

## La invención del Plan Montevideo y sus derivas. Un mapeo de actores en torno a su elaboración (1995-1998)

The invention of Plan Montevideo and its drifts. A mapping  
of actors around the Plan (1995-1998)

Eleonora Leicht<sup>2</sup>

### Resumen

El artículo hace foco en una de las dimensiones que permite comprender el zigzagueante proceso de elaboración del Plan Montevideo aprobado en 1998: la identificación de los protagonistas y sus contiendas, así como el rol que jugó la construcción de redes internacionales en ese contexto. La autoría del Plan, una tríada con roles determinados—la Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Arquitectura y la Junta de Andalucía— lo hace particularmente interesante, ya que lo vincula a un proyecto político cultural de corte socialista, a la vez que con la circulación de ideas, planes y proyectos en Latinoamérica en torno a esos años.

Se propone aquí un mapa de actores —un diagrama dinámico que se reconfigura según las circunstancias— que da cuenta de la incidencia de los protagonistas en articulación con las diferentes etapas del proceso de elaboración del Plan.

**Palabras claves:** Urbanismo en Latinoamérica, Plan Montevideo, Cooperación Española, planificación colectiva

### Abstract

The article focuses on one of the dimensions that allows us to understand the zigzagging process of elaboration of the Montevideo Plan (1998): the identification of the protagonists and their contests, as well as the role played by the construction of international networks in that context. The Plan's authorship, a triad with specific roles- the Municipal Government of Montevideo, the School of Architecture, and the Junta de Andalucía- makes it particularly interesting, since it links it to a socialist political-cultural project, as well as to the circulation of ideas, plans and projects in Latin America around those years.

A map of actors is proposed here - a dynamic diagram that is reconfigured according to the circumstances -that accounts for the incidence of the protagonists in articulation with the different stages of the design process of the Plan.

**Keywords:** Urbanism in Latin America, Montevideo Plan, Spanish cooperation, collective planning.

<sup>2</sup> Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de la República

## Introducción

En este artículo se hace foco en una de las dimensiones de interés que permite comprender el zigzagueante proceso de elaboración del Plan Montevideo: el accionar de sus protagonistas y sus embates, así como el rol que jugó la construcción de redes internacionales en ese contexto.<sup>2</sup> El marco temporal se inicia en 1995, cuando el flamante intendente Mariano Arana<sup>3</sup> viaja a Andalucía a firmar un acuerdo de cooperación para la elaboración del Plan, y cierra en 1998, con su aprobación en la Junta Departamental. En este marco temporal, los datos permiten identificar tres etapas jalonadas por la producción de tres documentos clave: El anteproyecto (1996), el proyecto (1997) y el Plan aprobado (1998)

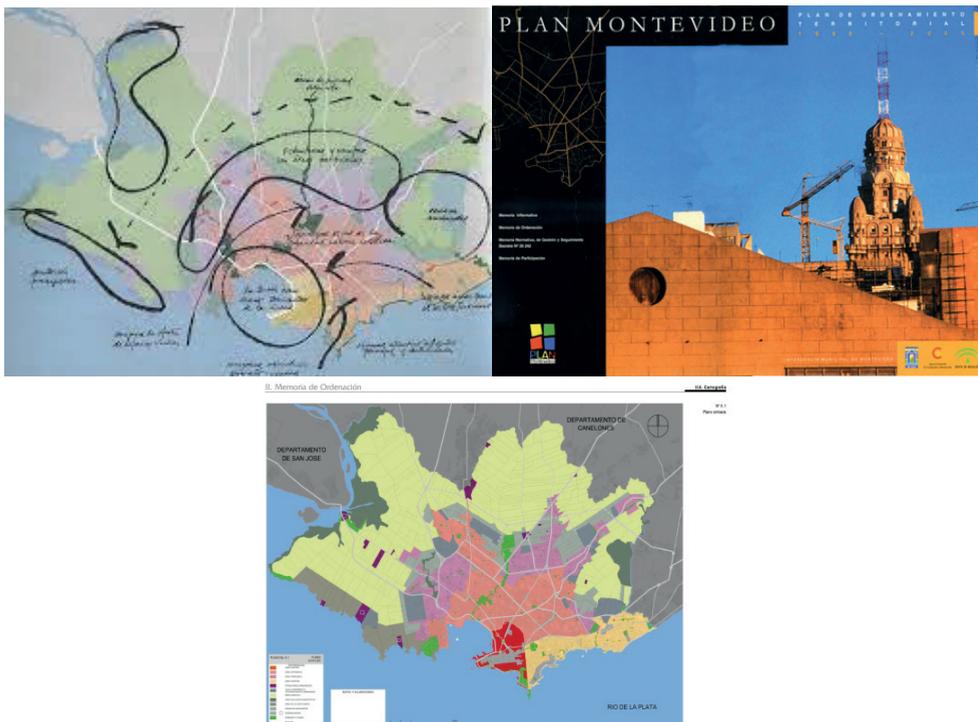
El Plan Montevideo, también conocido como POT,<sup>4</sup> es un instrumento de ordenamiento territorial vigente en el departamento de Montevideo desde 1998, que considera áreas rurales, urbanas y suburbanas. Su modelo territorial está conformado por tres componentes de diferente naturaleza: los sistemas y estructuras territoriales, las áreas diferenciadas, las áreas de promoción y los planes especiales de valor estratégico que organizan la planificación derivada<sup>5</sup> 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. 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 de acuerdo a algunos autores (Hall, 1996; Terán, 2009). 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 la generación de los noventa. El Plan Montevideo constituye un caso excepcional y por 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, nutriéndose de una amplia gama de recursos, ideas y experiencias. Fue producto de elaboración colectiva y constituye un momento culmine en lo disciplinario, de un tiempo fermental y entusiasta en el Uruguay del retorno democrático, inspirando muchos de los conceptos presentes en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), y en planes posteriores de otros contextos.

- 2 Se toma como referencia la tesis doctoral en construcción, titulada «La invención del Plan Montevideo. El urbanismo del retorno democrático y sus derivas». Doctorado en Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad (FADU), Udelar, cohorte 2016. Tesis orientada hacia la Historia del Urbanismo.
- 3 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 luego asumirá en 2005 como el primer presidente de Uruguay perteneciente a dicha coalición.
- 4 Respecto a la denominación del Plan, figura una dualidad en este trabajo, ya que se le nombra indistintamente como *POT* (Plan de Ordenamiento Territorial) o como *Plan Montevideo*. En el momento de su concepción, el POT era único a nivel nacional, no era necesario especificar más. Por tanto, en la jerga académica, en la Intendencia y entre los redactores del Plan se lo nombró *POT*. Luego, los consultores andaluces, ante la constatación de la existencia de POT en otras latitudes como Bogotá, México, etc., sugirieron denominarle *Plan Montevideo*.
- 5 La *planificación derivada*, consiste en formular instrumentos de planificación derivados o complementarios del POT, a diversas escalas 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, por citar un ejemplo. Entre los planes especiales y parciales aprobados desde 1998 en adelante figuran: Plan Especial de Ordenamiento, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja, Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur, Plan Especial Arroyo Miguelete, Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes, Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.

Su proceso de elaboración, fruto de una tríada hacedora con roles determinados —la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), la Facultad de Arquitectura y la Junta de Andalucía— lo hace particularmente interesante, ya que lo vincula a un proyecto político de corte socialista, a la vez que con la circulación de ideas, planes y proyectos en Latinoamérica en torno a esos años. Las «derivas» a las que se hace referencia en el título aluden a las transformaciones que atravesó el Plan a lo largo de su proceso de elaboración en relación con los grupos que lo pensaron, así como también a las implicancias y ecos posteriores a su aprobación como referente cardinal en la generación de otros planes de ordenamiento.

En la manufactura del Plan participó un heterogéneo elenco de actores. En efecto, fue más que singular la convergencia de técnicos entusiastas de la intendencia y de la academia, entre los que estaban los retornados del exilio político a partir de 1985. Tras la dictadura, la libertad y la economía en crecimiento invitaban a pensar que todo era posible, se atravesaba una época propicia a los cambios, se reconfiguran los equipos de investigación (Barreiro Díaz, 1997). Las redes internacionales ocuparon un rol destacado. La cooperación extranjera, especialmente la española —de la Junta de Andalucía—, estaba muy interesada en operar con sus instrumentos. Cabe señalar que 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 estimular la 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.

Figura 1. Modelo del Plan, portada y plano síntesis del Plan Montevideo



Fuente: IMM, 1998.

## El POT, ese malquerido

El Plan Montevideo no goza de popularidad en las tribunas. Los arquitectos y operadores inmobiliarios que deben ajustarse al Digesto Departamental para construir, suelen considerar su normativa confusa y estricta, limitante de las libertades individuales y del derecho al trabajo. Desde la Intendencia de Montevideo, se considera el POT como a un comodín: se lo invoca para justificar una propuesta alineada, se lo soslaya cuando no se corresponde, se lo manipula para que se adapte a los intereses de cada momento.

El colectivo académico, critica el POT desde dos miradas: las de quienes no creen en el Urbanismo, y los que creen, pero no coinciden con sus propuestas. Las miradas que dejan mayor margen para la incertidumbre y la contingencia, parecen conquistar más adeptos. Pueden escucharse en corredores comentarios tales como: «el POT ya fue... El POT es antiguo, vetusto». Muchos ignoran que continúa vigente, con sucesivas actualizaciones desde su aprobación. En otras palabras, no se ha ganado un reconocimiento, porque tampoco se lo conoce en profundidad. En ese sentido se constata un olvido y una dispersión de archivos<sup>6</sup> que no ayuda a comprender la producción planificadora.

Ya en plena tarea de elaboración, se adelantan algunas críticas: En esa dirección, en el artículo «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, dudando de la capacidad de ponerlo en marcha por parte de la autoridad local. En esa línea, el escrito de Capandeguy y Sprechmann en la revista *Domino* (1998, págs. 16-41) presenta visiones alternativas al POT y suma sugerencias de la necesidad de considerar su complejidad. 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 donde el Plan no era visto como un aporte. Por otra parte, «Alta simplicidad» (Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2005) es un compendio de artículos bajo la coordinación de Martínez Guarino, de la primera cohorte de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde el Plan es blanco de críticas desde diversos ángulos. Los cuestionamientos al Plan trajeron como consecuencia que, al año de su aprobación, desde integrantes del colectivo académico (Ligrone, 1999, pág. 81), se sugiriera una revisión anticipada. En respuesta, la Intendencia dio inicio a una evaluación del POT (Intendencia Municipal de Montevideo, 2001), acudiendo nuevamente a la Junta de Andalucía en calidad de «consultora técnica independiente», cuando en realidad se transformaba así en juez y parte. Finalmente, esa evaluación no se llevó a cabo, hubo que esperar a 2009 para que, en convenio con la Universidad de la República, se encarara una revisión del Plan, por otro lado, prevista en el propio instrumento.

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, a veces desde perspectivas técnicas, otras políticas, y otras simplemente por estar afuera del grupo hacedor.

¿Cómo dar cuenta del significado de este Plan y del proceso complejo que hubo detrás de su concreción? ¿Cómo ponderar el rol que les cupo a sus protagonistas?

El artículo propone reconstituir el proceso de elaboración del POT, identificando en momentos clave el perfil de los actores que intervienen en relación con las propuestas y a lo que estuvo en juego. Las condiciones de posibilidad del Plan pueden encontrarse en la articulación entre elencos de acto-

6 A la fecha, se rescataron archivos (originales o copias según el caso) en el Piso 24 de la IM y en el IETU, FADU, sumado a manuscritos cedidos por los expertos andaluces, lo que permitió, junto a las entrevistas realizadas y a la consulta de bibliografía específica, reconstituir el proceso de elaboración del Plan.

res heterogéneos -académicos, funcionarios, especialistas que regresan del exilio- el rol de las redes y la cooperación internacional, en el marco de un proyecto socialista local. Se trataba de un momento de renovación de los saberes y prácticas de la planificación en América Latina, y de una España que aspiraba a proyectarse en esta. Pero si bien los planes americanos de esos años tienen puntos en común, las especificidades de cada uno de ellos —como el POT que estudiamos— se vinculan con las tradiciones de planificación local.

Desde esa perspectiva, estudiar el Plan, no implica juzgarlo en términos de éxito o de fracaso, o de indagar acerca de cuáles propuestas se materializaron y cuáles no. Tal como plantean algunos autores (Fishman, 1977; Terán, 2009), construir los planes como objeto de estudio implica utilizarlos como un prisma, para indagar acerca de quienes, como y desde donde se piensa y se construye la ciudad en un momento dado. En esa dirección, se propone contribuir a la construcción de un pedáneo en la 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 es una fuente de referencia más que relevante para quienes investigan, pero también para quienes proyectan y gestionan la ciudad.

Las estrategias metodológicas utilizadas apuntan al estudio de un caso, al decir de Stake (1998), por lo que tiene de único, pero también por los aspectos que los vinculan a otras experiencias planificadoras. Trabajamos aquí con un amplio repertorio de fuentes primarias tales como manuscritos inéditos, mapeos, registros en videos y entrevistas, además de nutrirnos de diversa bibliografía internacional, nacional y otras contribuciones. En particular, las entrevistas realizadas aportan a la construcción de un mapeo dinámico de los actores del Plan que se reconfigura en el transcurso del tiempo, como se detalla en la cuarta sección de este artículo. 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, las entrevistas resultaron una oportunidad impostergerable para consultarlos y así iluminar el problema conceptual de investigación más amplio. Además de los manuscritos correspondientes de las distintas versiones del POT (1996-1997-1998) y las entrevistas, se cuenta con registros del Servicio de Medios Audiovisuales (SMA) de FADU y de la JDM, donde el POT es objeto de consideración, donde se lo expone, se lo defiende, se lo discute, se lo interpela.

## El POT y la circulación de ideas en Iberoamérica

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 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. Por otro lado, se observó la *retrotransferencia* que se daba en estos procesos de intercambio, donde los expertos internacionales también recibían del contexto local aprendizajes que influían en su concepción disciplinar (Crasemann Collins, 1995).

Desde la década del ochenta en adelante, se acrecentó el interés académico al respecto de la circulación de ideas urbanas en América Latina desde varias disciplinas, alimentada por los inter-

cambios internacionales. 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 entre la reivindicación del *constructo* local y la mirada puesta en la circulación de ideas norte-norte. En la misma dirección Jajamovich (2017) señala que, a partir de los noventa, la movilidad de políticas urbanas ejemplares comenzó 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 los de Medellín, los sistemas de transportes modélicos como los de Curitiba o Bogotá, las operaciones estrella como Puerto Madero en Buenos Aires.

## El Plan y sus protagonistas

El estudio de la elaboración de los planes remite al perfil de los técnicos que los concibieron e ilustran 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 decisiones y en las acciones sobre la ciudad y el territorio en un momento dado (Novick & Lamborn, 2014).

Los datos permiten identificar en principio tres grupos de actores en la elaboración del Plan: La Intendencia, la Academia, y la Cooperación. Sin olvidar a la Junta Departamental de Montevideo, quien, 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. Luego se identifican grupos de interés periféricos, que son consultados en diversas instancias, pero son más intermitentes.

La identificación de los protagonistas del Plan es relevante en este artículo 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, configurando y reconfigurando el mapa de actores en cada etapa. En tercer lugar, para posicionar el caso del POT en el contexto de la circulación de ideas y la cooperación en Latinoamérica en los noventa.

El hallazgo de manuscritos inéditos sumado a los testimonios de los entrevistados, permitió establecer una periodización en la elaboración del Plan que identifica tres etapas cuyos hitos principales son: el Anteproyecto (Facultad de Arquitectura, 1996), el Proyecto (Facultad de Arquitectura, 1997), y el Plan aprobado (IMM, 1998).

### Los promotores de la Intendencia

Desde la Intendencia se toma la iniciativa de dar inicio al Plan: Mariano Arana por entonces flamante Intendente, viaja a Andalucía en el otoño boreal de 1995 y sella el acuerdo de cooperación en Sevilla, a la vez que, en diciembre del mismo año, se firmaba un convenio específico de trabajo con la Facultad de Arquitectura (IMM, 1995).

En realidad, el grupo de actores de la Intendencia se va conformando desde mucho antes, con la asunción del primer gobierno departamental del Frente Amplio. En efecto, el camino fue abonado por la administración del Intendente Tabaré Vázquez a partir de 1990, quien tomó medidas de corte socialista en la ciudad y el territorio tendientes al reequilibrio socio-urbano, tales como: el inicio del proceso de 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, y la realización de planes y obras de infraestructura imprescindibles, la búsqueda de una planificación urbana integrada, ejecutiva y participativa, a la vez que dotada de instrumentos dinámicos de gestión (Rodé, 1991). Había un sueño político compartido en torno a «Montevideo ciudad de la esperanza» que movilizaba al gabinete municipal. En efecto, Patricio Rodé, por entonces asesor de Vázquez, califica a Montevideo de «ciudad latinoamericana atípica y en proceso de involución». Pero también como «ciudad de la esperanza», donde rápidamente, con la asunción de la izquierda al gobierno, se tomarían las medidas mencionadas.

Cuando asume Arana como intendente, el impulso por tratar la cuestión de la planificación urbana fue decisivo. La Unidad Central de Planificación Municipal trabajaba en directa relación con el despacho del Intendente. Se genera un núcleo fuerte de arquitectos y otros profesionales en cargos de jerarquía política o asesoría, dispuestos a llevar adelante el Plan de Ordenamiento Territorial. Son sus verdaderos promotores. Ellos son, además, docentes de la Facultad de Arquitectura, por lo que los puentes entre la academia y la política se entretejerían rápidamente.

Al respecto, los testimonios de los entrevistados son elocuentes:

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 ex profesores de la Facultad, me parece que fue fundamental para hacer ese puente entre las dos instituciones» (Otero, 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, 2018).

Desde la Intendencia, destacan varias personalidades técnico-políticas de jerarquía, todos ellos profesionales y también docentes de Facultad de Arquitectura: el Intendente Arana, el Director de la Unidad Central de Planificación Municipal (UCPM), Patricio Rodé y su asesor Hugo Gilmet. También Salvador Schelotto, Gonzalo Rodríguez Orozco, Nelson Inda y Daniel Christoff, tuvieron relevancia en distintas etapas del proceso de elaboración. Estas personalidades fueron autores de numerosos artículos para difundir y legitimar 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 lugar de la Intendencia en el mapa de actores es probablemente el más complejo, ya que queda entre medio del equipo académico de la Facultad, y de la Junta Departamental de Montevideo (JDM). Oficia de puente, de fusible, de mediador entre la propuesta académica, a la que también modifica y rehace a su modo, y la negociación en la JDM, quien 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 a esto último y de la necesidad de seducir a la audiencia de la JDM<sup>7</sup> donde no todos pertenecían al mismo partido político, es elocuente la intervención de Arana en la Junta Departamental el 3 de julio de 1998. Se visualiza a Arana como intelectual comprometido con la ciudad, a la vez

7 Listado de ediles titulares período 1995-2000: 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. Goitíño, 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.

que hábil negociador. Su intervención ese día hace énfasis en dos aspectos: primeramente, 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 el 15 de febrero de 1995: «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.

Más allá del genuino interés de Arana por el Mercosur, su alusión a este es estratégica. Ser digna capital del Mercosur despierta viejos imaginarios dormidos, Montevideo ciudad latinoamericana sí, pero especial, distinguida, singular, comparable con una ciudad europea, resplandeciente y con personalidad. El Plan se ponía entonces al servicio de ese sueño.

La comparación de Montevideo con Bruselas como sendas sedes de organizaciones supranacionales y su proyección como tal ya había sido planteada por Livni y 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 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, el 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 la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE).

Resumiendo, la trascendencia y el tiempo que le fue dedicado al Plan son elocuentes en el discurso que pronuncia Arana ante la JDM el día de su aprobación:

Largo y meticuloso proceso de elaboración que significó el esfuerzo de miles y miles de horas hombre a lo largo de estos últimos casi tres años, y que con orgullo venimos a decir que se terminó en los tiempos previstos. A juicio de nuestro equipo de gobierno, este acto resulta una de las actuaciones más trascendentes del presente ejercicio, de las más largamente analizadas y procesadas y de más profundos significados e implicaciones. (IMM, 1998, pág. 7)

## Los protagonistas de la Academia

El grupo de actores en torno a la Academia se conforma cuando llega el encargo de la Intendencia a la Facultad de Arquitectura para la elaboración del Plan. El producto es elaborado colectivamente en la Facultad de Arquitectura, en la sede del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) por un equipo amplio de docentes bajo la coordinación de tres Profesores Titulares:<sup>8</sup> José Luis Parodi (Director del ITU), Eduardo Folco y Ruben Otero (Directores de Taller). Este último suplantó a Thomas Sprechmann, quien renuncia luego de ciertas discrepancias con los demás directores. 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, el primer trabajo de asesoramiento encomendado al flamante Instituto de Urbanismo (luego ITU) no bien es fundado en el año 1936, provino de la IMM y consistió en el reordenamiento de la edificación de la zona costera este de Montevideo (Gómez Gavazzo, 1986). El ITU parecía el sitio idóneo para su realización, dada la trayectoria, el prestigio y los antecedentes de trabajo conjunto entre dichas contrapartes.

8 El Consejo de Facultad, bajo el decanato de Carlos Acuña, designa una tríada coordinadora para el grupo de trabajo, donde la predominancia de docentes de Taller respecto a docentes de ITU se explica por la falta de docentes grado 4 o 5 en ITU (Otero, 2021).

La experiencia del POT fue seleccionada como una de las diez actividades más relevantes de la Facultad en los noventa. Folco define de esta manera el equipo de trabajo:

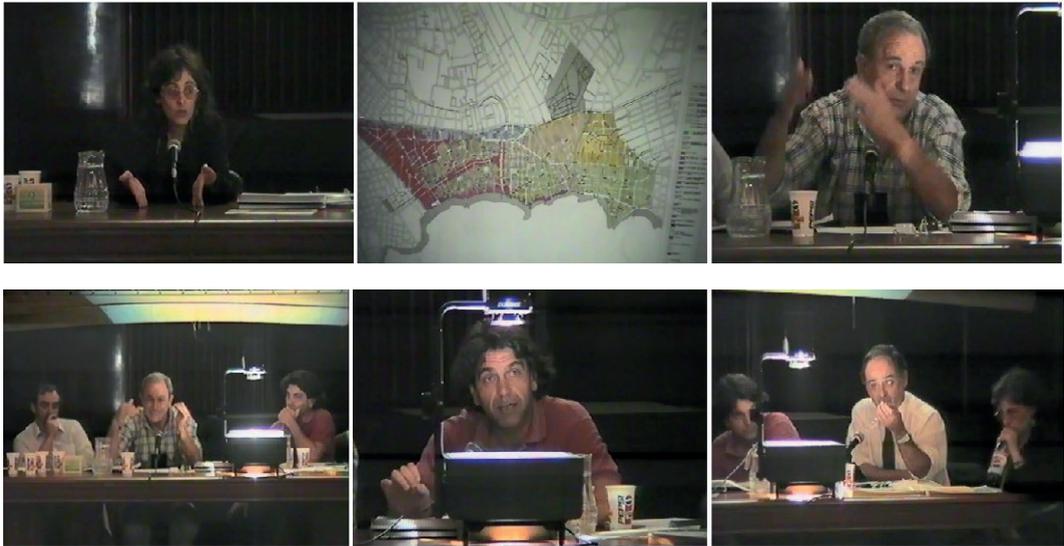
Más de cuarenta docentes de arquitectura integran el equipo de trabajo. En su desarrollo, se establecen vínculos con centros zonales y se producen instancias de presentación del Plan. Se trabaja en relacionamiento permanente con el equipo municipal y se cuenta con el valioso aporte de técnicos municipales y 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).

*Figura 2.a. Los protagonistas de la Academia. Fotogramas de la presentación del Proyecto 1997 en el salón de Actos de la FADU*



De izquierda a derecha: José Luis Parodi, Eduardo Folco, Juan Pedro Urruzola, Manuel Chabalgoity, Mabel Olivera, Ingrid Roche (Servicio de Medios Audiovisuales, 1997).

*Figura 2.b. Los protagonistas de la Academia. Fotogramas de la presentación del Proyecto 1997 en el salón de Actos de la FADU*



De izquierda a derecha: Ingrid Roche Eduardo Folco, José Luis Parodi, Juan Pedro Urruzola, Manuel Chabalgoity (Servicio de Medios Audiovisuales, 1997)

La Academia es autora del Anteproyecto 1996 y el Proyecto 1997, en interacción con equipos técnicos municipales. Los registros de video consultados (Servicio de Medios Audiovisuales, 1997) cuyos fotogramas se visualizan en las figuras 2.a y 2.b, muestran a varios docentes de Facultad de Arquitectura explicando la propuesta con el auxilio de mapeos en transparencias exhibidas en retroproyector.

Era un grupo humano amplio donde no todos se conocían y mucho menos, habían trabajado juntos. El listado completo de los docentes participantes figura en los créditos del Plan. Se genera una situación extraordinaria en la sede del ITU, que vio modificados sus rutinas y modalidades de trabajo, experimentando una suerte de «invasión» por parte de los docentes de Taller. «Era el Convenio de la historia... Se abrió la puerta, que trabajara quien quisiera, se armó un equipo enorme», aseveró José Luis Parodi, el entonces Director del ITU en oportunidad de ser entrevistado (2018).

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 sobre el POT, 2018).

La experiencia emblemática de la elaboración del POT por parte de Facultad, no estuvo exento de contiendas internas (Facultad de Arquitectura, 2015, pág. 217). Los datos sugieren que las rivalidades pasaban por la voluntad de legitimar prácticas y saberes disciplinarios, evidenciando pujas de poder entre los equipos docentes de Taller con los del ITU. Por otra parte, esto no sorprende dados los compartimientos estancos en que a veces se movía la investigación en la Academia, soslayando o deslegitimando 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, 2020).

También fue una oportunidad para demostrar hacia afuera qué institutos y talleres podían trabajar juntos e integrados. Los equipos docentes, con sus complejidades, diversas posturas y rivalidades se mostraban como un equipo sólido ante la contraparte municipal y ante los andaluces. Otero (Entrevista sobre el POT, 2021) lo recuerda de esta manera:

Cuando releí la participación había decenas de profesores de la Facultad de los cuadros docentes, 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.

Para algunos docentes participantes, este fue uno de los trabajos más importantes de su carrera profesional:

Teníamos un gran conocimiento del terreno, entonces ese conocimiento fue nuestro principal aporte al plan, pero lo cierto es que bueno, ya aplicarlo con un criterio un poco más propositivo, después vimos del 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, 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 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. (Otero, Entrevista sobre el POT, 2021)

En definitiva, el anteproyecto y proyecto del POT fue un producto técnico elaborado por la Facultad de Arquitectura de la Udelar, que cooperó decisivamente desde la disciplina urbana, a lo que la Universidad se había propuesto recuperar en el retorno democrático: Salir del Claustro. La aspiración era retomar el llamado *exclaustramiento* (Peluffo Linari, 2018) de la Universidad en los sesenta, ponerse en contexto con el afuera, vincular nuevamente cultura, política y territorio.

Desde este punto de vista el POT también resulta un producto singular en el contexto regional, donde con contadas excepciones,<sup>9</sup> 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 con instancias de concursos y asesoramiento en planificación, en Mendoza a través de Cravotto y Scasso y en Tucumán y Mar del Plata a cargo de Gómez Gavazzo, quienes establecieron extensas redes que posicionaron al ITU en un lugar de privilegio en el asesoramiento y toma de decisiones en el ámbito nacional y regional (Gómez Gavazzo, 1986).

## La Junta de Andalucía

La Cooperación Andaluza hizo posible el financiamiento del plan y brindó asesoramiento técnico. Le otorgó una impronta que lo emparenta con otros planes urbanos en Latinoamérica, propio de la

9 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, utilizandoprincipalmente la herramienta de identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Este Plan ha sido uno de los de mayor permanencia en el tiempo en Argentina, de 1996 en adelante.

coyuntura geopolítica de los noventa: los expertos en urbanismo de las principales urbes españolas competían por lugares de legitimación en las urbes latinoamericanas. España experimentaba en sus principales ciudades una etapa exitosa de arquitectura, planes y políticas urbanas, y había interés en irradiar ese *expertise* en América Latina, ofreciendo consultorías enmarcadas en proyectos de cooperación hacia sus ex colonias. 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. Los autores que conocemos acá son decididos en España, advierte Ludmer. Iberoamérica se transforma entonces en un espacio de oportunidades.

La pujanza de la cooperación española dejó su impronta 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, que abarca toda una ciudad capital y el territorio departamental correspondiente.<sup>10</sup>

Es importante señalar aquí cierto paralelismo que se puede establecer entre España y Uruguay respecto a la confianza en el plan urbanístico como proyecto político de ciudad.

Cuando 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 éste 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).

En cuanto a la Junta de Andalucía (JA), Florencio Zoido Naranjo durante 1996 y Manuel Gonzalez Fustegueras hasta 1998, fueron los protagonistas de la cooperación. Es importante precisar que, anteriormente al POT ya se había transitado por experiencias fructíferas de trabajo junto a la IMM en rehabilitación de viviendas. En esa dirección, las obras realizadas como la «Casa Verde» o «Ana Monterroso», 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 al respecto con amplia experiencia.

Los datos sugieren que el aporte más decisivo al POT por parte de la cooperación andaluza fue de corte metodológico, no se impusieron ideas (Gilmet, 2018). Se trataba de crear una estructura coherente para el Plan en función de la información disponible y generar un hilo conductor. Era necesaria una nueva cartografía y ordenar el Digesto. 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, donde se proclamaba a gritos un «Barcelona for export».

<sup>10</sup> Se puede consultar el listado por país de todos los programas de Cooperación de la Junta de Andalucía en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/cooperacion-internacional.html>

No obstante, se visualiza que la cooperación andaluza no tiene el mismo cariz en todas partes donde opera, lo que permite comparar experiencias, y confirmar ciertas hipótesis respecto a la cooperación en Montevideo. Mientras que en Buenos Aires la prioridad de rehabilitar la manzana de San Francisco es marcada por la Junta de Andalucía (Novick, 2008), en Montevideo, la prioridad de elaborar el POT es marcada por la IMM, en el mencionado viaje de Arana a Andalucía en el otoño boreal de 1995. Los datos sugieren que los especialistas y sus tejidos de relaciones, cuya relevancia trasciende sus roles coyunturales como funcionarios, operan de manera similar a un lado y otro del «Charco».<sup>11</sup>

Zoido Naranjo efectuó un informe de sus actividades de asesoramiento a la Junta de Andalucía, de la que proporcionó una copia (1996). 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 Facultad. Tenía una agenda intensa, que incluía encuentros con diversos actores. Allí afloran sus percepciones respecto al equipo docente de la Facultad y subraya los temas que generan discrepancias, que se ejemplificarán en la próxima sección.

Ya González Fustegueras tuvo 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 (2020). Hasta el presente mantiene vínculos profesionales con Uruguay, participando en numerosos proyectos luego de su etapa como asesor de la Junta de Andalucía. Se relaciona con la consultora *Plan Proyecto SRL*, integrada por expertos profesionales-docentes que ocupaban puestos jerárquicos en los días de la planificación del POT, y ha invitado a sus integrantes a participar en consultorías y proyectos en ciudades españolas como Jerez de la Frontera, Almería y Gibraltar. En suma, los vínculos académico-profesionales-políticos tendidos hace más de veinte años con Montevideo siguen presentes ya sea desde el ámbito público o desde el ejercicio de la profesión liberal, aunque los roles y lugares de poder se reconfiguren.

Tema aparte, al mencionar 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 de Juan Zorrilla de San Martín,<sup>12</sup> donde 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 penetra, 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:<sup>13</sup> al final de un curso al que

11 «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.

12 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, donde 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.

13 «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 hecho en concreto.

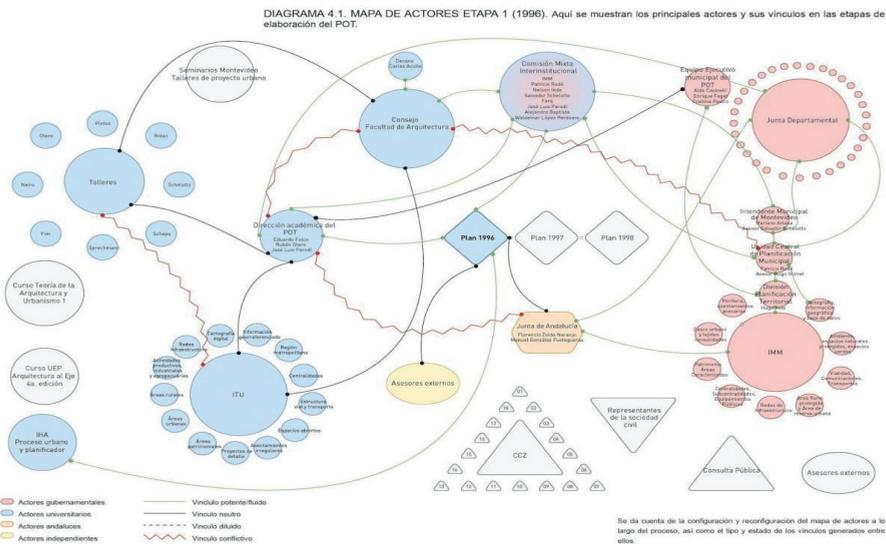
Fusteguerras fue invitado (SMA, 1998), un participante espeta con cierta dosis de ironía: «Pese a ser andaluz, le hemos creído todo». Este comentario en broma, en realidad encubre cierta complicidad entre pueblos del sur. Frente al prestigio de los catalanes con su *Barcelona for export*, para algunos, lo andaluz era una cuestión folklórica prácticamente, quizá relegada a la magia del consabido *duende*.<sup>14</sup>

## Un mapeo de actores: ¿Qué roles? ¿Qué embates?

Es menester remitir al perfil de los especialistas y promotores del Plan a cada paso de la construcción de este escrito. Sus testimonios van apuntalando el discurso. Por ello, se propone aquí 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 busca identificar a los actores claves de un sistema y que además permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención.

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. Metodológicamente, se articulan dos esquemas analíticos convencionales: por un lado, las etapas del Plan, por otro el elenco de actores clave. Gráficamente la combinación de ambas dimensiones, etapas y actores puede representarse como un diagrama dinámico que se reconfigura según las circunstancias, dando lugar a tres mapeos, que se muestran en las figuras 3.a, 3.b, 3.c.

Figura 3.a Mapeo de actores en la etapa de elaboración del Anteproyecto del Plan, 1996



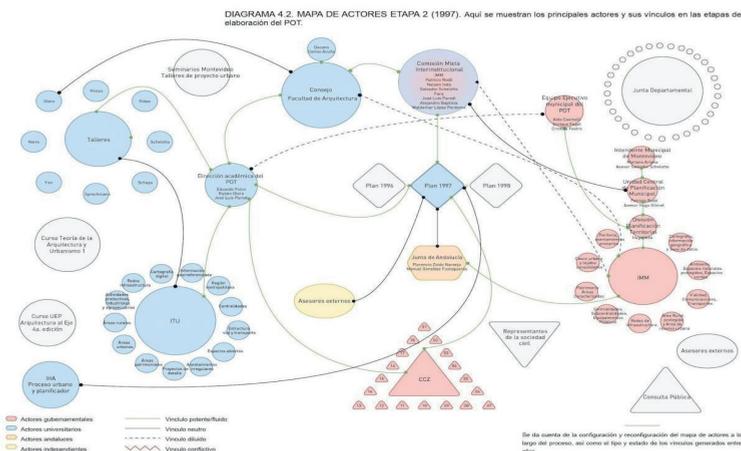
Fuente: elaboración propia, con la colaboración de Lucía Sosa Castro, 2022.

14 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.

Concretamente, se hace referencia a las tres etapas y a episodios elegidos de interacción que quedaron documentados, en donde el avance del POT es objeto de consideración, lo que habilita a detallar los aspectos divergentes y convergentes entre actores, y el respectivo mapeo en cada una de ellas. Como ya se mencionó en las estrategias metodológicas, se hizo uso de documentación inédita, tanto audiovisual como escrita, la que permite recrear la construcción y reconstrucción del mapa de actores a lo largo del proceso de elaboración del Plan. Estos momentos evidencian vínculos con alto grado de conflictividad en determinadas instancias, en otras los vínculos parecen ser neutros, y en otras, se dejan entrever vínculos de armonía. En definitiva, da cuenta del inestable protagonismo de 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.

En las siguientes figuras se visualizan los distintos actores, con una referencia gráfica que indica el tipo y la calidad del vínculo entre ellos en la etapa en cuestión (potente, neutro, diluido o conflictivo). En la primera etapa (figura 3.a) relacionada a la construcción del anteproyecto (1996), la Academia tiene un rol decisivo. Lo que está en juego aquí es la expectativa puesta en la Facultad en la elaboración del Plan. Por otra parte, quedan en evidencia a la interna de la Facultad, las rivalidades y pujas de poder entre los equipos docentes de Taller con los del ITU. En la interacción entre actores salen a la luz debates disciplinares en torno a hilos conceptuales que sostienen el Plan, estrategias proyectuales a adoptar, y algunas falsas dicotomías como plan vs proyecto, la teoría vs la práctica, el poder vs el saber, el principio de realidad vs los planteos utópicos. Estos matices conceptuales, así como discrepancias en torno a la organización del trabajo encomendado, suscita el primer episodio conflictivo en el proceso, que implicó la renuncia de Sprechmann a la coordinación académica (Consejo de Facultad de Arquitectura, 1996). En todo caso, el episodio visibiliza la dificultad de conformar equipos de dirección carentes de antecedentes de trabajo conjunto o de afinidades electivas. Así el Plan, desde su inicio, quedó simbólicamente sin el respaldo y prestigio que implicaba la dirección de un docente titular con una amplia trayectoria y reconocimiento a nivel académico ya en esos años. Los datos sugieren que un segundo episodio conflictivo en esta etapa fue la dificultad de la Academia de cumplir con el cronograma que marcaba la agenda política de la Intendencia.

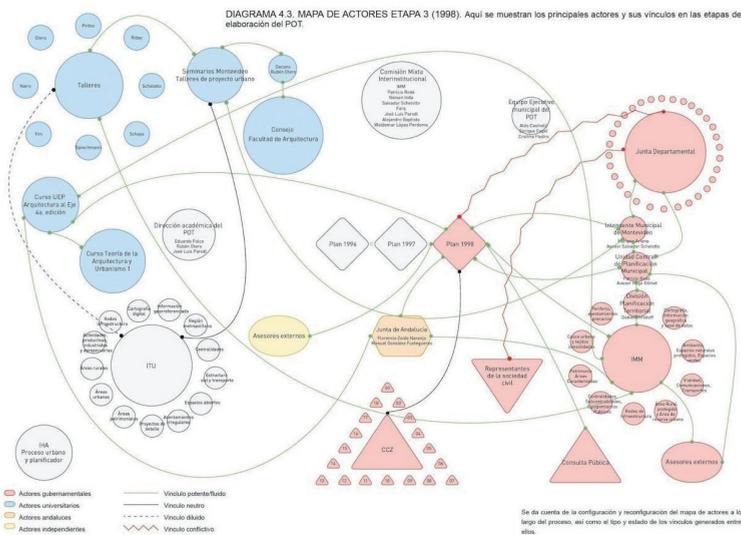
Figura 3.b Mapeo de actores en la etapa de elaboración del Proyecto del Plan, 1997



Fuente: elaboración propia, con la colaboración de Lucía Sosa Castro, 2022

La segunda etapa (Figura 3.b), asociada a la elaboración del Proyecto del Plan (1997), deja entrever en el mapeo de actores, ciertos caminos que se bifurcan. Por un lado, la Academia se propone cumplir con el encargo encomendado. Está en juego su prestigio en tanto generador de nuevo conocimiento con la rigurosidad que merecía. Por otro la IMM, ante la presión de un cronograma impostergable, sigue un camino que se desmarca de los avances que realizaba la Academia, transitando el camino posible para llegar a un producto a ser aprobado en la JDM. Estaba en juego el poder político. En la figura 3.b, se aprecia entre otras cosas el vínculo debilitado entre la Academia y la Intendencia en esta etapa. La publicación por parte de la Intendencia del documento de avance del Plan sin la participación de la Academia, lo confirma (IMM, 1997).

Figura 3.c Mapeo de actores en la etapa de elaboración del Proyecto del Plan, 1997



Fuente: elaboración propia, con la colaboración de Lucía Sosa Castro, 2022

En la tercera etapa (figura 3.c), asociada a la versión definitiva del Plan (1998), los actores clave son los técnicos de la Intendencia que defienden el Plan en la Junta. Arana jugó un rol fundamental de convencimiento. Allí la pata estratégica del Plan, con Montevideo en el contexto de las ciudades globales y su capitalidad del Mercosur fue lo que terminó por convencer a la audiencia. Estaba en juego uno de los mayores logros del gobierno municipal.

Si comparamos con el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires, cuya aprobación requirió de diez años, podemos decir que este fue aprobado de manera meteórica. Entre la instancia que el propio Arana en diciembre 1995 comunica en la JDM el inicio del Plan y su aprobación en setiembre de 1998 pasaron menos de tres años. Fue aprobado por amplia mayoría (25 votos a favor en 30) con el voto en contra de cuatro ediles del Partido Nacional y uno del Partido Colorado. Lo significativo aquí es el voto de apoyo al Plan de ocho ediles pertenecientes a sectores de la oposición a la bancada del Frente Amplio en la Junta Departamental (Partido Nacional y Partido Colorado).

Pese a la aprobación en la Junta, pasados veinte días, con la firma de 1700 ciudadanos se interpone un recurso de apelación al amparo del Art. 303 de la Constitución a la Cámara de Representantes, para declarar al POT inconstitucional.

Si analizamos la prensa de la época se constata un tiempo político álgido. El 25 de abril de 1999 se realizan 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 estar inserto el POT en el medio de zancadillas políticas, motivaban el recurso un despliegue de objeciones: De orden político, se argumentaba que detrás del Plan había una *versión marxista* de la ciudad (IHA, carpeta 1863/1). Como corolario se mencionaba que la exagerada función social que adquiriría la propiedad eran principios jurídicos ajenos a nuestro orden legal. La estrategia de la IMM esta vez fue amenazar con la revocación del Convenio con el BHU, que habilitaría la ejecución del Plan Fénix,<sup>15</sup> caballito de batalla del entonces presidente Sanguinetti. Finalmente, llegó la nota de la Cámara de Representantes anunciando que el recurso quedaba como no interpuesto (IHA, carpeta 1851/4).

Figura 4. Noticia de aprobación del POT en la JDM (La República, 10/09/1998)



Fuente: IHA, ficha N° 1840/27

## Epílogo. Un pacto y legitimaciones cruzadas

A lo largo del mes de noviembre de 1998, con el POT recientemente aprobado en la Junta Departamental, se celebra la cuarta edición del Curso de Educación Permanente titulado *Arquitectura*

15 Plan de escala intermedia para revitalizar la zona de La Aguada, cuyo ámbito está delimitado por la Bahía, Avenida Libertador, Galicia, la Bahía y calle Colombia. Implicó una normativa edilicia que articulaba la morfología de las antiguas barracas funcionales al Puerto, con edificaciones en altura para uso residencial. El POT asimiló el Plan en el área diferenciada "la Aguada", quedando así, de hecho, aprobado como Plan Especial "Fénix-La Aguada" en 1998.

*al Eje*, bajo la responsabilidad académica de Hugo Gilmet, y es dictado en simultáneo vía teleconferencia a la filial de la Universidad en la ciudad de Salto, conocida como «Regional Norte». La implementación de estos cursos de actualización profesional eran novedad en la Universidad de la República, y pioneros en la Facultad de Arquitectura. El curso fue registrado en su totalidad por el Servicio de Medios Audiovisuales, gracias a ello es posible hoy revisarlo, constituyéndose en una valiosa fuente primaria de información (ver fotogramas en figuras 5.a y 5.b). El tema del curso fue justamente el POT en sus múltiples dimensiones y alcances, desde una mirada policéntrica y multidisciplinar. El invitado extranjero para esta edición del curso fue el asesor andaluz ya mencionado, Manuel González Fustegueras. El objetivo era tratar algunos enfoques teóricos del Plan Montevideo para estimular la reflexión y futuros estudios por partes de los técnicos participantes. No se trata de contarlo o describirlo, advertía Gilmet. Este curso revierte interés ya que participan expositores invitados de la tríada hacedora: Intendencia, Academia y Cooperación, y muchos de ellos, con *doble sombrero*, vale decir, que trabajaban a la vez en la Academia y en la Intendencia. Se evidencia en este epílogo un elenco de actores en armonía: una autoría sin fisuras, donde los promotores y protagonistas están finalmente todos remando para el mismo lado. La tríada hacedora, Intendencia-Academia-Cooperación, vuelve a sentarse alrededor de una misma mesa, conscientes de tener entre manos un Plan en común. Las aguas están calmas, el instrumento fue aprobado por el Legislativo comunal. Ya es un logro histórico, es un pacto con la ciudadanía, se transforma en plan pionero de ordenamiento territorial a nivel nacional y referencia en otras latitudes. 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 son procesos de constantes luchas, si aludimos a la referencia teórica *bourdesiana*. Cuestión que por otro lado se confirma, cuando asistimos a las críticas que también recibió el Plan por diversos colectivos que no participaron en su elaboración, presentados al inicio de este artículo.

Con las salvedades mencionadas, el POT deviene entonces en referencia ineludible para implementar otros planes nacionales y extranjeros, y se constituye en puntapié inicial 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, como sucedió con el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires (Gilmet, 2018). Sus ecos y resonancias posteriores a niveles más amplios quedan pendientes para un próximo escrito, pero podemos adelantar algunas pinceladas: el POT es el puntapié para la generación de una verdadera *escuela de planificación*, deviene contexto ineludible de los Seminarios Montevideo<sup>16</sup> en sus primeras ediciones, es referente cardinal de la generación de planes posteriores y también de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en 2008.

16 *Seminario Montevideo y talleres de proyecto urbano* constituyó un evento periódico de proyectación 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 reconocidos arquitectos extranjeros, 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.

*Figura 5.a. Fotogramas del curso de la Unidad de Educación Permanente (UEP) de Facultad de Arquitectura*



De izquierda a derecha: Audiencia, plano en retroproyector, Fustegueras, Roche, audiencia, Jorge Nudelman (SMA, 1998)

**Figura 5.b. Fotogramas del curso UEP**

De izquierda a derecha: Sierra-Fustegueras-Gilmet, Rodé, plano en retroproyector, Roche, Gilmet, Rodríguez-Scarlato-Mazzei (SMA, 1998)

En suma, en primer lugar, respecto al elenco de actores del Plan, se rastrearon los conflictos y desencuentros a lo largo del proceso de elaboración, pero también las redes forjadas y las legitimaciones cruzadas entre la Intendencia, la Academia, y la Cooperación de la Junta de Andalucía. Complementariamente, se puso en juego la importancia de la circulación de ideas que ponen al POT en un contexto de debate más amplio respecto a prácticas y políticas urbanas en la Iberoamérica de los noventa.

Como corolario, podemos afirmar que colocar en el centro de la escena al proceso de elaboración del POT no tiene el objetivo de juzgar al instrumento en términos de éxito o fracaso, como era habitual en las críticas tradicionales de la planificación.<sup>17</sup> Más allá de las transformaciones materiales que eventualmente resultan de ellos, los planes son valiosos, en tanto operan como prismas que iluminan acerca de los modos de pensar el territorio y la ciudad en diferentes momentos históricos.

<sup>17</sup> Se hace referencia a las críticas gestadas en el clima de los años setenta, las que consideraban que los planes eran meros documentos técnicos, poco vinculados a la realidad social y de dudosa materialización (Hall, 1996, Terán, 2009).

## Referencias

- BARREIRO DÍAZ, A. (1997). La formación de recursos humanos para investigación en el Uruguay a partir de la experiencia del PEDECIBA. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- 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.
- CAPANDEGUY, D., & SPRECHMANN, T. (1998). Montevideo: Entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal. *Dominó*(2), 16-41.
- COMISIÓN FINANCIERA DE LA RAMBLA SUR. (1999). El Montevideo que viene. Montevideo: IMM.
- CONSEJO DE FACULTAD DE ARQUITECTURA. (1996). Repartido no. 108/96. Montevideo: Archivo del Consejo de FADU.
- CRASEMANN COLLINS, C. (1995). Urban interchange in the southern cone: Le Corbusier (1929) and Werner Hegemann (1931) in Argentina. *Journal of the Society of Architectural Historians*, 54(2), 208-227.
- DELGADILLO, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas. *Cad. Metrop., São Paulo*, 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), pp. 279-295.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA. (2015). Cien años. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA. (1996). Plan de Ordenamiento Territorial. Anteproyecto. Montevideo: Manuscrito inédito. Copia en la UPOT, IM.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA. (1997). Plan de Ordenamiento Territorial. Proyecto. Memoria de Ordenación. Montevideo: Manuscrito inédito. Copia en IETU, FADU.
- FISHMAN, R. (1977). Urban utopias in the twentieth century. New York: Basic Books.
- FOLCO, E. (2018). Entrevista sobre el POT. (E. Leicht, entrevistadora)
- GILMET, H. (31 de mayo de 2018). Entrevista sobre el POT. (E. Leicht, entrevistadora)
- GÓMEZ GAVAZZO, C. (1986). Instituto de Teoría y Urbanismo, a 50 años de su fundación. (pág. 70). Montevideo: Archivo Gómez Gavazzo, IETU.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. (29 de 11 de 2020). Entrevista sobre el POT. (E. Leicht, Entrevistador)
- HALL, P. (1996). Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Del Serbal.
- IHA (1999). Carpetas con recortes de prensa Nos 1863/1, 1851/4
- IMM. (1995). Expediente AO 5648. Convenio IMM - Facultad de Arquitectura. Montevideo: Manuscrito inédito. Copia en la UPOT, IM.
- IMM (1997). Avance del Plan de Ordenamiento Territorial. Montevideo: AECI-IMM
- IMM. (1998). Plan Montevideo. Montevideo.
- IMM. (6 de noviembre de 2001). Resolución 4247/01. Recuperado el 17 de marzo de 2022, de <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(7), 160-173.
- LIGRONE, P. (1999). Montevideo 2020, cinco problemas en perspectiva estratégica. En C. F. Sur, El Montevideo que viene (págs. 79-87). Montevideo: IMM.
- LIVNI, J. L., y VERA, T. (julio de 1991). Montevideo la Bruselas del Mercosur. Cuadernos de Marcha, págs. 15-17.
- LUDMER, J. (18 de agosto de 2010). Entrevista a Josefina Ludmer. Recuperado el 30 de abril de 2021, de <https://josefinaludmer.wordpress.com/2010/08/18/entrevista-a-josefina-ludmer/>.
- MOTDU. (2005). Gestión del territorio y del desarrollo urbano. Alta simplicidad. Montevideo: Farq.-IMM-Fundación 2020.
- NOVICK, A. (2008). La manzana de San Francisco en Buenos Aires. Interrogantes y primeros resultados de investigación. Manuscrito inédito.
- NOVICK, A., y 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 (págs. 367-393). Buenos Aires: <http://hdl.handle.net/10908/2751>.

- 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)
- PELUFFO LINARI, G. (2018). Crónicas del entusiasmo. Arte, cultura y política en los sesenta. Uruguay y nexos rioplatenses. Montevideo: Banda Oriental.
- ROCHE, I. (2020). Entrevista sobre el POT. (E. Leicht, entrevistadora)
- RODÉ, P. (1991). Montevideo. Involución y esperanza. Nueva Sociedad (114), 94-104.
- SABATÉ BEL, J. (1999). Ciencia o saber urbanístico. Barcelona: ETSAB, UPC.
- SMA. (1998). Arquitectura al eje I, II, III. Registros audiovisuales del curso dictado en sala de teleconferencias de ANTEL. Montevideo, Uruguay: Videos inéditos. Copias en SMA (Vo224-1, Vo224-2, Vo225-1), y en anexo II de esta tesis.
- SMA. (2 de diciembre de 1997). Presentación del proyecto del POT por docentes de Facultad de Arquitectura. Registro audiovisual en el Salón de Actos. Montevideo: Video inédito. Copia disponible en el SMA (Vo266) y en el anexo II de esta tesis.
- STAKE, R. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- TERÁN, F. D. (2009). El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad. Madrid: Akal.
- 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.
- ZOIDO NARANJO, F. (1996). Informe sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Uruguay). Sevilla: Inédito.