislativo, 2008), la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente en las agendas académicas e institucionales de Uruguay, al punto que adquiere el status de política pública prioritaria. Esta realidad es tributaria de una arraigada cultura planificadora del territorio y la ciudad. Con cierta exageración, se podría argumentar que se remonta a la fundación de los centros poblados por parte de España bajo las prescripciones de las Leyes de Indias, y 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 de la democracia, 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 Montevideo (POT) en 1998, foco de este estudio. Cada uno de los planes mencionados fue escrito en contextos históricos y epistemológicos muy diferentes, no obstante, es posible identificar invariantes y complementariedades que dejan en evidencia ciertas solidaridades entre ellos, en el arco de los tiempos largos del territorio. En ese marco se considera que el POT es un hito en la historia del urbanismo en Uruguay.

El POT (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]) es un instrumento de ordenamiento territorial vigente en el departamento de Montevideo, que considera áreas rurales, urbanas y suburbanas (Fig. N.º 1). Su modelo territorial está conformado por tres componentes de diferente naturaleza: los sistemas y estructuras territoriales, las áreas diferenciadas, las áreas de promoción y los planes especiales de valor estratégico que organizan la planificación derivada, y los parámetros urbanísticos para cada predio del departamento, precisando alineamientos, usos, alturas, modalidades de ocupación del suelo. Es decir que el POT opera como normativa, que no solo 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”.

Fig. N.º 1. Plan Montevideo. Plano síntesis



Fuente: *Plan Montevideo*, “Memoria de ordenación” (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]).

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, dada la fundación en esa fecha del Grupo de Estudios Urbanos, el que habilitó casi clandestinamente aún 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 lo indica, al Urbanismo del retorno democrático y sus derivas, aún si hay más de una década entre el retorno de la democracia en 1985 y el momento de la aprobación del Plan en 1998. Tras la dictadura, la libertad y la economía en crecimiento invitaban a pensar que todo era posible, se atravesaba una época entusiasta y propicia a los cambios, que eclosiona en los noventa.

Problema de investigación

El POT, ese malquerido

El *Plan Montevideo* no goza de popularidad entre los que lo utilizan como herramienta de trabajo cotidiano. Los profesionales y operadores inmobiliarios que deben ajustarse al Digesto Departamental para construir, suelen considerar su normativa confusa, su gestión lenta, limitante de las libertades creativas y del derecho al trabajo. Desde la Intendencia de Montevideo (a partir de ahora: IMM), se considera al POT como a un comodín: se lo invoca hábilmente para justificar una propuesta consistente con sus lineamientos, se lo soslaya cuando no se corresponde, se lo manipula para que se adapte a los intereses de cada momento. Desde nuestra perspectiva, sus historias desplegadas en una amplia gama de papeles dispersos 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 esos interrogantes, se propone reconstruir el proceso de elaboración del POT, identificando lo que estuvo en juego en cada etapa en relación a sus propuestas y actores clave. Se intenta mostrar así la originalidad del *Plan Montevideo*, desde su capacidad de articular nuevas y viejas ideas.

Algunos factores que hicieron posible el Plan radican en la articulación entre elencos heterogéneos de actores académicos, funcionarios, especialistas que regresan del exilio, 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 –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 lo muestra el estudio del POT. Si bien los planes iberoamericanos de esos años tienen puntos en común, las especificidades de cada uno de ellos se vinculan con las tradiciones de planificación local.

En definitiva, el estudio contribuye 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 es una fuente de referencia más que relevante para quienes investigan, pero también para quienes proyectan y gestionan la ciudad. En suma, a través del acceso al corpus documental y a las voces de sus actores clave, se explora el contexto académico e institucional que hizo posible el *Plan Montevideo*, en relación con otros documentos contemporáneos. Por otro lado, se identifican las etapas por las que atravesó el Plan hasta su versión definitiva, para luego dimensionar sus resonancias.

Marco teórico

El Urbanismo en entredicho

El tema de estudio se inscribe principalmente en el territorio de la Historia del Urbanismo, proponiendo una lectura crítica del *Plan Montevideo*, y haciendo un uso interesado de la historia para el entendimiento y 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 1970-1980, 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 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-privadas, 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 del crecimiento de la economía capitalista, siendo útil para controlar y direccionar el crecimiento físico explosivo característico del período. Cuando vino la recesión de los años setenta, con el proceso de desindustrialización que atravesaron primeramente las grandes ciudades europeas y 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 inicia en 1979, se desmonta paulatinamente todo el sistema estratégico de planificación británico. En sintonía, Terán (2009) señala en el contexto español las implicancias que tuvo la salida de la dictadura franquista en el planeamiento, donde 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. Para los 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 al Plan. Para explicar esta crisis, a diferencia de Hall, quien lo atribuye a una causa económica, Terán (2009) 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, entendiendo que de esa manera la disciplina demuestra su capacidad de recepcionar y asumir las vibraciones culturales generales.

Vegara Gómez (1993) realiza 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, 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 realiza 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 va atravesando ciclos y cambiando según las necesidades (Hall, 1996).

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, se sostiene (Bourdieu, 1989) 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, donde se producen intercambios ricos en creatividad.

Desde la década del ochenta en adelante, al 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, los que se diversifican y complejizan con el tiempo. Estas ideas oscilan a lo largo del tiempo entre la reivindicación del constructo local y la mirada puesta en la circulación global de las ideas. Respecto al 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 (en Verde Zein, 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.

En relación a las redes académicas, se subraya Novick (2009) 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 (pág. 4).

En la misma dirección se señala (Jajamovich, 2017) que la movilidad de políticas urbanas, si bien su origen y tónica dominante proviene del Norte Global, ha comenzado a tener una circulación interna en Latinoamérica, tal como el presupuesto participativo que se origina en Porto Alegre, los equipamientos colectivos en las periferias como Medellín, los sistemas de transportes modélicos como los de Curitiba o Bogotá, la operación 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 en 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 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 (Fig. N.º 2): 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 citar algunas. En cuanto a la cooperación andaluza específicamente, en el repertorio de los pocos programas de Urbanística ejecutados por la Junta de Andalucía en Latinoamérica, el *Plan Montevideo* destaca como el único Plan de Ordenamiento Territorial, el que abarca toda una ciudad capital y el territorio departamental correspondiente.

Fig. N.º 2. Montevideo, América Latina y sus polos de atracción en la Ciudad Global de los noventa



Fuente: *Plan Montevideo* (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998], p. 63).

Con relación a la cooperación andaluza en otros sitios de Latinoamérica, se conoce la operación de la manzana de San Francisco en Buenos Aires, lo que

permite comparar experiencias, y confirmar hipótesis respecto a la cooperación en Montevideo. 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 Río de la Plata. 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, o de indagar acerca de cuáles propuestas se materializaron o 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 donde piensan y construyen la ciudad en un momento dado, develando las lógicas que articulan los nuevos episodios con los anteriores.

Por otro lado, es sabido que todo plan tiene cierto componente de utopía. Y así fue planteado, incluso desde el legislativo comunal por el Edil Artigas Melgarejo, presidente de la Junta Departamental, en oportunidad de 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 [...]” (Junta Departamental de Montevideo, 1998, p. 6).

De los procesos planificadores en Montevideo

¿Cómo se ha estudiado hasta el momento la planificación en Montevideo? ¿Cómo se considera en ese marco al POT? Encontramos distintos tipos de textos que hacen referencia al mismo. 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, constituye una referencia ineludible como reseña de planes. Su última edición (Altezor y Baracchini, 2010) se actualiza con un capítulo dedicado a las transformaciones de las últimas décadas. Por otro lado, hacia finales de los noventa, se trazó un panorama de los procesos planificadores en Montevideo (Carmona y Gómez, 1999) desde el Instituto de Historia de la Arquitectura 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 va 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 presentada a la 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.

También, en los estudios de caso particularizados que podríamos incluir en términos de microhistorias, se registran 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 que tratan del POT y de las circunstancias políticas, urbanas y jurídicas que lo rodean. Son las voces oficiales, y, por tanto, están alineadas con el proceso y los lineamientos del Plan, y de algún modo están interesados en contar, explicar, y también justificar lo actuado.

En contrapunto, se dispone de 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 realizado 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 en la revista Domino (Capandeguy y Sprechmann, 1998, pp. 16-41) presenta visiones alternativas al POT y suman sugerencias de 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 su aprobación, 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 al 2020. Por su parte, *Alta simplicidad...* (Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano, 2005) constituye un compendio de artículos de la primera cohorte de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, donde 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 sugirieran una revisión anticipada. En respuesta, la Intendencia dio inicio a una evaluación del POT, acudiendo nuevamente a la Junta de Andalucía en calidad de “consultora técnica independiente” (IMM, 2001). 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 la convertiría 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 políticas.

Objetivos

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.

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 montevidiano 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.
- Realizar una lectura crítica de cada etapa del proceso de elaboración del POT a través del análisis de sus recursos proyectuales, e identificar y mapear los actores clave respectivos.
- Dimensionar la trascendencia y las resonancias del Plan.

Estrategias metodológicas

Se aborda aquí el estudio instrumental de un caso particular: el proceso de elaboración del Plan Montevideo. Se procura dar cuenta de lo que tiene de único y se lo aborda hasta llegar a conocerlo bien e interpretarlo de manera fundamentada (Stake, 1998). 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. Se acude a diversas fuentes de datos, observaciones, entrevistas, 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, a través de la triangulación de datos, se procura evitar las falsas percepciones y el error en las conclusiones de la investigación. 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 (IMM, 1995), Anteproyecto (Facultad de Arquitectura, 1996) y Proyecto (Facultad de Arquitectura, 1997), localizados en oficinas distintas y ponerlos lado a lado, 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, se cuenta con un manuscrito inédito (Zoido Naranjo, 1996), de la actuación del primer asesor para el POT de la Junta de Andalucía, lo que echa luz al proceso desde el otro lado del Atlántico.

La consulta a las fuentes primarias del Anteproyecto, Proyecto y versión definitiva, complementado por bibliografía específica y la realización de entrevistas calificadas, permite reconstruir el proceso de elaboración del Plan. Se recorren las diversas instancias que atravesó el diseño del Modelo Territorial por ser una pieza significativa, que fue variando a lo largo del proceso.

Las actas de la Junta

En Montevideo y demás departamentos del Uruguay todo instrumento de planificación debe ser aprobado por la respectiva Junta Departamental, donde hay 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 (Junta Departamental de Montevideo, 1998) –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. En dichas instancias fueron convocados, según el tema a tratar,

representantes de la Academia, de la Cooperación y de la Intendencia, y colectivos representantes de diversos intereses de la sociedad civil organizada.

Los videos del SMA

De los archivos disponibles en el Servicio de Medios Audiovisuales (SMA, 1997) se rescataron videos que dan cuenta de diversas instancias de presentación de avances del Plan. 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 conocidos en relación al Plan (Fig. N.º3).

Fig. N.º 3. Los protagonistas del Plan



Nota: Fotogramas. Fuente: Videos del Servicio de Medios Audiovisuales, 1997-1998 (Servicio de Medios Audiovisuales, 1997).

Las entrevistas

El trabajo 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. El abordaje propuesto supone primeramente identificar a los posibles informantes, seleccionarlos, contactarlos y concretar la entrevista. Es así que se revisan los créditos del Plan para identificar a todos los autores, luego se seleccionan a los que tuvieron responsabilidades directas, o implicancias con determinados ejes temáticos de interés. El criterio de selección procura una equilibrada representación de la triada hacedora: la Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Arquitectura y la Junta de Andalucía.

A la vez, las entrevistas constituyen un justo reconocimiento a algunos de los protagonistas del Plan. Dado que ya han transcurrido 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.

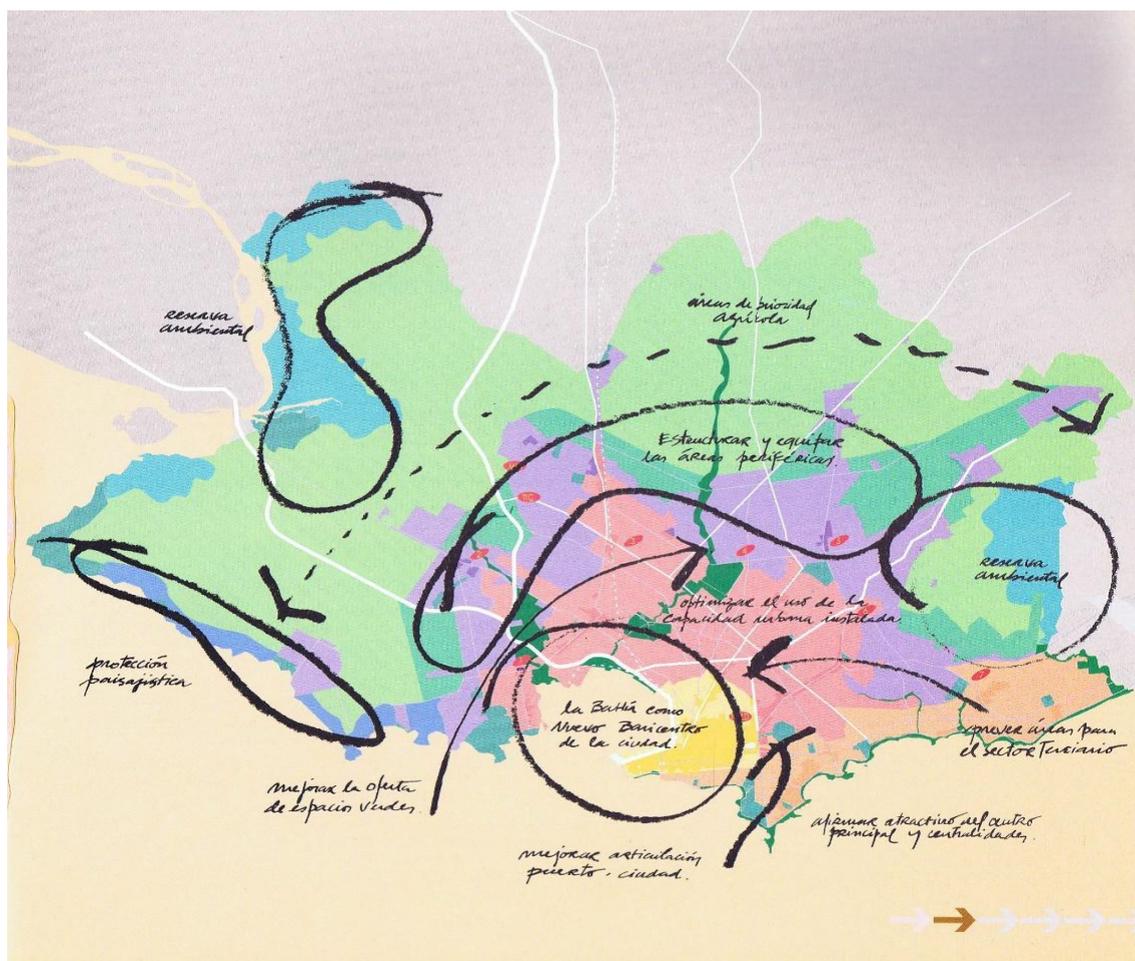
Resultados

¿Qué puede aportar este estudio en el marco del estado de la cuestión y la metodología 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 este trabajo aspira defender. Se reivindica la originalidad del Plan Montevideo por su capacidad de articulación de nuevas con viejas ideas y se lo posiciona en el proceso planificador de Montevideo del retorno democrático, identificando solidaridades y continuidades entre los planes fundamentales.

El urbanismo de la primavera democrática

Dicho lo anterior, se afirma 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 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308 (Poder Legislativo, 2008) y en planes posteriores de 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, por otra parte, como corresponde a un plan alineado a la ilusión de la construcción de una ciudad socialista. El cruce de información permitió establecer una periodización del POT donde identificamos, junto a los movimientos de los protagonistas, las etapas correspondientes al Anteproyecto (1996), al Proyecto (1997) y a la redacción definitiva (1998). El Plan, con la importante actualización que implicó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (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.

Fig. N.º 4. Modelo conceptual del Plan Montevideo



Fuente: Hacia un Plan Montevideo, 1997 (Intendencia de Montevideo, 2019 [1998]).

Modelo para armar

¿Qué tiene el POT en común con otros planes y en qué sentido es singular? ¿Qué modelos tuvo en cuenta? Se sostiene que el modelo del Plan Montevideo (Fig. N.º 4) 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. De allí el interés que revierte su estudio, por ser innovador en el mundo de las ideas de la que es tributario, en el marco de los planes de que lo son contemporáneos. Se acude a un linaje de publicaciones canónicas tanto nacionales como extranjeras que aportan a la construcción del *pensum* detrás del Plan. En esta dirección, se rastrearon las matrices cognitivas predominantes del *Zeitgeist* de los noventa que subyacen en el proceso de armado del POT.

Un mapeo de actores y de redes

Asimismo, se posiciona al POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en los noventa en América Latina, y se lo reivindica como un caso

singular en el marco de las operaciones realizadas por la Junta de Andalucía. Complementariamente se reconstruyen las etapas de la cooperación andaluza en Montevideo, 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 Montevideo (IMM) y la Facultad de Arquitectura, y por otro, de un acuerdo de cooperación entre la IMM y la Junta de Andalucía. El análisis de los protagonistas del Plan es relevante desde varios puntos de vista. Primeramente, para conocer sus modalidades de pensar y planificar el territorio y la ciudad, y qué de ello se imprime en el POT. En segundo lugar, para visibilizar los roles y las contiendas que tuvieron dichos protagonistas en el proceso de elaboración del Plan. En tercer lugar, para visibilizar el caso del POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en Latinoamérica en los noventa. Además de la bibliografía disponible que permite inferir algunos asuntos, las entrevistas realizadas aportan para la construcción de los mapeos.

Desde la Intendencia, que toma la iniciativa de la elaboración del POT en 1995, destacan varias personalidades técnico-políticas de jerarquía, todos ellos docentes de Facultad de Arquitectura: el Intendente Mariano Arana⁴⁹, el Director de la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), Patricio Rodé⁵⁰, y el asesor de la UCPM, Hugo Gilmet⁵¹. También Salvador Schelotto, Gonzalo Rodríguez Orozco y Nelson Inda. Estas personalidades tuvieron relevancia en distintas etapas del proceso de elaboración, 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 ser aprobado 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 corte socialista en la ciudad y el territorio.

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

⁴⁹ Mariano Arana (1933-2023) fue un destacado arquitecto y urbanista uruguayo, fundador del Grupo de Estudios Urbanos, docente de Facultad de Arquitectura, militante frenteamplista, Intendente de Montevideo y ministro de Vivienda.

⁵⁰ Patricio Rodé (1936-2005) fue un abogado e intelectual católico uruguayo, protagonista clave en la elaboración del Plan Montevideo, en calidad de Director de la Unidad Central de Planificación de la IMM. Propone en el POT una serie de innovaciones desde el punto de vista jurídico que lo despegan del Plan Director de 1956. También fue Profesor Titular en la cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura, Udelar.

⁵¹ Hugo Gilmet es arquitecto por la Universidad de Lund, Suecia. Fue profesor titular de Teoría de la Arquitectura en la FADU. Asesor de la Intendencia de Montevideo, es protagonista clave y uno de los principales redactores del POT. Consultor externo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000) e integrante en carácter de experto del Nuevo Plan de Sevilla (2006).

último suplantó a Thomas Sprechmann, quien renuncia luego de 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 es fundado, consistió en el asesoramiento a la IMM para el reordenamiento de la edificación de la zona costera este de Montevideo (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 de cooperación de la JA en rehabilitación de viviendas.

Nuevos constructos

Seguidamente, se propone 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 propuesta de la construcción de una ciudad progresista. Para explicarlo, se ponen 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* (Schelotto, 1989), pasando por *Montevideo la Bruselas del Mercosur* (Livni y Vera, 1991) y por *la vía montevideana* (Junta Departamental de Montevideo, 1996), para referirse a nuestra manera de gestionar la ciudad en el elenco de las Mercociudades, hasta el propio logro de la aprobación del POT en 1998, al que los andaluces bautizaron *Plan Montevideo*, para distinguirlo de otros POTs existentes. Remata este sistema los *Seminarios Montevideo talleres de proyecto urbano*, eventos anuales directamente asociados al POT, cuya primera edición tuvo lugar en marzo de 1998, seis meses antes de su aprobación (Revista *Elarqa*, 1998). Constituyeron instancias fermentales de profundización en los conceptos clave del Plan y validaron sus proyectos estratégicos, le otorgaron respaldo académico y técnico. En una mirada más amplia, el Sistema Montevideo acuña un concepto nuevo donde Montevideo, en tanto ciudad capital de escala intermedia se posiciona disciplinariamente para Latinoamérica y el Mundo, siendo bautizada *Capital del Urbanismo Temático* (Facultad de Arquitectura, Intendencia de Montevideo, Grupo de Viaje Gen 93, 1999).

En síntesis, sumando nuevas fuentes e interpretaciones, se construye una historia y lectura crítica del *Plan Montevideo* que, a la vez habilita al conocimiento del urbanismo montevideano del retorno democrático, iluminando a la vez los temas y problemas de las actuales agendas urbanas.

Referencias

- Altezor, C. y Baracchini, H. (2010). *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes coloniales a nuestros días*. Trilce.
- Bourdieu, P. (1989). *Les conditions sociales de la circulation internationale des idées* [Conferencia]. Universidad de Friburgo.
- Capandeguy, D. y Sprechmann, T. (1998). Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal. *Dominó*, (2), 16-41.
- Carmona, L. y Gómez, M. J. (1999). *Montevideo. proceso planificador y crecimientos*. Instituto de Historia de la Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Comisión Financiera de la Rambla Sur. (1999). *El Montevideo que viene*. Intendencia de Montevideo.
- Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas. *Cad. Metrop.*, 16(31), 89-111.
- Díaz-Marquez, A. M. (2019). Revisión bibliográfica sobre la circulación de ideas urbanas en América Latina y el Caribe. *EURE*, 45(13), 279-295.
- Facultad de Arquitectura, Intendencia de Montevideo, Grupo de Viaje Gen 93. (1999). *II Seminario Montevideo. Conectividad y Paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Facultad de Arquitectura. (1996). *Plan de Ordenamiento Territorial. Anteproyecto* [manuscrito inédito]. Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Facultad de Arquitectura. (1997). *Plan de Ordenamiento Territorial. Proyecto. Memoria de Información y Ordenación* [manuscrito inédito]. (Copia disponible en Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Gómez Gavazzo, C. (1986). *Instituto de Teoría y Urbanismo, a 50 años de su fundación*. Archivo Gómez Gavazzo, Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU). <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/09/50-a%C3%B1os-ITUmaqueta-publicacion-y-conferencia.pdf>
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Serbal.
- Hardoy, J. E. (1972). *Las ciudades en América Latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Paidós.
- Intendencia Municipal de Montevideo. (1 de octubre de 2019). *Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo (POT)*. Intendencia de Montevideo. (Original publicado en 1998). <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (1995). *Expediente AO 5648. Convenio IMM - Facultad de Arquitectura* [manuscrito inédito]. (Copia en la UPOT, Intendencia de Montevideo).
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (1998) Plan Montevideo. Montevideo: IMM
- Intendencia Municipal de Montevideo. (IMM). (6 de noviembre de 2001). *Resolución 4247/01*. Intendencia de Montevideo. <https://montevideo.gub.uy/aplicacion/resoluciones-0>
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid* 16, (8), 160-173. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2563>
- Junta Departamental de Montevideo. (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*. Archivo de la Junta Departamental de Montevideo. (Copia disponible en la biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Junta Departamental de Montevideo (JDM). (2 de octubre de 1996). Archivo de la Junta Departamental de Montevideo. (Copia disponible en la biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay).
- Livni, J. L. y Vera, T. (1991). Montevideo la Bruselas del Mercosur. *Cuadernos de Marcha*, (61), 15-17. https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/32671/1/CuadernosMarcha_61.pdf
- Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano (MOTDU). (2005). *Alta simplicidad. Gestión del territorio y del desarrollo urbano*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de la República Oriental del Uruguay), Intendencia de Montevideo, Fundación 2020.
- Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales: Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de urbanismo*, 4-13.
- Novick, A. (2022). *Pensar y construir la ciudad moderna. Planes y proyectos para Buenos Aires, 1900-1938*. Instituto de Arte Americano y Facultad de Arquitectura y Diseño (Universidad Nacional de Buenos Aires).
- Poder Legislativo. (2008). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible No. 18.308. *Diario Oficial*. IMPO.
- Revista Elarqa. (1998). *Primer Seminario Montevideo. Bordes urbanos*. Dos puntos.
- Rigotti, A. M. (2014). *Las invenciones del urbanismo en Argentina 1900-1960. Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Rosario.
- Schelotto, S. (1989). *Montevideo, capital de la esperanza*. Centro Uruguay Independiente.
- Servicio de Medios Audiovisuales (SMA). (2 de diciembre de 1997). *Presentación del proyecto del POT por docentes de Facultad de Arquitectura. Registro audiovisual en el Salón de Actos* [Video inédito]. (Copia disponible en el SMA: V0266).
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Terán, F. D. (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Akal.
- Vegara Gómez, A. (1993). Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 1(96-96), 245-256. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83875>
- Velázquez, R. (1997). La ciudad sin Plan. En *De las leyes de Indias al urbanismo estratégico. Notas sobre la influencia de Europa en el urbanismo uruguayo* (pp. 96-103). Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR).
- Verde Zein, R. (2021). *Revisoes historiográficas: arquitetura moderna no Brasil*. Rio Books.
- Zoido Naranjo, F. (1996). *Informe sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Uruguay)* [manuscrito inédito].