

04

Seis Desafíos para una actualización del «Plan Montevideo»¹



A la luz del nuevo marco cognitivo emergente, y a más de una década de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, se proponen en este artículo seis desafíos para una actualización de los fundamentos que sustentan el Modelo Territorial vigente. Estos desafíos constituyen aportes para una reconsideración del marco conceptual implícito en el Plan, y se sugieren para cada uno de ellos algunas herramientas e instrumentos operativos para concretarlos, intentando vincular el mundo de la teoría y de la práctica. En efecto, Peter Hall, reconocido planificador y estudioso de las teorías urbanas en las últimas cuatro décadas, constata en el presente un preocupante divorcio entre el mundo académico y la planificación práctica. Acercar ambos mundos es, posiblemente, el desafío fundamental entre líneas.

In the context of a new ideological framework, this article reflects upon an updating of the «Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo» since it was approved in 1998, by proposing six challenges for the revision of the current Planning Principles. These challenges try to link the world of theory and practice, by suggesting innovative concepts to be taken in consideration and at the same time, proposing tools and methods to put them in practice. In effect, Peter Hall, acclaimed author of urban theories in the last four decades, recognises a divorce between the academic research and the planning in practice. Bringing both worlds closer is possibly the main challenge in between.

**Autor****Mg. Arq. Eleonora Leicht Arocena**

Facultad de Arquitectura
Universidad de la República
Uruguay
Universidad de Oxford Brookes
Reino Unido

Palabras claves

Estudios urbanos
Gestión del desarrollo urbano
Planificación urbana y ordenación territorial
Procesos participativos en planificación
Sostenibilidad territorial.

Key words

Urban studies
Urban development management
Urban and land planning
Participative process in planning
Land sustainability

INTRODUCCIÓN

A la luz del nuevo marco cognitivo emergente, y a doce años de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, se proponen en este artículo de reflexión seis desafíos para una actualización de los fundamentos que sustentan el Modelo Territorial vigente. Estos desafíos constituyen aportes para una reconsideración del marco conceptual implícito en el Plan, y se sugieren para cada uno de ellos algunas herramientas e instrumentos operativos para concretarlos, vinculando el mundo de la teoría y de la práctica. En efecto, Peter Hall, reconocido planificador y estudioso de las teorías urbanas en las últimas cuatro décadas, constata en el presente un preocupante divorcio entre el mundo académico y la planificación práctica. Acercar ambos mundos es, posiblemente, el desafío fundamental entrelíneas.

El Mundo de la Teoría...y de la Práctica

La experiencia en planificación urbana y territorial en Uruguay en los últimos años indica que parece más sencillo dotarse de instrumentos ejecutivos –tales como leyes de protección, de ordenamiento– que de un pensamiento que interroge el para qué planificamos (Urruzola, 2007). En consecuencia para esbozar una posible actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, a la vez que sugerir herramientas y metodologías operativas, es necesario también una reflexión y nueva mirada sobre el territorio, a la luz de los cambios acontecidos en los últimos años.

Ambas dimensiones –teoría y práctica– deberían ir juntas, y detrás de cada herramienta operativa de planificación es deseable que haya un fundamento teórico implícito. En efecto, Peter Hall (1996), reconocido geógrafo, planificador y estudioso de las teorías urbanas en las últimas cuatro décadas, argumenta que muy a menudo los académicos debaten entre ellos las teorías resultantes de la investigación «básica» en un círculo cerrado, incomprensible para el resto de la comunidad, prestando escasa o nula atención a las necesidades de conocimiento «aplicable» del planificador.

A su vez, el planificador, demandado por las urgencias cotidianas, no termina de estimar el aporte relevante y fundamental de la teoría. La relación entre la academia y la planificación se ha tornado áspera y es el mayor desafío a resolver hoy, concluye Hall, y reclama por una relación de interacción e influencia recíproca entre ambos mundos.

Un nuevo Marco Cognitivo

No sólo Montevideo se ha transformado desde que su Plan de Ordenamiento se aprobó en el año 1998. También en el mundo académico se ha consolidado en los últimos diez años un cambio en la mirada y en la postura con que se aborda el conocimiento del territorio. Esta nueva mirada teñirá tanto a la evaluación como a la propuesta de actualización del Plan, de cara a una visión de futuro.

Hay un creciente reconocimiento de la comunidad académica acerca de la necesidad de un cambio paradigmático, incluso algunos como Camagni ya lo dan por acaecido (Boisier, 2005). Un nuevo marco cognitivo -a establecerse o ya establecido según los autores- se justifica por sí mismo sobre todo por su posible contribución a señalar derroteros más eficaces de acción, imprescindibles para abordar la actualización de un Plan que no ha logrado cumplir gran parte de sus objetivos. En el contexto local, podemos afirmar que algunas posturas que en el momento de concepción del Plan no eran periféricas, hoy ya son parte del discurso dominante y consecuentemente exigen mayor protagonismo. Y aun si el Plan hasta el momento hubiese sido un éxito, se comparte la idea de Boisier cuando expresa que el peor pecado en materia de promoción del desarrollo es hacer «más de lo mismo». En un entorno extremadamente turbulento debido a la velocidad de crecimiento de la información y del conocimiento, con su secuela de incertidumbre, hacer a futuro lo mismo que se hizo en el pasado, incluso si ello hubiese sido exitoso, no garantiza en modo alguno la repetición del éxito, de manera que sería insensato repetirlo. Ser heterodoxo es ahora una necesidad cognitiva y ética, como lo expresaba Albert Hirschmann (Boisier, 2005:15) en 1993:

1. Este artículo es una reformulación y actualización de la prueba monográfica presentada en virtud del concurso de oposición y méritos para el cargo de Asistente Efectivo en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, junio de 2008.

2. Los resultados y ponencias se condensan en la revista *Urban*, publicada por la Universidad Politécnica de Madrid, donde ocupan la totalidad de los fascículos 4 y 5 (2000).

3. Huella ecológica: concepto desarrollado por W. Rees que estudia el consumo de tierra que implican las necesidades urbanas. En ciudades de países desarrollados como Vancouver, estas necesidades (6 has per cápita aprox.) superan en más de 20 veces el área de la propia ciudad. W. Rees argumenta que si todas las ciudades del mundo consumieran con ese patrón, se superaría ampliamente la capacidad de carga y de producción del planeta.

«el enemigo principal es precisamente la ortodoxia: repetir siempre la misma receta, la misma terapia para curar tipos de enfermedades diferentes; no admitir la complejidad, desear reducirla a toda costa; mientras las cosas reales son siempre más complicadas»

De la Necesidad del Plan

Muchos autores reconocidos –Koolhaas, Zaera Polo o Gausa, por citar algunos– ponen en entredicho la capacidad de regulación y control del hecho urbano-territorial. En el contexto nacional, consecuentemente, también se ha puesto en tela de juicio la planificación hoy tal cual está planteada, aunque sin renegar de ella de manera absoluta. En tal sentido, el escrito de Sprechmann (2006:16) en el prólogo a *La Ciudad Celeste...* es elocuente:

«También la Ciudad Celeste invita a otros modos de gestión, no bastando la confianza en los planes, en los proyectos no cualificados, en la descentralización o en las asociaciones municipales retóricas. En particular, sí el muy divulgado instrumento del POT –el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo– fue un gran esfuerzo público focalizado en mantener y mejorar las urbanidades precedentes, su rigidez y conservadorismo habilita una revisión fresca acorde con las nuevas territorialidades y tiempos contemporáneos»

En la misma dirección, Fernández (2006) afirma que probablemente estemos de cara a un momento histórico que presenta la modalidad del *Fin del Plan* y que en consecuencia estaría reemergiendo la figura del *proyecto urbano* como instancia posible de control, bajo los conceptos proyectuales –indeterminados y flexibles– de *contenedores híbridos*, *terrains vagues*, *infills* y otros. Sin embargo, pese a los escepticismos de algunos respecto del Plan, se ratifica nuestra cultura de la planificación territorial que ha ido decantándose y consolidándose a través del tiempo con diversos aportes y que puede seguir enriqueciéndose –desde el pensamiento complejo que bien define Morin– con nuevas miradas en las cuales las ideas acerca de la planificación puedan complementarse, combinando tradición e innovación.

Por otra parte, el Estado del Arte en temas de planificación en el marco europeo ha dado un giro ideológico que subraya de manera optimista y contundente «el retorno del Plan»: en efecto, el Seminario Internacional «Planeamiento Urbano Territorial en el siglo XXI», celebrado en Madrid en el año 2000, puede considerarse como la rútila de un cambio en el posicionamiento en cuanto a la cultura del Plan. Se identificaba en ese evento una especie de resurrección del planeamiento territorial comprensivo, reconociendo que el proyecto urbano no ha eliminado la necesidad del Plan Global ni la conveniencia de coordinar éste con políticas sectoriales y la necesidad de la articulación supramunicipal, entre otros factores².

Argumentos más contundentes en pro de la *necesidad del Plan* surgen desde los postulados de la sustentabilidad ambiental territorial (Fernández, 2006): la planificación es vital como contrapunto a la expansión territorial indiscriminada, la que podría agotar los recursos del planeta. La extensión de la *huella ecológica*³ de las ciudades no puede ser ilimitada. W. Rees resume la problemática preguntándose: si la ecosfera es materialmente cerrada y limitada, ¿por qué se enfatiza la extrema apertura de las regiones urbanas?

SEIS DESAFÍOS PARA UNA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN MONTEVIDEO

A la luz de lo expuesto, se propone a través de seis desafíos –sumandos nuevas miradas al territorio y apuestas a futuro– una actualización de las ideas fuerza que sustentan el Modelo Territorial vigente. Los mismos constituyen aportes para una actualización del Plan en lo que refiere a la explicitación del marco conceptual. Por otro lado, se sugieren en cada uno de los desafíos planteados algunas herramientas e instrumentos operativos de aplicabilidad práctica.

1. LA PARTICIPACIÓN Y EL DEBATE COMO OPORTUNIDAD

Los procesos participativos son rasgos emergentes de la cultura de la planificación del siglo XXI, valorándose la ilusión de la construcción colectiva del territorio, conjugándose el «conocimiento experto y el experimentado». Está demostrado que las posibilidades de éxito y la visibilidad de un Plan dependen en gran medida de la apropiación que del mismo haga el ciudadano común.

Desde el punto de vista jurídico, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se establece el derecho de las personas a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial (Título II, art. 6°). Este mandato implica la necesidad de introducir modalidades innovadoras de participación en la concepción y gestión del Plan, con la advertencia de que, cuanto más canales de participación se abren, más expectativas se generan en el colectivo.

A la luz de algunas evaluaciones que subrayan el poco conocimiento y apropiación del Plan por parte de la población, se propone en la actualización la realización de instancias participativas en las distintas etapas y escalas abordadas en la planificación, con una reformulación las estrategias de visibilidad y comunicación.

Transitamos por tiempos de menos consenso urbano y más miradas desde abajo, lo cual tiene su correlato en el contexto local: cada vez más vecinos se expresan a través del Presupuesto Participativo o efectúan sus reclamos mediante la figura recientemente incorporada del *ombudsman*, por citar algunas modalidades. Este renovado debate ciudadano, tanto cultural como social, puede ser un factor importante a la hora de reformular las instancias participativas del Plan.

2. LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL TERRITORIAL

Al día de hoy, es éticamente inadmisibles concebir un Plan de Ordenamiento que no esté formulado desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Los procesos de expansión territorial de lo urbano, los usos emergentes del suelo rural y los recursos hídricos marcan una tendencia que podría agotar el suelo como recurso básico para los seres humanos.

Las decisiones cortoplacistas, que priorizan el desarrollo económico, son irresponsables con respecto al consumo de recursos finitos, y se perjudican así a las generaciones futuras. Son varias las señales que indican el abordaje de la sustentabilidad ambiental territorial ya como un deber ético y urgente.

En esta dirección, la actualización del POT debería pasar por una suerte de proyecto crítico que reconstruya la matriz ambiental del territorio, relacionado con los datos de la frágil sustentabilidad territorial para soportar la expansión.

La Zonificación Primaria establecida en el Plan, que impone un cinturón de crecimiento al área urbana, es en sí misma un alegato ambientalista. La norma impone una clara línea divisoria urbano-rural en el Departamento de Montevideo, herramienta ya aplicada en el Plan Director de 1957. A primera vista, esta medida podría ser considerada un avance hacia un territorio sustentable, vinculado al modelo de ciudad compacta y a la preservación de suelo rural. Faltaba verlo desde una estrategia regional, pues de nada sirven –e incluso llegan a ser perjudiciales– políticas de gestión de crecimiento que se limitan a controlar las densidades solo a nivel central, ya que está comprobado que el crecimiento esparcirá el área metropolitana sobre un territorio aún mayor del que ya ocupa (Downs, 1994). A este respecto, ha habido considerables avances hacia la aprobación de Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

Se propone entonces la reformulación de la Zonificación Primaria desde una visión metropolitana, vinculada al concepto de *ciudad-región*⁴ en donde el Montevideo urbano, a futuro, sería una parte más de un sistema y no su centro. Es una alternativa que, lejos de desconocer el inevitable crecimiento de la metrópolis, propone fortalecer las localidades existentes en el área metropolitana en un marco de descentralización respecto a la ciudad de Montevideo, a través de planes locales que implicarán control de densidades y barreras de crecimiento, evitando la dispersión y el consumo de suelo indiscriminado.

4. En el marco de la Ley de Ordenamiento, la ciudad-región se constituiría en una Estrategia Regional, lo que implica un procedimiento de concertación formal entre el gobierno nacional (MVOTMA) y los gobiernos departamentales involucrados (arts. 12 y 13).



3. EL DESAFÍO METROPOLITANO Y LA DIMENSIÓN MULTIESCALAR

El abordaje de la escala metropolitana no es novedad para el POT sino que es un tema que se reclama en su Memoria de Información y constituye uno de los escenarios abordados.

«El departamento de Montevideo no es una entidad aislada o independiente, ni por sus orígenes ni por su papel y funciones históricas y contemporáneas y, cada vez con mayor fuerza, los fenómenos externos tienen como ámbito territorial de expresión a la región metropolitana. No sólo Montevideo es parte de esa región, sino que el área metropolitana – funcional y espacialmente– es parte integrante del Montevideo real». (Pot: 17, I.2 Escenarios)

En la Memoria de Ordenación, si bien el enfoque metropolitano figura como una de las seis ideas fuerza del Plan, el tema no se desarrolla y queda en calidad de simple enunciado. No obstante, promovió alianzas con los departamentos vecinos, sobre todo luego de las elecciones de 2005, y también abundante reflexión y diagnóstico propositivo desde la Academia, que se vio

condensada en la publicación del *Libro Blanco del Área Metropolitana* (2007). Éste es un referente significativo en el contexto nacional que, por primera vez, condensa investigaciones acerca del fenómeno metropolitano desde distintos «vértices» del conocimiento, materializado por lo que escribieron 20 personas agrupadas en 6 equipos y 11 actores calificados más lo que expresaron 15 entrevistados. De hecho, es un macro diagnóstico o planteo de escenarios que es válido en muchos aspectos para la actualización del POT. Es un importante aporte de nuevas miradas para el área metropolitana, como bien se expresa en su introducción:

«El Área Metropolitana recibe una gran influencia de la ciudad de Montevideo pero a la vez incide sobre la capital para hacerla menos puerto, menos casco, más 'mestiza' y más 'canaria'».

«El Área Metropolitana es más que la suma de los territorios departamentales. Articulada como tal deriva en un efecto sinérgico donde 2+2 es más que cuatro.» (Libro Blanco: 20)

La vida de «la ciudad» y la de «los suburbios» de un área metropolitana, superando la tradicional antítesis, pueden considerarse estrechamente relacionadas. La creencia de que los habitantes suburbanos son independientes de la ciudad central es una falacia, como lo es pensar que la misma ha quedado obsoleta.

A este último respecto, para Fishmann (2005), en Estados Unidos se estaría en presencia de una «5ª Migración»⁵, identificando bajo ese rótulo una tendencia de retorno a habitar en las ciudades, sobre todo por parte de las generaciones más jóvenes, en búsqueda de la vitalidad y diversidad que no encuentran en el suburbio. Sin ir más lejos, el *boom* de los *countries* en Buenos Aires ya está en retirada, y los barrios cerrados de nuestra área metropolitana no han tenido el éxito inmobiliario esperado. De cualquier forma, esta apreciación puntual no modifica el patrón dominante de expansión de la mancha urbana en Montevideo, que en el contexto latinoamericano no sólo se explica por opciones o modas de los que pueden elegir sino principalmente por los que no tienen opción.

El fenómeno de expansión y dispersión que se aprecia en el paisaje físico tiene su correlato en la dispersión y difusión de información que engloba a Internet y en las innovaciones en los medios de transporte y comunicación, lo que algunos autores definen como la compresión espacio-temporal (Harvey, 2004). Al momento no se ha hecho un estudio de las efectivas implicancias en el área metropolitana de estas innovaciones que se pregunte a qué población llegan efectivamente estos cambios. ¿Cuántos habitantes de la metrópolis acceden a las Tecnologías de la Información y se manejan con los recursos que éstas ofrecen? ¿En qué medida la expansión física de Montevideo metropolitano, además de las ya conocidas causas –como oportunidades de vivienda económica o suntuosa según la clase social– obedecería a las nuevas formas de acceso a la información?

La actual coyuntura política es una clara oportunidad para la convergencia de esfuerzos hacia una estrategia regional innovadora, una gobernancia que contemple ciudad, suburbio y medio rural, y permita pensar la región en su conjunto. Desde el año 2005, las Intendencias municipales de Canelones, Montevideo y San

José impulsan el Programa Agenda Metropolitana, una significativa señal que reconoce la necesidad de gestionar el desarrollo metropolitano. Este proyecto promueve la gestión sinérgica de recursos humanos y materiales en el área metropolitana y su proyección regional, alcanzando acuerdos para la implementación de acciones concretas que comprendan tanto las urgencias sociales como la proyección de la región en el largo plazo. Un avance del reclamado pasaje del diagnóstico a las acciones es el acuerdo de Gestión Integral y Compartida de la cuenca del Ao. Carrasco, así como la propuesta de ingresar el río Santa Lucía y su cuenca al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En el marco jurídico, el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible genera el ámbito propicio para ordenar el territorio metropolitano a través de la definición de Estrategias Regionales y Planes Interdepartamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (Capítulo II, arts. 12, 13 y 18, respectivamente). El Plan Montevideo (entendiendo que seguirá siendo un plan departamental) se coordinará con estas estrategias territoriales más amplias, que trascienden los límites jurisdiccionales.

Así, con mucho camino andado tanto en lo académico como en lo institucional, el desafío metropolitano debe tomarse como materia imbricada en el Plan y no como mero contexto. El Uruguay no escapa al paradigma predominante durante mucho tiempo: es un territorio pensado y construido desde el centro a la periferia. El presente es un buen momento para construir una nueva mirada: la senda de doble vía. En esa construcción, el área metropolitana es una bisagra articuladora que une el Uruguay de la capital y el del interior, de modo de que puedan ser partes de un proyecto de país, de una nueva utopía para las futuras generaciones (Martínez Guarino, 2007).

5. Fishmann habla de la «5ª Migración» parafraseando a Lewis Mumford, quien en las primeras décadas del siglo XX identificaba cuatro corrientes migratorias en Estados Unidos, siendo la cuarta la tendencia emergente en el momento, la migración de la ciudad al suburbio.

6. Desarrollado por Lombardo (2003).

7. Dinot, 1996; Bervejillo y Lombardi, 1999; La Ciudad Celeste, 2006.



Las escalas intermedias y la descentralización

Entre los rasgos de la *Nueva Cultura del Territorio*, Vegara (1993) identifica la comprensión de las singularidades de las distintas escalas territoriales y el análisis de sus interconexiones. También subraya la importancia de atender la escala territorial intermedia. En el departamento de Montevideo, en tanto no haya modificaciones, los nuevos municipios son el correlato más cercano a dicha escala, principalmente por el eventual poder de decisión que tienen.

Las 18 zonas en que está dividido el departamento de Montevideo desde 1990 responden a la política departamental de descentralización y participación ciudadana. En este sentido, Montevideo, como lo fue con el Plan, puede considerarse pionero en el contexto nacional. De hecho, la Ley de Descentralización se inspira en esta temprana experiencia.

Cuando se determinaron los límites de cada municipio para Montevideo, el criterio que rigió fue que cada uno de ellos comprendiera similar cantidad de población, independientemente del medio físico, de condicionan-

tes histórico-culturales o socioeconómicas. Quedaron así barrios históricos de Montevideo separados en municipios diferentes, al igual que equipamientos identitarios de un barrio. No existe aún un sentimiento de adscripción identitaria a los municipios. Las centralidades reconocidas en el Plan Montevideo tampoco fueron tenidas en cuenta a la hora de delimitar dichas jurisdicciones. Se subraya la importancia de recuperar los componentes de desarrollo endógeno que poseían los barrios, con sus comisiones de vecinos y ONG⁶, para fortalecer los nuevos municipios.

Si bien a efectos del tópico se focalizaron dos escalas de abordaje, cada una con su especificidad, no debe olvidarse la existencia para algunos autores de una escala mayor identificada como la «región urbana de la costa sur»⁷ que involucraría desde Buenos Aires a Maldonado. Esta región metropolitana posiblemente se extendería, en el escenario de la construcción del Puerto de Aguas Profundas en el Departamento de Rocha. Por otro lado, escalas menores de aproximación, pre-

sententes en el POT a través de programas de actuación urbanística, planes sectoriales, planes especiales, proyectos urbanos de detalle y otros, tampoco se deben desatender ya que son instrumentos que siguen vigentes, como se desarrolla en el próximo desafío.

4. MONTEVIDEO INCLUSIVA

«El Plan Montevideo es un plan de reequilibrios, que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socioespacial.» (Pot: 123, II.1. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta)

La equidad e integración social son valores universales, aspiraciones que forman parte de nuestra cultura. Una de las tesis centrales de Peter Hall en *Ciudades del Mañana* subraya que la disciplina urbanística se desarrolló a partir de fines del siglo XIX como un intento de dar soluciones a los graves problemas sociales contemporáneos. Constata luego con preocupación que, tras más de un siglo de urbanismo moderno, los países ricos siguen teniendo crecientes niveles de pobreza, desempleo, violencia e inseguridad social. Esta apreciación es complementaria al Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 2005, donde se afirma que, si bien la globalización se ha caracterizado por enormes avances en el campo del conocimiento, el comercio y un impresionante aumento de la prosperidad, la brecha entre ricos y pobres sigue en aumento.

El mundo se caracteriza por su incapacidad para prever las crisis económicas mundiales y locales. Una prueba de ello fue la crisis de 2002 que afectó a la región del Mercosur y que agudizó conflictos ya existentes en Montevideo, como por ejemplo el crecimiento de la ciudad informal en los corredores metropolitanos y la polarización socioespacial entre incluidos y excluidos. En el escenario que planteaba el POT en 1998, no se avizoraban la crisis mencionada ni la ola migratoria al exterior de nada menos que 100.000 uruguayos⁸. Hoy, a la luz de una crisis económica mundial sin precedentes desde 1929, que está causando estragos en Estados Unidos y Europa, es fundamental que el Plan Montevideo, en plena revisión, esta vez sí, maneje distintos escenarios frente a una situación económica de incertidumbre a futuro, si bien muy positiva para la región en este momento.

Para acercarse a la siempre deseada ciudad inclusiva, el Plan señala la accesibilidad, las infraestructuras, el espacio público y las centralidades como apuestas fundamentales, a la vez que propone alternativas al crecimiento informal en las periferias, donde se encuentran los niveles más altos de pobreza.

En tanto, pese a que el Plan, en teoría, cuenta con herramientas para canalizar la inversión hacia las áreas del departamento identificadas como estratégicas y de acción prioritaria, en la práctica las más importantes apuestas desde la inversión privada han sido en las zonas costeras de mayor poder adquisitivo, lo que implica un riesgo de desnaturalización del modelo del Plan.

Sin desmedro de la ejecución de los planes estratégicos vigentes, la actualización del Plan debe atender dos aspectos preocupantes, que son el acuciante decrecimiento demográfico del Montevideo urbano y el 10% de población que vive en asentamientos irregulares. Para ello se propone incorporar en la actualización del Plan los instrumentos que se exponen en el Cuadro 1.

5. LA RECONFIGURACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

Desde hace un tiempo asistimos a un nuevo ciclo en la actividad industrial, que pone en jaque a la matriz productiva que Montevideo había venido desarrollando desde fines del siglo XIX. En efecto dicha matriz se había ido consolidando con ejes viales radiales que convergían en el puerto y comunicaban con el resto del territorio, mientras que las fábricas se fueron acomodando lo más cercanamente posible a dicha infraestructura. En términos generales había una coexistencia de industrias y residencia obrera que otorgaban vitalidad a muchos barrios de Montevideo. Con la «desindustrialización», fenómeno de escala global a la cual Uruguay no escapa, esta matriz entra en crisis, dando paso a transformaciones tecnológicas y reestructuraciones productivas en una economía abierta, que sustituyen al modelo anterior.

Efectivamente, existen demandas que atender generadas por el nuevo ciclo y la disponibilidad de suelo para uso industrial que plantea el POT ha sido evaluada como insuficiente. Las nuevas modalidades se localizan -en parte- en los llamados Parques Industriales, de los cuales Montevideo ya cuenta con por lo menos cuatro en funcionamiento, con perfiles diversos: Zona-mérica, el Polo Tecnológico Industrial (PTI) del Cerro,

8. Un informe de consultoría de A. Pellegrino para el BID (Informe sobre emigración y remesas en Uruguay) estima la cifra de 100.000 emigrantes en el período 2000-2003.

Planes Parciales en Áreas de Prioridad Social

El Plan Parcial debe constituirse en una referencia para el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares y otras políticas del Estado, como la dotación de centros educativos o policlínicas. El Plan Parcial contemplará la creación de nuevas centralidades y el fortalecimiento de las existentes, con espacios públicos que otorguen vida cívica e identidad a las periferias urbano-rurales, estimulando también la inversión privada en estas zonas. Estas nuevas centralidades se constituirán en nexos y posiblemente en espacio compartido entre la ciudad formal y la informal, fomentando la integración social y aumentando las posibilidades de accesibilidad a las oportunidades.

Nuevas Áreas de Promoción en las Áreas Vacantes Industriales

En el marco de la crisis de 2002, la Facultad de Arquitectura (Acuña y otros, 2004) generó una propuesta que identificaba grandes áreas vacantes industriales -alrededor de 100 hectáreas en total- en las áreas intermedias de la ciudad de Montevideo, para su reconversión en sectores de vivienda de interés social y usos asociados, con programas integrados para la mejora de sus espacios públicos. Ratificando esta idea, se proponen dos nuevas Áreas de Promoción, en los barrios de Maroñas (NE de la Ciudad) y Nuevo París (Oeste de la Ciudad).

Programa de Recuperación de Viviendas Desocupadas

El stock de viviendas desocupadas en área urbana -482.368 en 2004-, debería estar disponible para diversas soluciones habitacionales, coordinado con organismos con injerencia en la temática tales como DINAVI o BHU. La Ley de Ordenamiento Territorial señala algunas limitantes al derecho de propiedad privada cuando hay uso indebido o inapropiado de la misma, que podrían entrar a tallar a la hora de ejecutar este planteo, a primera vista utópico.

Nuevas Áreas de Promoción en las Áreas Vacantes Industriales

En el marco de la crisis de 2002, la Facultad de Arquitectura (Acuña y otros, 2004) generó una propuesta que identificaba grandes áreas vacantes industriales -alrededor de 100 hectáreas en total- en las áreas intermedias de la ciudad de Montevideo, para su reconversión en sectores de vivienda de interés social y usos asociados, con programas integrados para la mejora de sus espacios públicos. Ratificando esta idea, se proponen dos nuevas Áreas de Promoción, en los barrios de Maroñas (NE de la Ciudad) y Nuevo París (Oeste de la Ciudad).

Programa de activación de los espacios públicos urbanos

El tema del espacio público es tratado ampliamente en el Plan en sus diversas manifestaciones, y hay extensa bibliografía generada donde se destacan las cualidades del mismo en el Departamento⁹, pero la experiencia indica que no basta con el buen equipamiento de una plaza o de una calle para que la misma tenga el uso que se pretendía.

Las «tribus urbanas» montevidéanas no eligen precisamente los espacios tradicionales como lugar de encuentro, sino que se rigen por lógicas alternativas. La mística en torno a determinados lugares, muchas veces no está asociado a sus cualidades formales sino a capitales intangibles. Por otro lado, en el plano internacional, en contextos de violencia e inseguridad, se denuncia el fin del espacio público como lo conocíamos hasta ahora, para ser sustituido por diversos «Parques Temáticos» (Sorkin, 1992).

Frente a este escenario, se propone un programa de *activación* de los espacios públicos que contemple la celebración de lo eventual y la puesta en valor del capital cultural intangible, dando espacios de participación a los diferentes colectivos sociales y artísticos para expresarse.

9. IMM-ID (2003): Montevideo a Cielo Abierto. El Espacio Público. IMM-UDELAR-Junta de Andalucía.



el Polo Agroalimentario (Sector 12) y el Parque de Actividades del Oeste (Sector 13) de 260 hectáreas. La nueva matriz debería incluir parámetros de localización de las industrias y otros suelos productivos especializados, coordinados con los procesos de recuperación de las cuencas de los principales arroyos, con el trazado del Anillo Colector Perimetral Vial y la localización de los grandes equipamientos como el Puerto y el Aeropuerto. La demanda de nuevo suelo productivo no debería ir en detrimento de suelo rural, el desafío es poder localizarlo también en áreas vacantes industriales identificadas en las áreas intermedias. Las mismas pueden constituirse en contenedores para las nuevas actividades productivas, que en muchos casos son compatibles con zonas residenciales, como las relacionadas con la industria de software. De hecho el PTI del Cerro es un ejemplo, lo mismo que el PTI de la Teja, donde empresas vinculadas a curtiembres se instalarían en antiguos frigoríficos.

6. GESTIÓN DEL PLAN EN CLAVE TRANSVERSAL

Si bien el Plan Montevideo tiene claramente pautadas sus etapas de evaluación y seguimiento, no está explicitado en el mismo de qué manera llevarlas a cabo. La actualización del Plan es una oportunidad para optimizar el uso de un sistema de indicadores para llevar adelante estas tareas. Montevideo es sin lugar a dudas el lugar del país con más bases de datos actualizados acerca de su territorio, pero la misma no se ha puesto al servicio del Plan. En efecto, el Departamento de Estadísticas municipal recoge información significativa, sintetizada en la publicación bianual Montevideo en Cifras, pero la misma no atiende al seguimiento de los objetivos que el POT enuncia.

En el marco de la gestación de una *Nueva Cultura del Territorio* Vegara (1993) sostiene que la generación de planes de los ochenta había 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.

INDICADORES CLAVE PARA LA GESTIÓN DEL PLAN

Indicadores para la evaluación y seguimiento del Plan

Un desafío en la actualización del Plan es que el mismo contenga en su formulación objetivos específicos cuantificables, que serán luego evaluados a través de un sistema de indicadores *de resultados*. De este modo el monitoreo o evaluación de cada aspecto del Plan pasa por verificar el cumplimiento de sus metas. El seguimiento de los mismos permitirá monitorear constantemente el grado de avance y desfase respecto a los objetivos y metas planteadas. Por otro lado, el enfoque metropolitano hará necesario la recolección y sistematización de datos de manera coordinada.

Indicadores para la evaluación y seguimiento de las dinámicas territoriales

La conformación del territorio es un proceso dinámico, y éste experimenta cambios que no solo dependen de la aplicación de un Plan, sino que son el resultado de las diferentes lógicas sectoriales que intervienen en su conformación. Tal es el caso de las grandes obras de infraestructuras, la localización de equipamientos de escala nacional, o las actuaciones del mercado inmobiliario informal.

Se subraya entonces la importancia de desarrollar un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que resulten significativos a nivel comunitario, describan un territorio y generen acciones y medidas correctivas, en el marco de una visión en clave integral y transversal.

Indicadores para la evaluación y seguimiento de los imponderables

Es necesario considerar los factores externos ambientales, geopolíticos, económicos, sociales y tecnológicos que pueden afectar el territorio a futuro, lo que nos mantendrá alerta sobre la posible ocurrencia de una oleada de cambios que dejen al Plan obsoleto.

Muchas veces se desestima la importancia de estos hechos «imponderables», que terminan desviando la vocación o perfil de una ciudad, o de un territorio. Estos factores pueden conducir a una reformulación parcial o total de un Plan.

Actualmente Montevideo cuenta con un Plan de Emergencias Departamental que pretende bajar el nivel de incertidumbre frente a eventos inesperados. Si bien nuestro país no ha sido afectado por grandes desastres naturales hasta el momento, las consecuencias del cambio climático debido al calentamiento global ya se hacen sentir: una muestra es la reiteración de los eventos de inundaciones con mayor frecuencia e intensidad. Pero más que generar una cultura de respuesta ante el evento, el Plan debería fomentar una cultura de la prevención del riesgo, que debería estar implícita en sus fundamentos.

Cuadro 2 | Sistema de indicadores para el Plan Montevideo

Consecuentemente, se propone una nueva estrategia de Gestión del Plan sustentada en un sistema de indicadores, no solo para su seguimiento, sino también para elaborar escenarios tendenciales a futuro, que permitan revisiones ágiles al Plan. Los indicadores al día de hoy se los redimensiona desde las potencialidades que tienen como instrumentos de coordinación, de participación, de comunicación, y de concientización. En el entendido de que los mecanismos de seguimiento y evaluación a través de indicadores han de controlar un número limitado de cuestiones clave, a modo de «capturas» de la realidad, se proponen las baterías de

indicadores que se sintetizan en el Cuadro 2.

Hoy la gestión tanto nacional como departamental está regida por lo que se podría definir como una *Lógica Vertical* o sectorial. En cambio el territorio en sus diversas escalas, propone una lectura que requiere de una *Lógica Horizontal*. El Plan Montevideo, a nivel institucional debe estar articulado y ser un marco operativo para las diversas iniciativas, ya sean las estatales, departamentales o locales en un necesario modelo de Gestión Transversal del Territorio, que incorpore ambas lógicas¹⁰.

10. Nagri, Altair en *Libro Blanco del Área Metropolitana* (2007:66).

CONCLUSIONES

Convergencia entre la teoría y la práctica

Este estudio se ha propuesto la actualización del Plan Montevideo partiendo de una exploración de su marco cognitivo implícito. Nuevas miradas –desde el paradigma ambiental, la cuestión metropolitana, la gestión, los procesos participativos, y la inclusión social, entre otras– han permitido proponer *seis desafíos* de cara al futuro.

En la introducción se planteaba la necesidad de vincular el conocimiento teórico y el conocimiento aplicable, con el reto de explorar tanto en los fundamentos del territorio y sus posibilidades de ordenación como en la aplicabili-

dad y puesta en práctica de dichos fundamentos. Este objetivo se ha visto cumplido, por un lado, desde los aspectos teóricos, al asumir una visión desde el paradigma de la complejidad, interrogar al territorio, ratificar la pertinencia de planificar hoy y sugerir nuevos desafíos a futuro. Por otro, desde la cuestión práctica, con la propuesta de instrumentos para el hacer en sintonía con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. El vínculo entre ambos mundos, en el marco de la actualización del POT, se sintetiza en el Cuadro 3. ■

CONVERGENCIA DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA EN EL MARCO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL POT

Seis Desafíos	Algunos Instrumentos operativos para concretarlos
1. El Debate y la Reflexión Colectiva como Oportunidad	Talleres Territoriales participativos en las distintas etapas y escalas de la planificación. Estrategias de visibilidad y comunicación del Plan
2. La Sustentabilidad Ambiental Territorial	Reconstrucción de la Matriz Ambiental Estrategia Regional de Ordenamiento Territorial Revisión de la Zonificación Primaria. Planes Locales en la «Ciudad-Región»
3. El Desafío Metropolitano	Gestión Estratégica Regional Metropolitana. Plan Interdepartamental
4. Montevideo Inclusiva	Planes Zonales en Áreas de Prioridad Social. Programa de recuperación de viviendas desocupadas. Reconversión de las Áreas Industriales en desuso. Programa de activación de espacios públicos
5. La Reconfiguración de la Matriz Productiva	Estrategias sostenibles de localización de las actividades productivas y su relación con los grandes equipamientos. Proyecto de Ordenación en torno al Colector Perimetral (Programas de Actuación Integrada)
6. Gestión del Territorio en clave transversal	Observatorio del Área Metropolitana. Batería de Indicadores clave para la gestión del Plan

Cuadro 3 | Los desafíos propuestos y una posible plataforma operativa



BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, Sergio:** «Curso de Epistemología y Axiología territorial». Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo (multicopiado), 2005.
- DOWNS, Anthony:** *New Visions for Metropolitan America*, Washington DC: The Brookings Institution, Lincoln Institute of Land Policy, 1994.
- FERNÁNDEZ, Roberto:** «Seminario Teoría del Territorio y la Ciudad». Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Montevideo (multicopiado), 2006.
- FISHMAN, Robert:** «The Fifth Migration». *Journal of the American Planning Association*, otoño, 2005: pp. 357.
- HALL, Peter:** *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.
- HARVEY, David:** *La Condición de la Posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, 2004.
- IMM:** *Plan Montevideo*, disponible en <www.imm.gub.uy>, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA:** *Censo 2004. Fase I Departamento de Montevideo, Síntesis de Resultados*, disponible en <www.ine.gub.uy>, 2006.
- LEICHT, Eleonora:** Tesis de Maestría: «*Urban Growth Management for Metropolitan Montevideo*». UK, Oxford Brookes University, Joint Centre for Urban Design, 1999.
- LOMBARDO, Cecilia:** «*La división del territorio en los procesos de descentralización. Caso Montevideo*». Montevideo: ITU (inédito), 2003.
- MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (ed.):** *Libro Blanco del Área Metropolitana*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana, 2007.
- PODER LEGISLATIVO:** Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, N° 18308, 2008.
- SOJA, E.W.:** «*Seis Discursos sobre la Post-Metropolis*». *Urban*, Vol. 2. Madrid, 1998.
- SORKIN, Michael (ed.):** *Variaciones sobre un Parque Temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Gustavo Gili, 2004 (1992).
- SPRECHMANN, Thomas:** «*Prólogo a la Ciudad Celeste y otros escritos*». *La Ciudad Celeste* (un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI), Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Fundación Colonia del Sacramento. Montevideo, 2006: pp. 8-19.
- URRUZOLA, Juan Pedro:** «*Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*». Cuadernos del Territorio. Serie: Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial. Montevideo: MVOTMA-Udelar, 2007.
- VEGARA GÓMEZ, Alfonso:** «*Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI*». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. I, tercera época, N° 95-96, primavera-verano, 1993.