



**Valoración y reposo**

# **El patrimonio como política pública**

Conceptos globales, recepciones locales y estrategias para las áreas testimoniales de Montevideo

Pablo Canén Suárez





**FIGURA 1 IMAGEN DE PORTADA, COLLAGE DE UNA “MONTEVIDEO ANÁLOGA” BASADA EN EDIFICIOS PATRIMONIALES EMBLEMÁTICOS DE LAS ÁREAS TESTIMONIALES DE LA CIUDAD, POR PABLO CANÉN**

**LINK A DEFENSA DEL 11/03/2022: [HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=3RRHCF3MTYU](https://www.youtube.com/watch?v=3RRHCF3MTYU)**

**TRIBUNAL: MG. ARQ. LAURA CESIO, MG. ARQ. LAURA ALEMÁN, ARQ. FEDERICO BERVEJILLO**



FIGURA 2 FOTO DE DRON AV. 18 DE JULIO. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN

Autor: Arq. Pablo Canén Suárez ©  
Tutor: Dr. Arq. William Rey Ashfield

### **Valoración y reposo**

### **El patrimonio como política pública**

Conceptos globales, recepciones locales y estrategias para las áreas testimoniales de Montevideo

2021

Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU), Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de la República. Generación 2015.

\* Documento con ajustes de mínima posteriores a la defensa pública, y edición parcial de escritura en el 2022 y 2023, sobre aspectos señalados por el tribunal. Este documento tesis no es un libro en sí mismo, y, por tanto, si bien ubicable en el repositorio del Banco de Posgrados de FADU, no constituye una publicación *stricto sensu* careciendo de ISSN y/o ISBN

**Trazabilidad del proceso de investigación:** Este documento se basa en el Proyecto de investigación interno de la FADU denominado "Una ciudad con memoria operativa", que fue establecido expresamente para fundamentar el desarrollo de esta tesis durante los años 2017 y 2018; aunque fue entregado, no ha sido publicado. Dicho proyecto fue posteriormente revisado, ampliado y su contenido se duplicó gracias a los progresos realizados bajo una beca otorgada por la Comisión Académica de Posgrados de la Udelar entre 2018 y 2020. Además, se incorporaron las sugerencias de la comisión evaluadora del mencionado proyecto interno, que recomendó una síntesis más clara de las características del sistema de protección patrimonial de Montevideo.

Los avances iniciales, relativos a este proyecto interno, surgieron de la reestructuración de los trabajos presentados en varias asignaturas del programa MOTDU, en un esfuerzo de acumulación deliberada. Estos incluyen temas como "Epistemología y metodología para la investigación territorial y para la elaboración de tesis"; "Ordenamiento territorial: teorías de planificación y gestión territorial y urbana"; "Sistemas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, Ley fundante 18.308 e instrumentos departamentales"; y "Procesos territoriales, procesos urbanos; Economía, infraestructuras y servicios del territorio uruguayo". Al concluir el período 2017-2018, se integraron las investigaciones realizadas para dos asignaturas electivas: "Temas y problemas de la arquitectura y la ciudad II. América Latina" y "Historiografía de la arquitectura moderna".

Los elementos clave del período más reciente se centraron en incorporar perspectivas de diversos autores, tanto locales como extranjeros, en relación con la planificación y la gestión patrimonial. Se realizó un trabajo historiográfico que analizó las contribuciones de las investigaciones publicadas y difundidas en nuestro entorno. Además, se fortalecieron los marcos teóricos e históricos que fundamentan el concepto de patrimonio, los cuales han influido en la docencia de grado, particularmente en las clases magistrales impartidas en la Transversal de Patrimonio de la FADU, así como en los cursos de Historia de la Arquitectura de los siglos XX y XXI y de Historia de la Arquitectura del Uruguay.

**Aclaración metodológica:** La presente tesis se orienta hacia un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo. Aunque se apoya en la recolección de datos cuantitativos de diversas fuentes para fortalecer su línea argumentativa, el núcleo del análisis permanece cualitativo. El carácter de este documento es multifacético: teórico, al abordar los conceptos de patrimonio; histórico-documental, al realizar una historización mediante fuentes primarias y bibliográficas; y comparativo, al contrastar diversas perspectivas. Además, aspira a tener una aplicabilidad práctica, si bien no se enmarca dentro de la investigación aplicada en un sentido estricto. Se configura como una tesis acumulativa que integra una gama extensa de intereses vinculados al objeto de estudio. Estos intereses, que provienen de la trayectoria académica del autor en ámbitos como la historia y la política, no nacieron exclusivamente para la producción de la tesis, pero contribuyen a enriquecer intelectualmente los argumentos presentados. Aunque es preciso admitir que estos no son indispensables para validar una hipótesis o identificar un problema, su presencia surge a raíz de la pregunta de investigación que guía el estudio. La naturaleza de la investigación se acerca al género del ensayo, lo cual introduce ciertos riesgos debido a su deriva intelectual. La elaboración de la tesis también ha representado la oportunidad de revisar críticamente una amplia fracción de la producción escrita reciente sobre el territorio en Uruguay. En este ejercicio, se da lugar a un proceso de "re-territorialización" de conocimientos heterogéneos, así como a una "expropiación" del mecanismo académico de citación para convocar un conjunto disonante de voces. Todo ello se organiza en una estructura narrativa que busca articular un discurso no lineal, de manera persuasiva y polifónica. Aunque es necesario mencionar que tal registro "sonoro" es selectivo, fruto de una elección crítica.

#### Agradecimientos:

Expreso aquí mi más profundo agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a la realización de este proceso de investigación. Mi reconocimiento a los entrevistados, cuya disposición y aportes han sido esenciales para el desarrollo de esta tesis. Un agradecimiento particular a Gonzalo Bustillo, quien jugó un papel fundamental en mi formación como investigador e instigó en mí un profundo e irreversible interés por las políticas públicas. A Mariana Ures, por su amabilidad al compartir conmigo sus investigaciones sobre inmuebles vacantes en Ciudad Vieja en 2018. A Juan Montans, por su apoyo en los inicios de esta línea de investigación. Debo mencionar a Fernando García Amen, cuyas perspectivas aéreas a través de vuelos de dron han sido reveladoras, y a Joaquín López, que, en la búsqueda de capturas elevadas, llegó a sacrificar un dron ante el temible gavilán de Plaza Zabala. Gracias a Inés Ferrón, Patrick Apolant y Santiago Medero por su detallada y generosa revisión del texto. A Mariano Arana, por su invaluable diálogo y contribuciones, siendo un actor clave en la reubicación del patrimonio como un tema de interés comunitario. Un reconocimiento especial a William Rey, cuya paciencia y audaz tutoría han sido un faro en este viaje; y a Serrana Robledo, por enriquecer este trabajo con sus aportes gráficos. Agradezco a Javier Fagúndez por su disposición constante desde el Servicio de Enseñanza de Posgrado y Educación Permanente. Mi gratitud también al equipo docente de la Transversal de Patrimonio por facilitar una senda que conecta la investigación con la docencia, y a mis colegas de las Unidades Curriculares de Historia II e Historia III, especialmente a Leonardo Gómez por sus valiosas enseñanzas en el ámbito de la extensión universitaria. A Ernesto Spósito, agradezco su generosa lectura, facilitación de datos y visiones que han añadido profundidad a la comprensión de la gestión patrimonial. A mis compañeros de la Comisión Especial Permanente Ciudad Vieja, por el enriquecedor trayecto conjunto. Un saludo al equipo con el que recorrí muchos barrios, el Revisor Montevideo, y mi agradecimiento particular a Ramiro Rodríguez Barilari, uno de sus más fervientes impulsores. Para finalizar, un agradecimiento especial a la FADU por financiar en 2017 el proyecto de investigación “Una ciudad con memoria operativa”, y a la Comisión Académica de Posgrado de la Udelar por la beca otorgada durante el periodo 2018-2020, lo cual ha sido crucial para la culminación de esta tesis, titulada originalmente “El patrimonio como política pública”.

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>TABLA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>9</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>

## PARTE I

<b>MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO: CONCEPTOS DE PATRIMONIO .....</b>	<b>17</b>
Monumento histórico y patrimonio cultural. Conceptos y evoluciones.....	17
Del monumento al centro histórico.....	19
Principales teorías del restauro e intervención patrimonial.....	22
Planteos desde la posmodernidad .....	30
La ampliación del concepto de patrimonio en las cartas internacionales .....	34
Nuevas actividades asociadas al patrimonio: el rol del turismo y la cooperación internacional .....	42
<b>MARCO REGIONAL EN EL CONTEXTO GLOBAL: PARTICULARIDADES EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>47</b>
El financiamiento de los centros históricos en América Latina.....	49
Las etapas del financiamiento de la centralidad histórica.....	50
¿Qué rol juega el sector inmobiliario? .....	57
¿Un nuevo estado cultural? .....	59

## PARTE II

<b>HISTORIA, PATRIMONIO Y PARADIGMAS URBANOS EN URUGUAY .....</b>	<b>63</b>
Paradigmas urbanos modernos .....	63
La genealogía del patrimonio en Uruguay .....	68
El enfoque de la historia urbana .....	76
Las posturas por la transformación de la ciudad desde los '80 .....	81
<b>CLAVES MATERIALES Y FORMALES DEL PATRIMONIO EDIFICADO EN MONTEVIDEO. BREVE CRONOLOGÍA .....</b>	<b>101</b>
La necesidad de una historia de la construcción .....	101
Aproximación a un cronograma tecnológico-constructivo del patrimonio .....	103

### **PARTE III**

#### **RÉGIMEN LEGAL DEL PATRIMONIO EN URUGUAY..... 121**

La política pública en relación a lo patrimonial, consideraciones generales ..... 121

    Reseña del marco jurídico en Uruguay ..... 122

El ordenamiento territorial como política pública en Uruguay ..... 127

El Patrimonio como materia de ordenamiento territorial en la LOTDS ..... 130

Complejidades del diseño institucional ..... 131

#### **POLÍTICAS PATRIMONIALES EN MONTEVIDEO ..... 139**

Descripción del sistema patrimonial ..... 140

Apreciaciones sobre el debate patrimonial a nivel local ..... 150

Las áreas patrimoniales de Montevideo, origen en Ciudad Vieja ..... 155

    Caracterización de las áreas patrimoniales protegidas ..... 159

#### **LECTURAS DE LOS PROCESOS URBANOS Y TERRITORIALES DE MONTEVIDEO..... 173**

La interpretación de los procesos según el Informe de Áreas Caracterizadas de 1984  
..... 173

La interpretación tipomorfológica de Benech, Sprechmann, Villaamil, Bastarrica  
(1983) y el TIUR (1986) ..... 176

Procesos urbano territoriales posteriores a 1985: de las comisiones a la planificación  
..... 183

Valorización en áreas patrimoniales ..... 189

#### **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PLAN MONTEVIDEO-POT)..... 197**

El modelo del POT y la planificación derivada ..... 198

    Planificación de 2do grado en Ciudad Vieja ..... 202

    Planificación de 3er grado: PUDs & ARIs ..... 207

    A propósito de la Revisión del Plan Ciudad Vieja ..... 208

Instrumentos de gestión específicos del patrimonio ..... 211

La revisión del POT y las Directrices Departamentales: alineamiento con la LOTDS  
..... 216

El aporte de otros planes de suelo patrimonial derivados del POT ..... 223

    Plan Arroyo Miguelete ..... 223

    Plan Prado-Capurro ..... 224

    Plan Carrasco-Punta Gorda ..... 225

    Plan Barrio Sur ..... 227

    Plan Goes ..... 229

Tabla de instrumentos de planificación derivada de Montevideo ..... 232

## PARTE IV

<b>EL APORTE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA SUPERACIÓN DE LA DUALIDAD PLAN-PROYECTO .....</b>	<b>239</b>
¿Patrimonio Vs Planificación?.....	239
El POT y sus diversas genealogías planificadoras .....	241
La dificultad para sostener estrategias .....	246
<b>LAS POSIBILIDADES DE INTERVENIR EN LOS PROCESOS.....</b>	<b>251</b>
La institucionalidad posible del patrimonio .....	254
¿Qué puede aportar la óptica de las economías de la cultura?.....	257
Avances y desafíos en Montevideo .....	261
La gestión concreta: un cambio de enfoque.....	268
Herramientas de política pública: algunos caminos para la acción .....	270
Métodos para una parametrización.....	274
<b>REFLEXIONES DE CIERRE .....</b>	<b>277</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>282</b>
Libros, tesis, artículos .....	283
Entrevistas y clases .....	298
Leyes, decretos, convenciones y otros documentos oficiales.....	299
Cartas y declaraciones internacionales del patrimonio .....	300



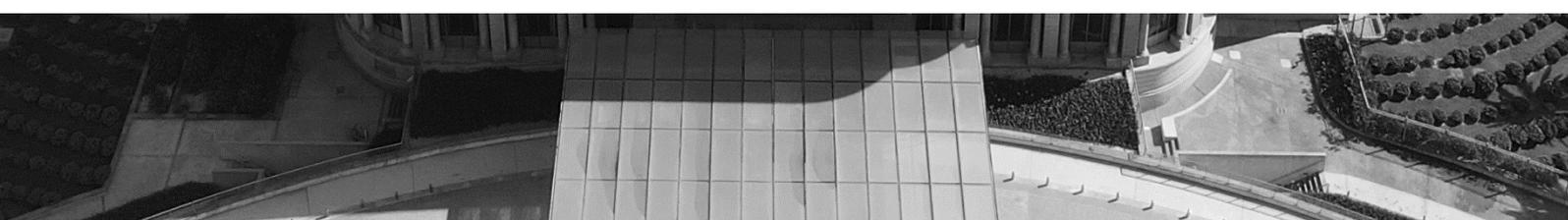
FIGURA 3 FOTO DE DRON BARRIO PRADO. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN

# TABLA DE ABREVIATURAS

APOT-Avance del POT  
APROT-Avance Revisión del POT  
ARI-Área de Rehabilitación Integral  
ARQUA-Arqueólogos de Uruguay Asociados  
BHU-Banco Hipotecario del Uruguay  
BID-Banco Interamericano de Desarrollo  
BID-Bien de Interés Departamental  
BIM-Bien de interés municipal  
CAF-Comisión Andina de Fomento / Banco de Desarrollo de América Latina  
CCU – Centro Cooperativista Uruguayo  
CCZ-Centro Comunal Zonal  
CEDAS - Centro de Asistencia Técnica y Social  
CEP-Comisión Especial Permanente  
CEPCV-Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja  
CHEPP - Comisión Honoraria de Espacios Públicos Patrimoniales  
CIAM-Congreso Internacional de Arquitectura Moderna  
CPCN-Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación  
DD-Directrices Departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible  
DINOT-Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial  
DINAVI-Dirección Nacional de Vivienda  
FADU-Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo  
FEGUR-Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural  
FNV-Fondo Nacional de Vivienda  
FOS-Factor de ocupación de suelo  
GEU-Grupo de Estudios Urbanos  
IAC-Informe de áreas caracterizadas, 1984  
IOT-Instrumento de Ordenamiento Territorial  
OT-Ordenamiento territorial  
ICOMOS-Consejo Internacional de Monumentos y Sitios  
IHA - Instituto de Historia de la Arquitectura de FADU, hoy IH  
IM-Intendencia de Montevideo (desde el 2009)  
IMM-Intendencia Municipal de Montevideo  
LOTDS-Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, N. °18.308, 2008  
MEC-Ministerio de Educación y Cultura  
MHN-Monumento Histórico Nacional  
MVC-Montevideo Visión de Ciudad, 1994  
MVOMTA-Ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
NGP-Nueva gestión pública  
OEA-Organización de Estados Americanos  
PAI-Programa de actuación integrada  
PAU-Programa de actuación urbana  
PED-Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, 1994  
PEOPM-Plan Especial de Ordenación Protección y Mejora  
PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PNV – Plan Nacional de Viviendas  
POT-Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, Plan Montevideo  
PUD-Proyecto Urbano de Detalle  
SIG-Sistemas de información geográfica  
TIUR-Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales  
UDELAR-Universidad de la República  
UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
UPP – Unidad de Protección del Patrimonio de la Intendencia de Montevideo (hasta el 2022), hoy Planificación patrimonial según nuevos planteos del organigrama, que no ha tenido un nivel de concreción asertivo a la fecha



FIGURA 4 FOTO DE DRON BARRIO CARRASCO. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN



## **RESUMEN**

Montevideo cuenta con diez zonas designadas en régimen de suelo patrimonial, con planes de expansión en curso. Dichas zonas están sujetas a la normativa del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 1998 y a planes parciales posteriores. Este marco regulatorio es el resultado de un proceso acumulativo, destacando la creación de la Comisión Especial Permanente Ciudad Vieja (CEPCV) en 1982. Con la fundación de esta comisión y la elaboración de un inventario arquitectónico del área, se instaló en los hechos un sistema de protección para sectores de importancia histórica en Montevideo, reflejando una visión del patrimonio que trascendió los objetos individuales para incluir entornos urbanos. La Ley de Patrimonio 14.040 de 1971 de Uruguay, hoy desactualizada, fue un paso inicial en esta dirección, mientras que legislaciones más recientes, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) 18.308 de 2008, proponen un enfoque más holístico de la gestión patrimonial. Sin embargo, críticas de expertos como Carmona, Rey, González y Carámbula sugieren que la implementación de estos marcos normativos ha sido deficiente para una gestión cultural eficaz, problema asentado por interrupciones ocasionales y retrasos en los procesos institucionales.

Esta investigación compara la dinámica de protección y promoción patrimonial en Montevideo con experiencias y documentos internacionales, que reflejan una integración creciente y más inclusiva del concepto patrimonial en sus dimensiones cronológicas, tipológicas y geográficas. Adicionalmente, se examina la progresión del patrimonio como una esfera de interés autónoma a nivel mundial. El análisis se enfoca en cómo Montevideo ha interpretado y adaptado la noción de patrimonio a través del tiempo, en relación con las posiciones historiográficas y el avance del conocimiento técnico y estilístico en distintos tiempos patrimoniales. El objetivo es comprender el enfoque de la ciudad hacia la gestión patrimonial y discernir caminos innovadores para su mejora, dentro del marco de las políticas públicas urbanas, las cuales exigen estrategias adaptadas para cumplir con los objetivos de planificación propuestos.

*Montevideo has ten areas designated under a heritage soil regime, with ongoing expansion plans. These areas are subject to the regulations of the 1998 Territorial Ordering Plan (POT) and subsequent partial plans. This regulatory framework is the result of a cumulative process, with the establishment of the Special Permanent Commission of the Old City (Comisión Especial Permanente Ciudad Vieja, CEPCV) in 1982 being a significant development. With the institution of this commission and the creation of an architectural inventory for the area, a protection system was put in place for sectors of historical importance in Montevideo, reflecting an understanding of heritage that goes beyond individual objects to include entire urban settings. Uruguay's Heritage Law 14.040 of 1971, now outdated, was an initial step in this direction, while more recent legislation, such as the Territorial Ordering and Sustainable Development Law (LOTDS) 18.308 of 2008, proposes a more holistic approach to heritage management. Nevertheless, critiques from experts such as Carmona, Rey, González, and Carámbula suggest that the implementation of these regulatory frameworks has been inadequate for effective cultural management, an issue exacerbated by occasional interruptions and delays in institutional processes.*

*This research compares the dynamics of heritage protection and promotion in Montevideo with international experiences and documents, which reflect a growing and more inclusive integration of the heritage concept in its chronological, typological, and geographical dimensions. Additionally, the progression of heritage as an autonomous sphere of interest on a global level is examined. The analysis focuses on how Montevideo has interpreted and adapted the notion of heritage over time, in relation to historiographic positions and the advancement of technical and stylistic knowledge in different heritage periods. The aim is to understand the city's approach to heritage management and to discern innovative pathways for its improvement, within the framework of urban public policies, which require tailored strategies to fulfill the proposed planning objectives.*

## INTRODUCCIÓN

En Montevideo y Uruguay, el patrimonio urbano arquitectónico goza de un profundo arraigo cultural, aunque su sostenibilidad se percibe como frágil. Esto es evidente en eventos anuales como el Día del Patrimonio, organizado por la CPCN desde 1995 gracias a la iniciativa del arquitecto José Luis Livni. También se refleja en la formación de comisiones específicas dedicadas a la protección del patrimonio en distintas áreas testimoniales<sup>1</sup> de la capital. Estas comisiones se han beneficiado en parte de las prácticas previas del Grupo de Estudios Urbanos, encabezado por Mariano Arana en la década de 1980. Paralelamente, un número creciente de organizaciones sociales busca influir en la agenda política respecto al patrimonio. Entre ellas destacan Basta de Demoler, Patrimonio Activo, Asamblea Permanente por la Rambla Sur y Comisión Derecho a la Ciudad, esta última con un enfoque marcadamente social.

A pesar de estas consideraciones, el patrimonio no suele ser una prioridad en los programas políticos ni en las campañas electorales. Como señala Laura Alemán, en la política persiste una "permanente tensión entre cuidar lo que tenemos y generar trabajo, atraer inversiones y demás,"<sup>2</sup>.

Desde el ámbito académico, particularmente a través de las publicaciones de FADU, se han logrado avances en la discusión del patrimonio desde una perspectiva disciplinaria. Ejemplos notables de estas contribuciones incluyen: "Arquitectura y patrimonio en Uruguay: proceso de inserción de la arquitectura como disciplina en el patrimonio" de Cecilia Ponte y Laura Cesio. Esta obra es esencial para comprender de manera estructurada nuestras conceptualizaciones locales y acciones en torno al patrimonio. "Patrimonio, proyecto, desarrollo local. Paisajes culturales en el Uruguay", una compilación a cargo de Mercedes Medina que extiende el enfoque hacia aspectos territoriales. "Patrimonio Industrial Molinos y Hangares" de Lina Sanmartín, que introduce la idea del patrimonio industrial en nuestro contexto. "Tu Patrimonio", una

---

1 En la tesis se utilizará el término área testimonial como equivalente a área patrimonial, por ser la jerga que se aplicó por mucho tiempo en la ciudad de Montevideo

2 En referencia a la nota de prensa de MURO, Fabian. ¿Cómo cuidamos nuestro patrimonio arquitectónico? Publicado en El País el 7 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/domingo/cuidamos-nuestro-patrimonio-arquitectonico.html>

antología creada por Rey, Barriola y Mendizábal, destinada a la divulgación y que se centra en edificios emblemáticos de Uruguay. Además, hay otras publicaciones más específicas relacionadas con la historia de la arquitectura. Estas serán analizadas en la Parte II de este volumen desde un enfoque historiográfico, ya que de diversas maneras han establecido argumentos para valorar, o en algunos casos minimizar, ciertas manifestaciones específicas de nuestro patrimonio edificado.

A pesar del indiscutible valor de las publicaciones previamente mencionadas, el interés por abordar la gestión del patrimonio desde la perspectiva de una política pública específica parece no haber impulsado una cantidad considerable de estudios. Excepciones notables son los trabajos actuales, como la tesis en desarrollo de la Arq. Mariana Alberti y la reciente tesis presentada por la Arq. Yenny Espósito, además de otros estudios de posgrado emergentes. En este sentido, el propósito de redirigir la administración y las estrategias relacionadas con nuestro patrimonio urbano desde el prisma de las políticas públicas, es precisamente el hueco que esta tesis aspira a llenar.

En la Parte III de este documento, se explorará cómo la gestión del patrimonio en Montevideo dispone de limitados recursos y competencias, lo que a menudo hace que la transición de la mera valoración nominal al acto real de protección sea insuficiente. En consecuencia, nuestros activos patrimoniales a veces quedan sujetos a dinámicas pasivas. Sin embargo, para entender el enfoque que buscamos adoptar, es esencial tomar distancia de nuestro caso específico por un momento y adentrarnos en un nivel de reflexión más amplio y, naturalmente, histórico. Considerar el patrimonio desde una perspectiva política implica entender que, en este ámbito, como en cualquier otro espacio político, se actúa en un contexto donde, según los antiguos griegos, “[...] el orden natural de la dominación es interrumpido por la institución de una parte de los que no tienen parte” (Rancière en Bustillo, 2019: p. 183). Aunque el concepto de patrimonio tiene sus raíces en una noción patriarcal de herencia —y, tomando prestado el juego terminológico de los antiguos griegos, pertenecería al ámbito del “oikos” en su sentido original— la evolución del término se relaciona más con el dominio público, y por ende con la “polis”. El antropólogo valenciano Daniel Carmona menciona: (2020):

El concepto de patrimonio se circunscribía [...] a un grupo familiar [...] y siempre al ámbito privado. Sin embargo, en Francia, tras la Revolución de 1789, la palabra equivalente *patrimoine* adquiere un nuevo significado. Comienza a aplicarse a bienes que habían perdido su utilidad original (y por tanto económica), e incluso a otros

muchos que carecían de conceptualización como bienes (es decir, de valor reconocido). Pero, sobre todo, este nuevo significado (...) ya no tiene como titulares y herederos a individuos o familias, sino a comunidades políticas como pueblos, naciones.

Desde la perspectiva antropológica, Prats y Santana (2005) definen el patrimonio cultural como "todo aquello que juzgamos digno de conservación por motivos no utilitarios". Si reconocemos que el patrimonio, o los patrimonios, representan campos en disputa o una categoría culturalmente fluctuante, también deberíamos admitir que ciertos relatos pueden canalizarse a través de la esfera patrimonial, mientras que otros no (surge aquí la paradoja de empoderamiento como una categoría que refleja asimetrías, desempoderando lo diferente). Por lo tanto, seguimos operando dentro del ámbito de las "Politics", término en inglés que se refiere a la actividad y discurso relacionados con la estructuración del poder. Sin embargo, para gestionar el patrimonio de manera efectiva y amplia, debemos adentrarnos en el terreno de las "policies", es decir, las políticas públicas, junto con una serie de prácticas orientadas a manejar los vectores que se manifestaban en el discurso político.

Retomando, el foco de esta tesis radica en el patrimonio entendido como política pública en Montevideo, siempre manteniendo una perspectiva global sobre la formación y evolución del término. El objetivo principal es profundizar en el entendimiento de la gestión y planificación territorial del patrimonio en nuestra ciudad. Específicamente, se busca examinar cómo se ha acogido el concepto de patrimonio en nuestra localidad y describir los procedimientos de gestión del patrimonio urbano en Montevideo, identificando sus limitantes y desafíos.

Las preguntas guía de la investigación son: ¿Cómo se define el patrimonio en el contexto de las políticas públicas? ¿Cómo ha evolucionado este concepto? ¿Cómo se arraiga esta idea en nuestra región? Pero, fundamentalmente, ¿cuáles son las particularidades del patrimonio en relación con la planificación territorial en Montevideo y qué oportunidades de innovación existen?

Metodológicamente, se realizó un análisis de fuentes primarias y secundarias de carácter histórico "universal" en torno a la noción de patrimonio, así como una interpretación de sus repercusiones en términos de acción y cartas internacionales. A continuación, se examinaron fuentes secundarias relacionadas con las peculiaridades en el manejo del patrimonio en América Latina. Se procedió con un análisis de fuentes históricas y documentales, tanto primarias como secundarias, y se llevaron a cabo entrevistas con el propósito de ahondar en el modelo de gestión de

## INTRODUCCIÓN

zonas patrimoniales de la capital uruguaya, poniendo especial énfasis en la Ciudad Vieja, por su primacía temporal en el sistema. Como mencionábamos, es esperable que las discursividades emergentes desde la academia reciban atención, ya que a menudo constituyen el precursor de las decisiones en esferas institucionales, coincidiendo en muchas ocasiones no solo en acuerdos o tratados, sino también en los actores involucrados. Paralelamente, se han registrado voces disidentes a través de la participación personal en talleres públicos y del análisis de la prensa contemporánea como fuente de estudio. Se ha adoptado un enfoque basado en autores que identifican tanto las limitaciones intrínsecas de los sistemas de planificación y protección patrimonial como los posibles puntos de innovación en este modelo específico. El diseño de esta obra, estructurada en cuatro partes, busca informar al lector sobre la relativa independencia de cada sección, aunque la progresión sigue una trayectoria de lo general a lo particular y de lo teórico a lo aplicable.

Debemos realizar también la siguiente advertencia: al igual que en el trabajo reflexivo y de gestión de las comisiones patrimoniales, se busca ofrecer una perspectiva holística e inclusiva desde diversas ópticas. Por ende, los caminos intelectuales que se avecinan transitan desde teorías hasta detalles concretos, desde políticas generales hasta espacios específicos y de estructuras arquitectónicas hasta paisajes más amplios, en un recorrido que va y viene. Esto vuelve difusa la definición de una escala específica de estudio, entrecruzando la naturaleza investigativa con el carácter ensayístico.



FIGURA 5 CALLE SARANDÍ, MONTEVIDEO, URUGUAY. FOTOGRAFÍA PROPIA, 2020



# PARTE I

## MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO: CONCEPTOS DE PATRIMONIO

Este capítulo tiene como objetivo trazar la evolución del concepto moderno de patrimonio, desde su origen en Europa y su propagación hacia el resto de occidente y el mundo. Se hace referencia a diversos autores, destacando las contribuciones de Françoise Choay y Antón Capitel. Además, se examinan las "Cartas internacionales de patrimonio cultural", para entender las diferentes interpretaciones del concepto a lo largo del tiempo. Esta exploración es esencial para trascender una percepción coloquial del patrimonio y dirigirnos hacia una comprensión más erudita y técnica, que podría describirse mejor como técnico-política.

### **Monumento histórico y patrimonio cultural. Conceptos y evoluciones**

Según Françoise Choay (2007: p. 85), la Revolución Francesa representó un momento decisivo en la protección y clasificación del patrimonio en occidente. Aunque identifica en el quattrocento italiano un momento crucial en la consideración historiográfica del mundo clásico, aún no existía espacio para otro "monumento" que no fuera el "antiguo", que evitaba el pasado reciente de la Edad Media y lo veía como un tiempo educativo. No sería hasta finales del siglo XVIII cuando el tono "antiquizante" cediera lugar a una visión que trascendiera el período de los anticuarios, allanando el camino para la formación de un marco jurídico que salvaguardara lo "nacional" como un reflejo de un pueblo en plena emancipación. Es ampliamente reconocido el volumen de destrucciones llevadas a cabo durante la revolución en Francia. Sin embargo, la misma revolución sentó las bases para contrarrestar, desde otras vertientes también revolucionarias, dichos actos de vandalismo. De hecho, durante este período se redactaron varias "instrucciones" que luego sirvieron como antecedente para la primera *Commission des Monuments Historiques* de 1830. Frédéric Rücker<sup>3</sup>, en su estudio de archivos sobre "*Les origines de la conservation de monuments historiques*", sitúa varios de los aspectos de la protección del patrimonio en la tradición pre-revolucionaria, sin notar que en 1789 se

---

<sup>3</sup> Choay refiere a: Rucker, Frederic, (1913). *Les origines de la conservation des monuments historiques en France (1790-1830)*. París: Jouve & Cie, París.

introduce una verdadera disrupción que da paso a la acción. Así, la “conservación iconográfica abstracta de los anticuarios cede lugar a la conservación real” (p. 86).



FIGURA 6 VIOLACIÓN DE LAS BÓVEDAS REALES DE SAINT-DENIS, POR HUBERT ROBERT

Según Choay (p. 92), las primeras acciones tomadas durante la Revolución pueden categorizarse como medidas de conservación preventiva. Sin embargo, a raíz del vandalismo ideológico que surgió posteriormente a 1792, emerge un enfoque de conservación reaccional, que demanda diferentes formas de intervención. Bajo este prisma, diversos compradores adquirieron patrimonios nacionales y, legalmente, pero sin sanción, procedieron a su demolición para redistribuir parcelas u otros propósitos. Además, la propia Revolución también jugó un papel, eliminando por motivos simbólicos vestigios del pasado monárquico.

La ironía, como señala Choay, es que "la conservación reaccional no emergió a raíz de individuos particulares, sino del mismo mecanismo revolucionario que propició el vandalismo ideológico". Esta paradoja se manifiesta en decretos casi simultáneos emitidos por el *Comité d'Instruction Publique* y las *Commisions des Arts*. Para Choay, los documentos concernientes a la conservación reaccional prefiguran, en su esencia, los métodos de protección de monumentos históricos que se consolidarían en los siglos XIX y XX.

No obstante, no sería hasta 1820 que el concepto de monumento histórico se arraigó (Choay; 2007: p. 115). En esa época en Francia, surge una mentalidad que se desvincula tanto de la tradición de los anticuarios como del espíritu revolucionario. Choay señala esta fecha específicamente porque Charles Nodier y el barón Taylor lanzan el primer volumen de *Voyages pittoresques et romantiques dans l'ancienne France*.

Este "viaje de impresiones" refleja un cambio significativo de perspectiva. El romanticismo del siglo XIX otorgaría un renovado valor a las antigüedades. Hasta 1964 (año de la redacción de la Carta de Venecia), presenciamos la consolidación del concepto de monumento histórico como pilar de la salvaguarda patrimonial. Posteriormente, surgen perspectivas más complejas, entre las cuales destaca la territorialización del patrimonio.

Elizabeth Gilardo (2009) destacada historiadora colombiana, al hacer eco de las reflexiones de Choay, postula que: a partir del período antiquizante y la disruptiva década de 1960, el monumento histórico simbolizaba una conexión objetiva con el pasado. Sin embargo, en el contexto de la era digital, ese pasado y ese patrimonio se manifiestan de forma distinta. Acto seguido, añade: "Ante la palpable desmaterialización de las relaciones sociales, surge una suerte de desasosiego generalizado que nos impulsa a buscar en ese pasado edificado un refugio temporal más tangible".

Surge la ineludible pregunta: ¿Hasta qué punto la restauración de centros históricos no es más que un entramado de ficciones que gravitan hacia la musealización de todas las áreas y expresiones de la actividad humana? (Choay; 2007: p. 227). En la misma línea, Mery McLeod (1989) sostiene que la referencia histórica se desvanece en nostalgia, evasión o en un amable simulacro, eclipsando la verdadera esencia de la historia.

### **Del monumento al centro histórico**

El término "centro histórico", de acuerdo con el investigador mexicano Víctor Delgadillo (2011: p. 45), es una noción reciente que ha venido a reemplazar otras denominaciones referentes a áreas urbanas centrales. Según Delgadillo el concepto remite a un espacio que se ha moldeado con el transcurso del tiempo, conjugando funciones urbanas tanto estáticas, como la vivienda, como dinámicas, entre las que se cuentan comercio, administración y servicios.

En el contexto de la América hispánica, la centralidad urbana tiene sus raíces en la fundación de las ciudades indianas. Esencialmente, el esquema establecido por las leyes de Indias sitúa las funciones centrales alrededor de la plaza mayor, englobando poder político, esfera social, religión, comercio y celebraciones.

Por su parte, en Europa, la discusión acerca del centro histórico emergió en torno a mediados del siglo XIX, siendo percibido más como un desafío que como un constructo teórico, en gran medida a causa de la vertiginosa Revolución Industrial y el establecimiento del capitalismo como sistema económico preponderante. Esta metamorfosis urbana, ligada a profundos cambios demográficos, repercutió en la configuración urbana de diversas maneras. En este escenario, Delgadillo identifica dos enfoques predominantes de intervención en el casco antiguo. Uno se observa en Barcelona, caracterizado por su expansión, en la que la conservación del centro histórico se dio más por abandono y marginación que por una genuina intención de preservación patrimonial. Contrariamente, en París se optó por la creación de amplias avenidas, aunque esto supuso la sustitución de gran parte del entramado medieval, motivado por objetivos higienistas y de carácter militar.

Siguiendo el pensamiento de Choay, Delgadillo sitúa la emergencia del término "centro histórico" en la década de 1960, superando así el planteamiento de la Carta de Atenas de 1931, en la que se primó la protección del entorno directo del monumento histórico. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo se encontró con la pérdida de una vasta herencia urbana. En este contexto, varias concepciones se retroalimentaron hasta consolidar la noción de patrimonio urbano. A este respecto, es crucial subrayar las contribuciones del italiano Gustavo Giovannoni, pieza clave en la formulación y promoción de esta idea.

Por su parte, la UNESCO, desde su fundación, ha defendido un enfoque antropológico, incluyendo no solo el patrimonio tangible sino también aquel de carácter intangible, como los productos de la labor anónima y los asentamientos humanos. De ahí surge el término "bienes culturales", que marcó una evolución en la definición de patrimonio al incluir todos aquellos elementos de interés cultural. Sin embargo, Delgadillo (p. 50) señala que:

[...] convive, coexiste, y se confunde con otros conceptos surgidos en el siglo XIX como obra maestra, obra de arte, y monumento histórico o artístico. Este reconocimiento inicia en el siglo XIX con la consolidación de los estados nación, aunque hasta hoy la protección patrimonial parece seguir privilegiando la nominación de objetos con consensuado valor artístico-estético.

Es esencial considerar las raíces etimológicas de la palabra patrimonio. Los franceses emplean "Patrimoine" para aludir a edificaciones del pasado dignas de protección debido a sus valores artísticos y/o históricos. El término anglosajón "Heritage" se asocia principalmente a aspectos económicos y jurídicos. Mientras, la palabra alemana "Denkmal" (monumento) guarda una estrecha relación con la memoria, y "Baudenkmal" se refiere específicamente a un "monumento edificio". Proveniente del latín, "monumentum" o "monere" alude a lo que evoca o recuerda. Sin embargo, este recuerdo no engloba cualquier pasado, sino una selección vinculada a la construcción identitaria. Según Choay, el monumento resguarda a quienes lo erigen y/o lo utilizan, afianzando una narrativa de pertenencia. En el análisis de Choay, el patrimonio destaca por tres valores predominantes: "como fuente de conocimiento histórico (didáctico), objeto de apreciación (estético) y sustento de un sentimiento o discurso nacional (nacionalista)." (Delgadillo; 2011: p. 53).

El peligro: su función narcisista. Narciso, el mitológico joven que perece, incapaz de alejarse de su propia imagen reflejada, ilustra una fase de vida en la que regresar a sus emociones más profundas podría conducir a la neurosis. Choay postula que la devoción al patrimonio puede tener una justificación temporal: "el breve intervalo necesario para poner en pausa, simbólicamente, el avance de la historia y tomar un respiro en el presente..." (p. 229).

Sin embargo, superado ese período, nos encontramos en peligro de negar la realidad y caer en una conciencia ilusoria. Esta perspectiva no se aleja mucho del concepto de "cronocaos" planteado por Koolhaas (2014; p. 15), donde se alude a la superposición constante de tiempos y geografías que se buscan preservar. Para este arquitecto holandés, quizá el más influyente de la era contemporánea, estamos atravesando un instante simultáneamente emocionante y paradójico: "La conservación está avanzando a un ritmo tan vertiginoso que podría sobrepasarnos. Es posible que estemos en la víspera de vivenciar un punto de inflexión donde la preservación deje de ser una mera acción retrospectiva".

## **Principales teorías del restauro e intervención patrimonial**

El concepto de restauración es eminentemente moderno, interpretando la modernidad bajo el prisma braudeliano de la "larga duración". Esta actividad se enmarca dentro de la Ilustración, sostenida por la razón y un entendimiento meticuloso -y, ¿por qué no?, clasificado- del pasado. La inclinación neoclásica hacia una racionalidad arraigada en la antigüedad greco-romana a finales del siglo XVIII, aunque con adeptos de ambas tradiciones, propulsaría un meticuloso interés en la medición de las ruinas, evolucionando gradualmente hacia su conservación en calidad de testimonios monumentales. El auge del turismo arqueológico, dirigido a estas épocas previas, iría enriqueciendo la comprensión sobre las técnicas constructivas y estéticas de los antiguos. De esta forma, emergen corrientes contemporáneas que favorecen el "rigorismo" griego (como los postulados de Lodoli y Laugier) y su sistema arcaico, así como el sistema romano que trasciende la mera funcionalidad en sus elementos arquitectónicos (según Piranesi). En este contexto, se refuerza la noción de que el patrimonio trasciende la idea de objetos concretos, aludiendo más bien a un proceso de legitimación cultural y a la construcción de narrativas que validan ciertas prácticas, tal y como señala Laurajane Smith (2006).

Resulta paradójico que el creciente interés en conservar estos vestigios surja tras la denominada "crisis de lo clásico" (evidente a fines del siglo XVII). En esta época, figuras como Desgodetz y Perrault cuestionarían la arbitrariedad de los órdenes clásicos, confrontando ruinas con las descripciones de Vitruvio y las obras de Scamozzi, Vignole, Palladio y Serlio.

La percepción de belleza, intrínsecamente relativa, no derivaba de proporciones consideradas "superiores", sino más bien de una convención aceptada. A pesar de ello, la persistente tradición clásica facilitaría la revalorización de periodos históricos (y espacios geográficos) que el Renacimiento había tachado de bárbaros, como son el románico y el gótico. Podríamos suponer, sin grandes riesgos, que el posicionamiento de los "restauradores" frente a la intervención del patrimonio edificado estaría intrínsecamente ligado al periodo histórico al cual estuviesen alineados; basta pensar en el revival gótico impulsado por los románticos del siglo XIX, manifestado en sus múltiples expresiones.

## TABLE DES ENTABLEMENS.

Tofcan	Dorique	Ionique	Corinthien	Composite
minutes	minutes	minutes	minutes	minutes
Vitruve 15	Colifée 26	Temp.de la F.V. 18	T.de la Paix 8	Arc des Lions 34
Scamozzi 11	Scamozzi 27	Vignole 18	Port.de Sep. 12	Serlio 30
Vignole 15	Vitruve 15	Th. de Mar. 25	P.de Lorme 19	Vignole 30
Palladio 16	Bullant 15	Colifée 26	T.de Nerva 24	Arc de Sept. 19
Serlio 3	Serlio 13	Palladio 11	Les 3.Colon. 36	Arc de Titus 19
	Palladio 12	Serlio 13	F.de Neron 47	T. de Bacch. 2
	Vignole 10	Scamozzi 15	Scamozzi 0	Palladio 0
	Barbaro 8	De Lorme 16	Palladio 6	Scamozzi 3
	Th. de Mar. 7	Vitruve 19	Vignole 12	
	De Lorme 5	Bullant 35	Serlio 14	

FIGURA 7 TABLE DES ENTABLEMENS. (EN PERRAULT, CLAUDE, ORDONNANCE[...], J.B. COIGNARD, PARÍS, 1683).

La investigadora mexicana Catherine R. Ettinger (2006: p. 40) sostiene que:

Los principios que rigen la actividad de la conservación del patrimonio surgieron en un juego entre el romanticismo neogótico y el racionalismo clasicista que formó la base para el desarrollo del movimiento moderno en la arquitectura del siglo XX. El manejo de conceptos como la honestidad, la claridad, la negación de ambigüedades refleja el racionalismo característico del siglo XIX.

De hecho, lo que se conoce como restauración arqueológica, con Giuseppe Valadier como uno de sus principales exponentes, puede ser entendida como la primera metodología con aspiraciones científicas en el ámbito de la restauración. Esta corriente encuentra sus ejemplos en intervenciones como las realizadas en el arco de Tito, el Coliseo Romano y la Basílica de San Pedro; destacando técnicas como la anastilosis y la conservación monumental basada en un meticuloso análisis de los testimonios materiales disponibles.

El arquitecto español Antón Capitel (2009: p. 17) comenta al respecto: "La completación del Arco de Tito [...] reconstruirá la totalidad que parecía exigir su relativo tamaño utilizando la facilidad de la arquitectura académica para realizar una analogía con el lenguaje romano en favor de una unidad formal no mimética."



FIGURA 8 INTERVENCIÓN EN EL COLISEO ROMANO POR RAFFAELE STERN Y GIUSEPPE VALADIER, 1828

En el siglo XIX, a través de la escuela francesa, emerge la figura de Eugène Viollet-le-Duc, quien personifica el enfoque de la restauración estilística. Este enfoque no buscaba una reconstrucción metodológica, sino la recuperación de la forma "prístina" u original del edificio. En su afán de restaurar una supuesta unidad original, esta perspectiva permitía incluso la eliminación de adiciones posteriores al diseño original. Viollet-le-Duc expresaba:

Es necesaria una discreción religiosa, una renuncia completa a toda idea personal, y, en los problemas nuevos, cuando se deban añadir partes nuevas, aunque no hayan existido nunca, es preciso situarse en el lugar del arquitecto primitivo... (Viollet-le-Duc: 1854, p. 152).

Sin embargo, su enfoque no estuvo exento de críticas, especialmente debido a la ambigüedad en su interpretación de lo que sería esa "originalidad". Él mismo afirmó: "Restaurar un edificio no es conservarlo, rehacerlo o repararlo; es restituirlo a un estado completo que puede que no haya existido nunca..." (1854, p. 138).



FIGURA 9 INTERVENCIÓN DE VIOLLET LE DUC EN EL CASTILLO DE PIERREFONDS, 1865

El enfoque de legibilidad que Viollet-le-Duc impartía a las obras sería un rasgo que otras teorías incorporarían. Durante el Segundo Imperio francés, las construcciones góticas se erigían como testimonio no solo de la grandiosidad pasada de la nación, sino también de su prometedor futuro tras las destrucciones de la Revolución. El gótico, elevado a un estándar de excelencia arquitectónica debido a su equilibrada relación entre formas y estructuras, requería ser completado a la perfección; su valor radicaba en su armónica totalidad.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la labor de Viollet-le-Duc fue su empleo de materiales contemporáneos y su defensa de la reducción de costos mediante nuevos métodos. En su perspectiva, el objetivo principal era lograr una cohesión estilística a través de la intervención.

En contraposición a esta visión surge el movimiento anti-restauración, liderado por el literato británico John Ruskin. Junto a figuras como Morris y Pugin, Ruskin criticó con vehemencia el restauro estilístico, considerándolo una afrenta a la dignidad de las ruinas. Para ellos, la obsesiva búsqueda de Viollet por alcanzar una unidad estilística se traducía en una grave falta ética. Ruskin sostenía que no se podía devolver a los edificios a un estado original inexistente. En cambio, proponía proporcionarles mínimos soportes, semejantes a muletas, pero sin intentar revivirlos completamente. Para Ruskin, la esencia del gótico radicaba en su valor moral más que en su materialidad, abogando por preservar su autenticidad sin alteraciones.

Avanzando en la evolución metodológica, encontramos la llamada "restauración histórica", encabezada por Luca Beltrami. Aunque formado en París bajo la influencia de la restauración estilística, Beltrami rechazó el enfoque analógico de Viollet. Su propósito era descifrar la historia de los monumentos consultando archivos y diversas fuentes documentales. Promovía un análisis detallado de las etapas constructivas de las edificaciones, logrando una comprensión profunda de su materialidad. A pesar de ser partidario de la reconstrucción, Beltrami se distanció de las "innovaciones" formales del restauro estilístico. Un ejemplo claro de su enfoque fue la reconstrucción del Campanile de San Marcos, en la que incorporó tecnologías modernas que, sin alterar la apariencia original, otorgaron al nuevo edificio fortaleza estructural y capacidad de uso.



FIGURA 10 RECONSTRUCCIÓN DEL CAMPANILE DE SAN MARCOS POR LUCA BELTRAMI, 1912

El enfoque de Alois Riegl sobre la conservación y la restauración de monumentos es fundamental en la historia de la teoría del patrimonio. Proveniente del ámbito austriaco-alemán, Riegl ofrece una perspectiva que va más allá de la intervención física del objeto, introduciendo conceptos filosóficos y culturales que dan luz sobre cómo entendemos y valoramos el patrimonio en el occidente moderno.

En "El culto moderno a los monumentos", Riegl introduce el concepto de "kunstwollen" (voluntad de arte), que se refiere a la tendencia o impulso artístico de una sociedad en un momento particular. A través de este lente, Riegl argumenta que el arte y la arquitectura no se deben entender simplemente como productos de su tiempo, sino más bien como manifestaciones de una voluntad cultural. Esta idea le otorga una autonomía al fenómeno artístico respecto de la historia material, separándolo de las estrictas narrativas históricas.

Riegl también distingue entre monumentos "intencionales", aquellos creados con el propósito explícito de ser conmemorativos, y "no intencionales", aquellos que adquieren significado con el tiempo debido a la asignación cultural de valor. Según Riegl, es la sociedad moderna la que confiere a estos monumentos "no intencionales" un valor de memoria, reconociendo su importancia más allá de su función original. Como él afirma, el significado de un monumento no proviene de su propósito inicial, sino de la interpretación contemporánea.

La perspectiva moderna, que otorga valor artístico y de uso a los monumentos, se basa en la evolución de las percepciones artísticas. Como destaca Claudia dos Reis (2006), la idea de evolución, que surgió en el siglo XIX, asegura que todas las corrientes artísticas, incluidas las no clásicas, tienen un lugar legítimo en la historia del arte.

Esta idea rompe con la noción tradicional de que solo ciertas formas de arte, como el clasicismo, tienen valor.

Riegl marca un cambio significativo en la teoría de la conservación, distanciándose de una noción absolutista del valor y acercándose a una perspectiva más relativa. Propone que el valor artístico de un monumento radica en su respuesta a las corrientes artísticas actuales, lo que refleja la esencia mutable y evolutiva del arte y la cultura. Esta perspectiva, no limitada a los valores clásicos, expande el horizonte de la valoración patrimonial. De hecho, su enfoque empírico sostiene que un monumento, independientemente de su carácter artístico, puede considerarse como un documento, evidenciando así la dimensión filológica que ya era reconocida en la apreciación patrimonial.

Es fascinante la proyección visionaria que hoy podemos asociar con un turismo patrimonial masivo ante el valor de la antigüedad:

El valor histórico del antiguo monumento no es una promesa para él, sino una realidad. La inmediatez con la que este valor se presenta a todos, la facilidad con la que se ofrece a la apropiación de las masas (Massen), la fácil seducción que ejerce sobre estas gentes muestra que será el valor preponderante del monumento histórico en el Siglo XX. (Choay en dos Reis, 2006, p. 10)

Esta percepción lleva a Riegl a una postura semejante a la de Ruskin respecto al ciclo de creación y destrucción.

Por otro lado, lo que se podría considerar como la "restauración moderna" en términos técnicos, es encabezada por Camillo Boito, distinguido escritor, crítico y arquitecto italiano. Logra, en cierta medida, conciliar las dos perspectivas que anteriormente parecían irreconciliables (las de Viollet y Ruskin). Boito defiende que se debe preservar el carácter artístico y pintoresco de los edificios. Aunque es reacio a realizar recomposiciones, si estas resultan imprescindibles, deben reflejar la contemporaneidad, sin confundirse con el aspecto original del monumento. Además, propone respetar las adiciones hechas en diferentes épocas, así como restablecer la interpretación original, priorizando la conservación sobre la restauración. Como lineamiento general, favorece omitir adornos en las secciones recientes y resaltar la documentación del proceso de restauración.

Según Antón Capitel (2009: p. 31), su enfoque retoma la crítica radical de Ruskin, pero se distingue de su visión fatalista sobre la "muerte" de los edificios. A diferencia de Ruskin, propone evitar la ruina de estas estructuras a través de métodos técnicos

avanzados. En lugar de buscar la violetiana unidad formal, Boito valora la riqueza histórica, tratando al edificio como un objeto arqueológico, un auténtico "documento".

Boito tiene una marcada inclinación filológica que proporciona un marco riguroso a las teorías posteriores. Parafraseando a Ettinger (2006: p. 41), podemos entender el principio de no falsificación en Boito como una aplicación concreta de la concepción moderna de certeza absoluta en su propuesta, dejando una huella palpable de ella en las intervenciones contemporáneas.

En el III Congreso de Arquitectos e Ingenieros Civiles de Roma en 1883, que se puede considerar como la primera carta sobre restauración, Boito propone ocho directrices esenciales que deberían regir cualquier proceso de restauración: establecer una clara diferencia estilística entre las partes antiguas y las añadidas; utilizar materiales distintos para las restauraciones; eliminar cualquier ornamento en las áreas restauradas; mostrar cualquier pieza que se haya retirado durante la restauración; marcar cada fragmento restaurado con una indicación de la fecha de intervención; colocar un epígrafe en el edificio que describa las acciones llevadas a cabo; exhibir una documentación que detalle el proceso de restauración, o en su defecto, publicar un informe sobre la obra de restauración; y, destacar la importancia de lo auténtico, poniendo en relieve la labor realizada en la intervención.

Cuando Boito trabajó en la Puerta Ticinese, enfatizó que restaurar realmente el antiguo monumento significa devolverlo al aspecto que debió tener en el momento de su construcción; a este proceso, en realidad, se le añade poco. De hecho, todo se limita a diseñar la coronación de las torres. Es importante destacar que esta idea de una "diferencia identificable" no era nueva y ya se había manifestado en los trabajos de Giuseppe Valadier. Sin embargo, Boito sistematiza esta noción, tratando al monumento como un auténtico palimpsesto.

Capitel (2009: p. 33) apunta que, a pesar de las tendencias dominantes en la época, Boito se aparta de los eclecticismos:

Aunque Boito practicara en arquitectura de nueva planta el Neo-Románico nacional, inició mediante sus ideas en torno a la restauración de monumentos el desprestigio del historicismo ecléctico y el amanecer de una nueva sensibilidad. Una sensibilidad moderna, distinta, capaz de asumir el mandamiento de diferencia estilística frente a la arquitectura histórica.



FIGURA 11 INTERVENCIÓN EN LA PORTA TICINESE POR CAMILLO BOITO (1861)

Estas teorizaciones, que Boito aplicó repetidamente en la práctica, allanaron el camino para la "restauración científica" defendida por Gustavo Giovannoni. Giovannoni se basó en las ideas de Boito pero se esforzó por tener un enfoque más objetivo, tanto en la historia de los bienes patrimoniales como en las causas específicas de su deterioro. Utilizó técnicas científicas para el diagnóstico previo a la intervención y para el mantenimiento continuo. Incorporó la técnica del hormigón armado en sus restauraciones y buscó alejarse de enfoques puramente artísticos e interpretativos. Giovannoni también abogó por la protección de los centros históricos y valoró las "arquitecturas menores" que contribuían al carácter de un área urbana, superando así una visión puramente monumental. En efecto, su concepto de "ambiente" sería clave para las ideas que luego presentaría en la Carta de Atenas en 1931.

Capitel (2009), desde una perspectiva contemporánea, critica a Giovannoni argumentando que su deseo de preservar la ciudad antigua chocó con una paradoja inherente: fue precisamente el acto de designar la ciudad como "antigua" o "no contemporánea" lo que la llevó a ser disecada o abandonada a su suerte.

Ignasi de Solá-Morales, citado por Ettinger, sostiene que detrás de las diferencias superficiales entre conservacionistas y vanguardistas, existe una postura compartida hacia la historia y su interpretación: se basa en el contraste, que interrelaciona lo nuevo con lo antiguo.

Ezio Bonfanti –mencionado por Capitel– argumenta que esta postura no dista mucho de la adoptada por Le Corbusier en el Plan Voisin para París, donde solo se conservan ciertos monumentos de forma aislada. De manera similar, en el enfoque de Giovannoni, al igual que en el plan de Piacentini para Roma (que Giovannoni admiraba), la supervivencia del legado histórico de Roma queda divorciada de la Roma contemporánea. Se protege como una ciudad-museo, perdiendo su vitalidad y funciones tradicionales.

Sin embargo, figuras como Cesare Brandi y Roberto Pane intentarían superar estas limitaciones con el enfoque del "restauración crítica", que se basa en identificar la dualidad de los valores históricos y estéticos tras un análisis minucioso. Este método pone de relieve las características que se deben destacar en la intervención y los nuevos medios adecuados a utilizar en su valoración. Esta valoración es siempre única, por lo que evita caer en doctrinas rígidas. Brandi condensó sus ideas en su renombrado libro "Teoría de la restauración" (2007). Para él, la restauración es el acto metodológico de reconocer una obra de arte, y el juicio crítico debe otorgarle claridad a su unidad. Aunque no busca recrear la forma original propuesta por Viollet, sí busca mantener una integridad armoniosa entre lo preexistente y lo nuevo, sin comprometer su unicidad. Aunque esta teoría, que tiene sus raíces en las ideas de Benedetto Croce (donde la estética se centra en el lenguaje), ha encontrado una clara aplicación en la pintura, sigue siendo relevante y valorada en el campo de la arquitectura.

## **Planteos desde la posmodernidad**

En el contexto de la posguerra, marcado por la decadencia del proyecto moderno y un ambiente de incertidumbre y dispersión, surgió la imperiosa tarea de reconstruir las ciudades europeas. En este escenario, figuras emergentes como Quaroni, Muratori y E. N. Rogers comenzaron a liderar el discurso. Rogers, retomando el concepto de "ambiente" de Giovannoni, acuñó el término "preexistencias ambientales". Esto representó una desviación de la ortodoxia de la arquitectura moderna en relación al tratamiento del contexto. Es importante señalar que, a diferencia de Giovannoni, Rogers y sus contemporáneos se consideraban firmemente en el campo de los modernos. Sin embargo, se esforzaban por evitar una dicotomía simplista entre la arquitectura moderna y las corrientes académicas o historicistas. Esta postura les generó críticas de personalidades como Banham, quien estaba arraigado a una

perspectiva tecnológica de la modernidad. A pesar de ello, la mirada centrada en lo visual del ambiente no necesariamente se traducía en una consideración profunda del contexto en sus prácticas proyectuales.

Por otro lado, las investigaciones tipológicas de Venecia realizadas por Saverio Muratori en 1959, y, sin duda, "La Arquitectura de la Ciudad" de Aldo Rossi publicada en 1966, establecerían un cambio paradigmático en la percepción de las constantes y las profundas lógicas que subyacen en la construcción urbana. Victoriano Sainz Gutiérrez (2005), un estudioso de La Tendenza, menciona que Muratori,

al tomar conciencia de que los análisis funcionales difícilmente permitían comprender el organismo arquitectónico en su integridad... recurrirá al tipo edificatorio como instrumento específico para llevar a cabo una nueva lectura disciplinar de la ciudad, entendida esta como organismo, como obra de arte producida por la colectividad en el tiempo.

Rossi percibió al monumento como un componente estructural esencial de la ciudad, similar al "elemento fijo" en la lingüística general de De Saussure, en contraposición al tejido residencial cambiante. La morfología tipo del monumento, influenciada por la historia, ofrece una base objetiva para trabajar en el entorno urbano. Según Rossi, la invención tipológica se ve limitada, centrando inicialmente sus proyectos en la selección de ciertos tipos ya existentes. Sin embargo, esta perspectiva evolucionaría a lo largo de su carrera, cuestionándose en su "Autobiografía científica" de 1981.

Rossi, y otros representantes de La Tendenza italiana, identificaron una oportunidad para interactuar con la ciudad histórica y su evolución de una manera activa y revitalizante. Como apunta Sainz Gutiérrez (2005; p. 16): estos arquitectos presentan una "clara voluntad de buscar una salida a la crisis moderna, fundamentándose en la ciudad como una entidad física".

Antón Capitel (1996; p. 329) señala que la generación de arquitectos italianos de los años '50 se distinguió por un esfuerzo intelectual y hasta filosófico hacia la arquitectura y la ciudad, percibidas como esenciales para el acto de proyectar. Veían a la arquitectura como un ámbito de conocimiento, sin trazar una línea divisoria entre teoría y realidad.

La ciudad, en este sentido, representa la esencia lógica de la arquitectura. A través de entender sus dinámicas, la arquitectura puede evolucionar sin recurrir a imitaciones estilísticas. Rossi, como arquitecto, favorecería un diseño abstracto y minimalista. Sin embargo, en el contexto posmoderno, surgieron interpretaciones variadas de estas

ideas. En ocasiones, se enfatizaron más los aspectos estéticos que los fundamentos teóricos. Durante los años '70 y '80, se percibió un resurgimiento del historicismo, a menudo con tintes de eclecticismo *kitsch*. Las intervenciones patrimoniales de la época solían emular, aunque con reinterpretaciones, los códigos formales de su entorno original. Ettinger argumenta que en la posmodernidad:

en el caso de la restauración, el gusto del público por la escenografía ha hecho que arquitectos, convencidos de los postulados modernos de honestidad y autenticidad, se vean en la necesidad de replantear las decisiones tomadas con respecto al manejo del patrimonio.

Resulta paradójico que Rem Koolhaas, en la Bienal de Venecia de 2010, señalara que:

Los arquitectos [...] hemos sido ajenos u hostiles a las manifestaciones de la preservación. Desde 1980, en la exposición "Presencia del pasado" de Paolo Portoghesi, casi no se ha prestado atención a la conservación en las sucesivas Bienales de Arquitectura de Venecia [...]

A pesar de ello el área del globo que ha sido designada como inalterable a través de diversas medidas de conservación está aumentando de forma exponencial, alcanzando cerca del 12% de nuestro mundo.

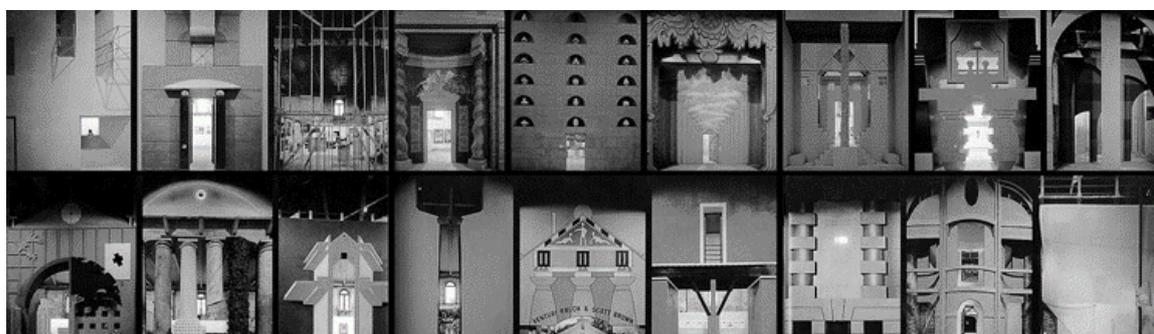


FIGURA 12 LA STRADA NOVISSIMA DE PAOLO PORTOGHESI EN LA BIENAL DE ARQUITECTURA DE VENECIA, 1980

Anteriormente, Mery McLeod (1989) había sostenido que es en la crítica al urbanismo del Movimiento Moderno donde el posmodernismo encuentra su mayor y más significativo impacto social ha desterrado casi por completo el edificio aislado, los extensos campos de concreto y los puentes peatonales desiertos como respuestas urbanas; y ha favorecido el auge de la conservación.

Una observación relevante es que, a partir de estos periodos, parece haberse establecido un tipo de entendimiento entre quienes se dedican a intervenir obras históricas y quienes diseñan arquitectura contemporánea. A pesar de que esta

distinción pueda ser una simplificación didáctica, la tarea de intervenir en edificaciones de valor patrimonial ha ganado un atractivo considerable durante la posmodernidad para arquitectos de distintas corrientes estéticas y teóricas. Según palabras de Pablo Vázquez (2016: p. 137):

En un futuro cercano, la integración de arquitectura contemporánea en este conjunto patrimonial se deberá especializar al grado de convertirse en una de las principales disciplinas de la conservación de sitios y monumentos, que en particular fomente para cada sitio con valor patrimonial la nueva imagen y la nueva identidad que necesita un conjunto para revivir y convivir con su historia.

Tal es así que Norman Foster (Rosenfield, 2014), avalado internacionalmente por la crítica por su legado *High Tech*, ha reconocido en una entrevista reciente que:

La arquitectura es una conexión con el pasado. Sin embargo, nuestra preocupación no son las reliquias, sino la revitalización de edificios históricos, reutilizándolos para una nueva generación [...] Es por eso que las tradiciones vernáculas y las capas históricas de una ciudad son tan fascinantes, ya que cada época produce su propio vocabulario

La creciente fascinación por la dimensión urbana de la arquitectura, así como por las estructuras no monumentales (que abarcan desde tejidos residenciales hasta espacios industriales), parece expandir el horizonte de las posibles intervenciones arquitectónicas más allá de la mera restauración de objetos. Sara Stroux (2020), responsable del programa Heritage & Architecture (H&A) de la Universidad Tecnológica de Delft, cita a Cramer y Breitling (2012) para informar que:

Entre el 50 y el 70 % de todos los trabajos de construcción se refieren a intervenciones en edificios existentes. Esto no es solo una respuesta a una creciente conciencia de la importancia cultural del tejido construido, sino también una respuesta a los impactos ecológicos del proceso de construcción dentro de una comprensión más amplia de la sostenibilidad (en Van Hees et al. 2014).

Sin embargo, según Mason (2005: p. 5), existe una carencia notoria de comprensión sobre cómo, de manera pragmática, se pueden evaluar todos los valores patrimoniales en el "contexto de la planificación y la toma de decisiones". Retomando las palabras de McLeod, se critica la noción de revitalización de las ciudades al mencionar que este fenómeno:

ha coincidido con el regreso a la ciudad de una joven clase profesional. Este llamado buen contextualismo es casi exclusivamente la provincia de los prósperos y ascendentes. Cualesquiera que sean sus méritos, ha contribuido a la glosa del

aburguesamiento, erosionando lentamente los barrios y produciendo otro tipo de uniformidad más insidiosa.

Casos que han resonado en el ámbito internacional, como el reciente y devastador incendio de Notre Dame en París, evidencian la naturaleza inestable del debate sobre la conservación como estrategia política y la museificación como su efecto secundario. El siempre controvertido Paul B. Preciado (2019) señala que, en realidad, ni siquiera se ha resuelto la dicotomía entre ruina y restauración.

Al día siguiente, la catedral, aún humeante, amanecía más bella que nunca. La nave abierta y repleta de cenizas constituía un monumento iconoclasta a la historia cultural de Occidente. Una obra de arte no es obra de arte si no puede ser destruida y, por tanto, añorada, imaginada, fantaseada. Si no puede existir en la memoria y en el deseo colectivos. ¿Acaso aquellos que hablan de reconstrucción antes de apagar el fuego no pueden esperar ni un segundo a hacer el duelo? Destruidores del planeta y aniquiladores de la vida, construimos sobre nuestras propias ruinas ecológicas. Por eso nos da miedo mirar Notre Dame en ruinas. Es preciso, contra el frente restaurador crear un frente para defender Notre Dame de las Ruinas.

Precisamente, Gilberto Giménez, desde México, señala en 2005 que el patrimonio actúa como un mecanismo que objetiva las memorias y alimenta las construcciones identitarias. Este conjunto distintivo de características, que eventualmente diferencia a un grupo de otros, se deriva de la influencia de narrativas culturales. Dichas narrativas, a veces con tintes conservadores o progresistas, evidencian nuestra persistente necesidad de custodiar el patrimonio, tratándolo casi como una reliquia sagrada. Esto se manifiesta tanto como un acto de resistencia como de reflexión sobre los procesos de humanización al confrontar nuestras propias ruinas.

## **La ampliación del concepto de patrimonio en las cartas internacionales**

En el contexto de esta investigación, cobra especial relevancia la consideración de lo urbano como parte del patrimonio. Delgadillo marca un hito al abordar el reconocimiento del entorno en que se sitúan los monumentos. A principios del siglo XX, Italia ofreció algunas indicaciones al respecto. Específicamente, Giovannoni, desde una perspectiva planificadora, sugirió la necesidad de descongestionar los centros históricos, anticipando una expansión urbana debido a los emergentes medios de transporte y los cambios demográficos.

Resulta destacable señalar que, según Castillo Ruíz (1994, p. 106), “con la Carta de Atenas de 1931 en la salvaguardia del patrimonio arquitectónico, se trascendió la concepción del monumento como un objeto singular y aislado a proteger, extendiendo la protección al entorno urbano circundante.”

Mientras la Carta de Atenas de 1933 de los CIAM ha dominado la discusión, la Carta de Atenas de 1931, impulsada entre otros por Gustavo Giovannoni y Víctor Horta, ya contemplaba la protección del ambiente alrededor de los monumentos. Esta perspectiva desafía la visión esquemática que tenían algunos restauradores y arquitectos modernos sobre el dilema del patrimonio arquitectónico-urbano.

Aunque esta carta encapsula los principios teóricos del "restauo científico" —influenciados por el restauo moderno de Boito— también refleja “el trascender la idea del monumento como un objeto singular y aislado a proteger, extendiendo las medidas de protección al entorno urbano circundante. Estas medidas hallan su máxima expresión teórica y propositiva en el concepto de 'ambiente'” (Castillo Ruíz, 1994, p. 107).

El punto III de la Carta, en sus Conclusiones Generales, establece claramente:

[...] la fisonomía de las ciudades [debe ser preservada], sobre todo en la vecindad de los monumentos antiguos; los alrededores de los cuales deben ser objeto de cuidados especiales, debiendo ser preservados incluso conjuntos y perspectivas particularmente pintorescas. Han de estudiarse, también, las plantaciones y ornamentaciones vegetales que contengan a ciertos monumentos, o conjuntos de monumentos, para conservar su antiguo carácter

Es frecuente encontrar en algunos relatos patrimoniales una afirmación: que la Carta de Venecia de 1964 trascendió la mera concepción objetual de los monumentos. Aunque no se puede negar su relevancia, es fundamental subrayar que, en el período de entreguerras, esta visión post-objetual ya estaba latente, articulándose estrategias concretas para la intervención patrimonial.

Resumidamente, estas estrategias eran: condicionar la edificación moderna para preservar la fisonomía urbana, un enfoque que décadas después se reflejaría en la tipomorfología italiana de los años '50 y '60; implementar protecciones en los entornos inmediatos de los monumentos; incorporar vegetación en dichos contextos; y, eliminar elementos disruptivos, como cartelera y cableado, que interfiriesen con la apreciación estética del patrimonio.

Algunas de estas acciones, como la eliminación de construcciones menores alrededor de monumentos (ejemplificado por el caso de los contrafuertes de la catedral de Montevideo en los años '70), pueden parecer ya superadas. No obstante, estos lineamientos estaban lejos de ser unánimes y, según se percibe, se alineaban más con las visiones de Eugène Viollet-le-Duc.

Chaparría (2005, p. 1) señala que eventos como el Congreso de Historia del Arte en París (1921) y el Encuentro de Estudios sobre Restauración de Bienes Muebles en Roma (1930) sirvieron de preámbulo a la Carta de 1931. Ambos eventos buscaron estandarizar propuestas, fundamentándose en un principio moral de protección de valores históricos, especialmente en el contexto de los emergentes estados nacionales europeos.

La Carta reconocía claramente la necesidad de cooperación internacional en materia patrimonial, argumentando que ningún país poseía todas las competencias técnicas esenciales. Además, enfatizaba el propósito social del disfrute patrimonial y la necesidad de adaptar edificaciones antiguas a un contexto moderno y cambiante, otorgándoles vida y función en la sociedad, rebasando posturas contrarias a la restauración.

Por último, las conclusiones de la Carta, influenciadas por las intervenciones en la Acrópolis de Atenas, parecían concordar en evadir restauraciones completas, privilegiando un enfoque que valorara las marcas del tiempo y la historia, reconociendo los edificios como palimpsestos materiales que atesoran capas acumuladas de pasado.

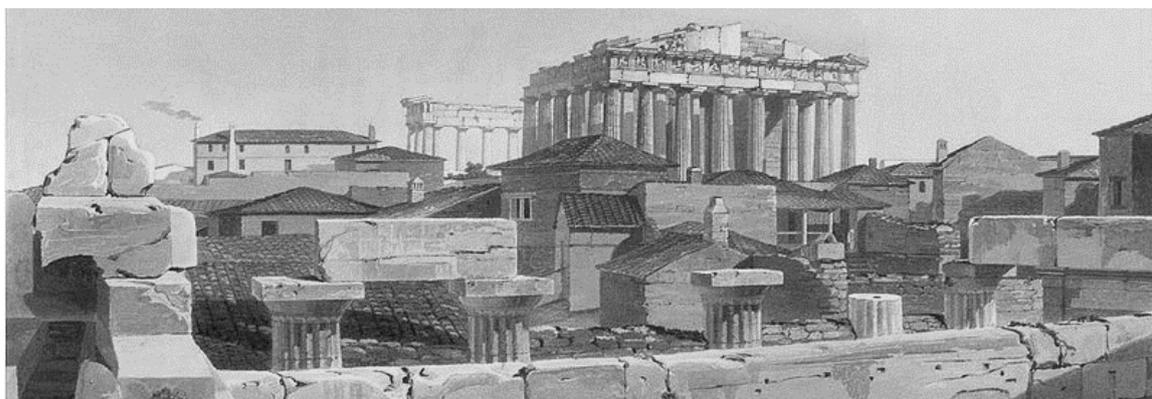


FIGURA13 "FRETE OCCIDENTAL DEL PARTENÓN" POR EDWARD DODWELL, LONDRES, 1821

Recurriendo a Castillo Ruíz (1994), es notable la mención de Giacondo Nicodemi, quien profundiza el concepto de ambiente propuesto por Giovannoni. Nicodemi ve el

ambiente no solo como una figura de protección, sino también como una entidad con autonomía propia que abarca de manera global, sirviendo como herramienta tanto para la protección de la totalidad de la ciudad histórica como para las edificaciones alrededor de monumentos destacados.

Esta idea resalta la armonía, incluso entre el hombre y la "naturaleza", recordando la perspectiva conservacionista asociada a las doctrinas de honestidad de John Ruskin. Sin embargo, para Víctor Horta, el "entourage" es entendido como "...el marco de la pintura y que, como tal, nunca debe invadir la obra principal".

Curiosamente, Castillo señala que Horta mostraba reservas sobre cómo la arquitectura contemporánea interactuaba con monumentos antiguos. A pesar de su prominente trabajo art nouveau en Bruselas, Horta sostenía que el diseño moderno alrededor de monumentos no debería ser estilísticamente obsequioso, sino responder a principios compositivos abstractos y modernos.

Las convenciones en torno al patrimonio, que se desarrollaron durante los siglos XX y XXI, sufrieron pausas significativas debido a eventos como el auge de regímenes totalitarios y la Segunda Guerra Mundial. Estos encuentros no se retomarían hasta 1964 con la Carta de Venecia, realizada en el marco del II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, esta vez con el respaldo de una emergente UNESCO. En este evento, se introdujo el término "lugares monumentales" para referirse a conjuntos históricos y se enfatizó la relevancia de la documentación y publicación. Post guerra, se le otorgó una valoración particular al carácter artístico y al significado histórico de los monumentos.

Para 1975, la Carta de Ámsterdam marcó un punto de inflexión, no solo en Europa sino también en otros contextos. Esta carta reconoció la conservación del patrimonio como un pilar de la planificación urbana, vinculando aspectos que a menudo se habían considerado por separado. Hacía un llamado a la acción de las autoridades locales y a la participación ciudadana, introduciendo el término "conservación integrada". Esto abarcaba dimensiones sociales, administrativas, urbanas y financieras, reconociendo que la conservación conlleva costos significativos. Además, se subrayaba la necesidad de formar técnicos especializados debido a la complejidad y especificidad del ámbito patrimonial.

En 1967, en el contexto latinoamericano, se establecen las Normas de Quito. Este marco significó una valoración especial hacia los monumentos americanos, desplazando la mirada habitualmente centrada en Europa. Una de las propuestas más

relevantes fue la “Solución Conciliatoria”, la cual abogaba por una integración entre las demandas del desarrollo urbano y la preservación de “valores ambientales”. Esta perspectiva era especialmente resonante en un período donde América Latina estaba profundamente influenciada por políticas desarrollistas. Además, se abordaban temáticas que en ese entonces ya emergían con fuerza, como el impacto del turismo, la participación ciudadana, y la importancia de realzar el valor cultural del patrimonio. Asimismo, se enfatizaba la valoración económica de estos monumentos, entendiendo que representan un recurso y no una carga para la sociedad.

Rodrigo Gutiérrez Viñuales, investigador argentino radicado en Granada, menciona en 2009 que la Carta de Venecia contó con la firma de representantes latinoamericanos, incluyendo al peruano Víctor Pimentel y al mexicano Carlos Flores Marini. A pesar de que esta carta fue difundida en la región a través de publicaciones como los Anales del Instituto de Arte Americano de Buenos Aires o el Boletín del Centro de Investigaciones Históricas y Estéticas de Caracas, la percepción predominante en América Latina seguía siendo limitada. Se inclinaba a valorar solamente aquel patrimonio anterior a la Independencia, centrando la atención en monumentos individuales y no en su contexto o entorno.

Las Normas de Quito vinieron a subsanar esta limitación. Con la introducción de la “Solución Conciliatoria”, se proporcionó un marco más abarcador y sensible a las particularidades y desafíos de la región. Entre los puntos que las normas detallaban se encontraban:

1. La necesidad de conciliar las exigencias del progreso urbano con la salvaguardia de los valores ambientales, es ya hoy día una norma inviolable en la formulación de los planes reguladores a nivel tanto local como nacional. En ese sentido todo plan de ordenación debe realizarse en forma que permita integrar al conjunto urbanístico los centros o complejos históricos de interés ambiental.”

[...] y 3. La continuidad del horizonte histórico y cultural de América, gravemente comprometido por el entronizamiento de un proceso anárquico de modernización, exige la adopción de medidas de defensa, recuperación y revalorización del patrimonio monumental de la región y la formulación de planes nacionales y multi-nacionales a corto y a largo plazo.

La observación doctrinal era una respuesta a lo descrito por el arquitecto chileno Eduardo Rojas, especialista en desarrollo urbano del BID. Rojas elucidó un proceso donde el deseo de modernizar las estructuras económicas y sociales llevó a las

comunidades a desvincularse del patrimonio de los centros históricos, considerándolos áreas aisladas del desarrollo contemporáneo.

Retomando las palabras de Gutiérrez Viñuales, él destaca que las Normas de Quito motivaron a países como Brasil, Cuba, Chile, México y Guatemala a actualizar sus legislaciones. Asimismo, se reanudaron las labores de inventario y se impulsó la formación de técnicos especializados y la organización de talleres y laboratorios.

Una década después, la Carta de Washington se erige como un hito importante, siendo citada por el primer secretario de la Comisión Ciudad Vieja. Esta carta otorga un valor inédito a la consideración de todos los conjuntos urbanos del mundo, reconociendo su formación gradual y su representación de diversos modos de vida a lo largo de la historia. Subraya que la valorización de ciertas áreas urbanas requiere de una planificación económica centrada en el desarrollo social. Además, se enfatiza la necesidad de abordar cada caso particularmente, evitando generalizaciones dogmáticas.

En 1994, la Conferencia de Nara en Japón marcó un punto de inflexión en el debate internacional sobre patrimonio. La discusión giró en torno a la noción de autenticidad, confrontando la perspectiva occidental con la oriental. Mientras que en Occidente prevalece una visión lineal del tiempo, en Oriente, como en Japón, la esencia de lo "auténtico" no reside en la originalidad material, sino en la continuidad de técnicas y procedimientos. Por ejemplo, la reconstrucción periódica de templos cada pocas décadas es una práctica tradicional que busca preservar métodos constructivos más que la originalidad del material. Esta conferencia abrió un espacio de intercambio para reconocer la diversidad cultural y cómo esta se refleja en la gestión del patrimonio, llevando a Occidente a reevaluar la importancia del patrimonio inmaterial.

En 1996, se proclamó la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos bajo el auspicio del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), en el contexto del cambio de siglo. La declaración remarca la interdependencia entre el desarrollo urbano y rural, enfatizando la necesidad de mejorar las infraestructuras, especialmente en zonas rurales. Asimismo, se reconoce el imperativo de erradicar la pobreza y garantizar condiciones de vida dignas para todos. Se promueve el desarrollo sostenible y el derecho a una vivienda adecuada. Junto con el compromiso de preservar edificaciones emblemáticas, se destaca la necesidad de adoptar prácticas sostenibles en la producción, consumo, transporte y

desarrollo de asentamientos. Como es habitual, el cúmulo de buenas intenciones de las cartas por momentos esconde parte de su potencial inoperancia.

En 1999, se introduce la Carta del Patrimonio Vernáculo Construido. Dicha carta postula que: "El Patrimonio Tradicional o Vernáculo construido es una manifestación esencial de la identidad comunitaria, reflejando su relación con el territorio y representando, a la vez, la diversidad cultural global." En un mundo donde la globalización podría amenazar estas manifestaciones culturales únicas, se subraya la urgencia de protegerlas de manera integral. La carta aborda el concepto vernáculo en su amplitud, considerando desde técnicas de construcción hasta la cohesión estilística, o incluso su capacidad para responder a necesidades funcionales, ambientales y sociales.

Este enfoque se complementa con las reflexiones del geógrafo José Ortega Valcárcel (1998) sobre el patrimonio territorial:

El rasgo más relevante del último tercio del siglo (XX) ha sido la progresiva de un enfoque teórico y conceptual renovador, respecto del territorio como concepto básico de estas disciplinas (geografía, arquitectura). El cambio resulta de la superación del enunciado ambientalista y geométrico y su sustitución por otro de carácter social que contempla el territorio o espacio como un elemento no dado, sino construido [...]

Entender el territorio implica reconocerlo como una construcción social, introduciendo un elemento de historicidad que revela su naturaleza contingente y su conexión con condiciones específicas de un orden histórico. De esta manera, en regiones con una larga continuidad histórica, el territorio se asemeja a un palimpsesto, cuya comprensión demanda discernir los múltiples territorios que se han superpuesto y entrelazado en él. Esto conduce a la apreciación del territorio como un legado histórico arraigado en lo cultural.

En este sentido se entenderá conveniente que la conservación de estos patrimonios la lleven adelante grupos expertos multidisciplinares, dada la complejidad que encierra. Se incorpora también la noción de paisaje cultural, ampliando una vez más las miras y escala del "objeto" patrimonial.

El mismo año, otra carta internacional de suma importancia tiene cabida: la Carta internacional sobre Turismo Cultural impulsada por ICOMOS. En su introducción se afirma que:

El concepto de Patrimonio es amplio e incluye sus entornos tanto naturales como culturales. Abarca los paisajes, los sitios históricos, los emplazamientos y entornos

construidos, así como la biodiversidad, los grupos de objetos diversos, las tradiciones y conocimientos.

Se reconocerá aquí una “interacción dinámica” entre el turismo y el patrimonio cultural, como cadena económica que brinda una de las posibilidades de sostenibilidad financiera.

Y así, a decir de Choay, la triple ampliación, tipológica, cronológica, y geográfica del patrimonio va *in crescendo*. Como señala Koolhaas, por momentos nos ubicamos ante una crisis cronológico-geográfica, donde se vuelve complejo gestionar económicamente la tutela de tales contingentes normalizados para su salvaguarda. En palabras de Aleida Assmann (2019) debemos transitar hacia un patrimonio culturalmente sustentable, en el sentido de ser capaces de abordar y gestionar para nuestras sociedades lo que hemos señalado como materia conservable, y esto se vincula al aspecto selectivo de la memoria. Siguiendo este concepto de J. y A. Assmann, la alemana Karen Saban (2020) explica que:

Para los Assmann, la memoria cultural se opone básicamente a la “memoria comunicativa” [*kommunikatives Gedächtnis*]. Mientras esta última transmite experiencias en el marco de la biografía de las personas y surge por interacción viva y social, la memoria cultural vincula el pasado con el presente a través de representaciones simbólicas [...] El pasaje a la simbolización sería pues, para los Assmann, la única manera de asegurar la reproducción de la memoria más allá de un horizonte comunicativo directo.

Sin embargo, existe una dimensión quizá más compleja del problema en lo que Choay ha dado en llamar “revolución protética”, una mutación que ha alterado la naturaleza de la técnica. Asistimos pues a un efecto de deslocalización que desestabiliza nuestras tradicionales concepciones de lo patrimonial:

Las redes permiten la liberación de las ancestrales restricciones espaciales (geológicas, geográficas, topográficas) que determinaban la localización, la implantación y la forma de los asentamientos humanos. Al promover un espacio isótropo, las redes permiten tanto una urbanización difusa y una “rurbanización” como la formación de nebulosas metropolitanas, las aglomeraciones densas con periferias concéntricas o las formaciones tentaculares o lineales (a lo largo de valles fluviales o de litorales) [...]

La primera consideración se relaciona con la arquitectura. Influenciada por la dinámica de las redes, la arquitectura experimenta una transformación en su función y su esencia: los edificios cada vez más son diseñados para funcionar como entidades

técnicas independientes, capaces de conectarse, trasladarse o incorporarse a sistemas de infraestructura existentes, distanciándose de la conexión contextual que era distintiva en las construcciones de la arquitectura clásica.

En estos contextos de reterritorialización global (Harvey) o de urbanización planetaria como esencia constitutiva (Brenner) las representaciones simbólicas son desestabilizadas a la vez que se vuelven en un desesperado recurso a fin de evitar la licuefacción de lo identitario. Como señalaba Koolhaas en "La Ciudad Genérica": "La historia vuelve, no como farsa, sino como servicio".

### **Nuevas actividades asociadas al patrimonio: el rol del turismo y la cooperación internacional**

La relación entre turismo y patrimonio es doblemente filosa: tanto un riesgo como una oportunidad. Aunque el turismo puede representar una fuente de ingresos para una localidad o un área específica, es indiscutible que una intensa afluencia de visitantes puede dañar irremediablemente las características valiosas y alterar las dinámicas de las comunidades residentes.

En el ámbito internacional, ICOMOS (1976) organizó un congreso en Bruselas enfocado en el turismo cultural. De este encuentro surgió una carta que posiciona al turismo como un fenómeno social global y perdurable (actualmente sujeto a revisión por la emergencia del covid-19), señalando su potencial generador de recursos y el riesgo que representa la masiva visita de turistas para muchos monumentos.

Autores como Valeria Prieto (1998) advierten sobre la actitud, a veces perjudicial, de las comunidades locales que, en su afán de modernización y creación de atractivos turísticos, pueden destruir o modificar su legado histórico, desatendiendo que el valor turístico radica en la autenticidad de los testimonios. Prieto sugiere reinvertir los ingresos del turismo cultural en la conservación y restauración de la arquitectura tradicional.

Por otro lado, Delgadillo (2011: p. 70), citando al especialista brasileño Paulo Ormino de Azevedo, recuerda que desde los años '60, organizaciones como la UNESCO, el BID, la OEA y el PNUD han fomentado el turismo como estrategia de salvaguarda del patrimonio cultural. Este enfoque se refleja en importantes convocatorias y programas, desde el Coloquio de Quito patrocinado por la OEA hasta el Plan Turístico

y Cultural para Perú (COPESCO), respaldado por la UNESCO y el PNUD y financiado con fondos del BID.

En este panorama regional e internacional, es evidente que el patrimonio cultural se ha convertido en un activo económico fundamental para el desarrollo. Esto es palpable en la decisión del BID durante la década de los '90 de apoyar la restauración del patrimonio en América Latina como un potencial motor de crecimiento para las economías en vías de desarrollo. Este enfoque favorece la participación activa del sector privado en la financiación y aprovechamiento del patrimonio.

El discurso del BID, aunque presentado con una apariencia de neutralidad, hacía énfasis en varias cuestiones importantes. Se señalaba la insuficiencia de recursos del sector público y de los filántropos para encargarse por completo de la conservación del patrimonio. También se mencionaba la hesitación del sector inmobiliario a invertir en propiedades desocupadas sin incentivos adicionales. Existía un desajuste evidente entre los diversos actores involucrados en la promoción, financiación y aprovechamiento de la recuperación del patrimonio. Además, se criticaban las leyes de la época, las cuales imponían una obligación de conservación integral sobre los propietarios, reduciendo así el valor económico del patrimonio sin ofrecer compensaciones por medio de incentivos o beneficios.

Delgadillo analiza cinco estrategias recomendadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para contribuir a la recuperación patrimonial de forma sostenible. Estas incluyen fomentar la implicación de los propietarios e inversores en el proceso de revitalización. Es crucial, además, la actualización del marco legal e institucional por parte del Estado. Otra estrategia es asignar los monumentos de menor interés para el mercado a iniciativas de carácter filantrópico. Se reconoce igualmente la importancia de los inversionistas inmobiliarios, que aportan no sólo financiación sino también un conocimiento especializado del mercado. Finalmente, se propone integrar la restauración del patrimonio dentro de políticas más amplias de desarrollo urbano, con el objetivo de revertir el abandono de estos lugares con valor histórico.

El BID enfatiza que el mercado es el eje central para la recuperación patrimonial. Ejemplificando con estudios de Rojas (2002), se mencionan casos como Cartagena de Indias con sus residencias de segunda mano restauradas por clases acomodadas, Antigua Guatemala con propiedades rehabilitadas por extranjeros, y la región del Mundo Maya en México, sostenida por el turismo de masas.

Surge, entonces, la interrogante: ¿Cómo asegurar que el patrimonio sea sostenible sin caer en un sistema elitista que solo beneficia a quienes pueden pagar por él? Este aspecto económico del desarrollo presenta el desafío de generar un valor adicional en la competencia entre ciudades, según Delgadillo (2011: 254). La mejora en la calidad y servicios de los centros históricos ha atraído fuertemente a capitales extranjeros y transnacionales.

En el contexto latinoamericano, el reto de captar inversiones suele ir precedido de la necesidad de “limpiar la imagen” del sitio en cuestión. Estos procesos suelen enfocarse en el embellecimiento urbano y en políticas de seguridad restrictivas, donde el marketing urbano promueve una imagen que no siempre refleja la realidad (p. 257).

Delgadillo también anota varios impactos generales de la globalización, que incluyen la desindustrialización, la terciarización de la economía, la transformación urbana y el surgimiento de nuevas centralidades, así como la revitalización de áreas centrales y la conservación de centros históricos. En este marco, se observa que la desindustrialización y la crisis económica han avanzado en paralelo con el aumento de la terciarización del trabajo, tanto formal como informal, lo cual ejerce una presión particular sobre las zonas urbanas centrales, tendiendo a reemplazar la vivienda por usos comerciales más lucrativos, o bien por viviendas para clases ascendentes. A pesar de la aparición de nuevas centralidades urbanas, los centros históricos mantienen su relevancia para la población con ingresos bajos y medios, desempeñando roles sociales y culturales que merecen ser atendidos.



FIGURA 14 ACRÓPOLIS DE ATENAS. FOTOGRAFÍA PROPIA, 2013



FIGURA 15 VALPARAÍSO, CHILE. PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD. FOTOGRAFÍA PROPIA, 2020



## **MARCO REGIONAL EN EL CONTEXTO GLOBAL: PARTICULARIDADES EN AMÉRICA LATINA**

Desde las Normas de Quito de 1967, Latinoamérica ya figuraba en el escenario del debate patrimonial internacional. No obstante, hay precedentes significativos, como en la Ciudad de México, que protegía conjuntos de edificaciones mediante legislaciones específicas en la década de 1930, La Habana Vieja, proclamada zona de excepcional valor histórico y artístico en 1944, y Ouro Preto, designada monumento nacional en Brasil en 1933, entre otros.

Roberto Segre (2004) destaca que con los eventos internacionales organizados por UNESCO e ICOMOS, destinados a la protección del patrimonio arquitectónico y urbanístico global —la Carta de Venecia (1964) y las Normas de Quito (1967)—, se inició en la región un proceso activo de conservación y protección de los espacios urbanos históricos, en marcado contraste con los intereses especulativos privados, que tendían a favorecer la demolición de los edificios antiguos.

Las perspectivas ampliadas sobre la gestión del patrimonio (al menos en el ámbito occidental) se consolidaron tras la Segunda Guerra Mundial, con la "reflexión moderna sobre la recuperación del patrimonio urbano" (Delgadillo, 2011: p. 59). Tung (2001) subraya que "la humanidad ha desarrollado mecanismos para preservar la belleza y majestuosidad arquitectónica en una medida directamente proporcional a la pérdida del patrimonio".

Por ende, los programas de reconstrucción de la posguerra dieron pie a nuevas reflexiones y técnicas. Es en la década de 1960 cuando comienza a disminuir la influencia de los principios establecidos por la Carta de Atenas del CIAM, los cuales dictaban la construcción de nuevas ciudades bajo preceptos funcionalistas. En lo que respecta a la dimensión patrimonial, cabe hacer dos consideraciones: en primer lugar, el patrimonio puede y debe ser preservado puntualmente como sensible testimonio del pasado; en segundo lugar, se reconoce que no siempre resulta adecuado intervenir el tejido urbano heredado con la apertura de nuevas vías.

En 1960, el congreso sobre centros históricos celebrado en Gubbio, Italia, no solo reafirmó la importancia del patrimonio edificado, sino que también resaltó la relevancia de las estructuras sociales, la economía y las funciones residenciales. Hacia 1970, diversas ciudades comenzaron a replantearse estrategias para revitalizar

sus centros históricos. Un ejemplo destacado fue Bolonia, con proyectos liderados por Cervellati y Scanavini (Blasco, 2017). En este contexto, se percibe una reivindicación por parte de las políticas de izquierda, la cual sostiene que la preservación del patrimonio no tiene por qué estar reñida con la defensa de la población local trabajadora.

Aproximadamente desde la década de 1980, sin embargo, presenciamos un fenómeno de inflación patrimonial (Delgadillo, 2011: p. 61), un ciclo alentado por la industria cultural que busca reemplazar el patrón de renovación y destrucción por una fase de museificación, agregando complejidad a los procesos demográficos urbanos.

Desde una perspectiva demográfica, el Centro Hábitat de la ONU (Delgadillo, 2007: p. 244) señala que, a partir de 1990, las ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes han crecido a un ritmo más lento que las poblaciones de sus respectivos países. Por otro lado, se enfatiza la creciente importancia de las migraciones entre ciudades. Conforme a Jordan (2003), estamos asistiendo al término de la expansión urbana. Esto no implica necesariamente el fin del crecimiento de la huella urbana en sí misma. Por ejemplo, en Buenos Aires, Santiago y Montevideo, se observa la expansión de la ciudad sin un correspondiente crecimiento demográfico, debido tanto al aumento en el costo de la tierra en áreas centrales como a la apertura de terrenos periféricos por parte del sector inmobiliario. Asimismo, es notable la reducción del tamaño de los núcleos familiares, aspecto que da por resultado menos personas por hogar. Es de orden señalar que los programas de recuperación patrimonial, en muchos casos, han contribuido al desplazamiento de la población más vulnerable, un efecto colateral de la fase de museificación antes mencionada.

Delgadillo (2007) apunta que la adopción generalizada de la protección de los centros históricos en América Latina proviene de las décadas de 1970 y 1980, cuando, basándose en diversos criterios técnicos y con distintas denominaciones, se definieron los territorios a proteger y se empezaron a desarrollar estrategias urbanas, técnicas y económicas para su conservación. En estos años, la cultura de conservación aplicada a la ciudad histórica se definió a escala internacional.

## **El financiamiento de los centros históricos en América Latina**

Para Fernando Carrión (2007: p. 25), la centralidad histórica aporta una complejidad adicional en la estructura urbana al combinar las funciones de centro y nodo; dichas centralidades se ven más influenciadas por el mercado que por las políticas públicas, particularmente a causa de la ola de desregulación y privatización que tuvo lugar en los años 90 (p. 14). Carrión observa que la planificación urbana ha capitulado ante la gobernabilidad y la inversión pública se ha inclinado a favor de los grandes proyectos urbanos. En este contexto, las intervenciones en los centros históricos son concebidas como un Gran Proyecto Urbano (GPU), lo cual implica la necesidad de una financiación sostenible, situando a la economía como un eje central de las políticas urbanísticas.

Frente a este panorama, Carrión propone una premisa reveladora: "Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es".

Se percibe un desplazamiento en la perspectiva urbana, "de la periferia a la centralidad". Se transita de un modelo exógeno y centrífugo, enfocado en lo cuantitativo por la presión demográfica, a uno endógeno y centrípeto, inmerso en el proceso de globalización, "donde la ciudad preexistente adquiere una relevancia única y la centralidad se reconstituye como una plataforma esencial para la integración tanto de la ciudad local como de esta con la ciudad global" (Carrión; p. 200, basándose en Castells, 1997 y Sassen, 1999).

Carrión también hace hincapié en el fenómeno de transición demográfica que ha revalorizado los centros urbanos, dada la reducción a mínimos históricos de la población rural en América Latina y la paralización de la migración rural-urbana que había sido significativa en décadas pasadas. A raíz de esto, emergen nuevas dinámicas de movilidad demográfica, como la periurbana, o incluso una renovada migración internacional hacia centros urbanos más desarrollados. En este escenario, los centros históricos deben adaptarse a nuevas funciones, lo cual frecuentemente requiere de inversiones considerables. Sin embargo, Carrión critica que no se reflexiona suficientemente sobre el impacto que el tipo de financiación y, de manera más amplia, las políticas implementadas pueden estar teniendo en el despoblamiento y la pérdida de funciones urbanas fundamentales.

En su análisis sobre las transformaciones de las centralidades en América Latina, Carrión identifica dos conceptos fundamentales: las funciones centrales, que reflejan

su "nivel de masa gravitatoria", y la antigüedad, que confiere al espacio "un valor de historia" (Carrión; 2007: p. 33). Estos elementos son esenciales para comprender la evolución y el significado de los centros urbanos en la región.

Para una adecuada comprensión del panorama urbano, Carrión propone una clasificación de las centralidades históricas en tres categorías. La primera es la centralidad tradicional, caracterizada por una "noción de antigüedad superlativa". La segunda es la centralidad funcional, que se identifica por la concentración de importantes funciones en un espacio estratégico. A estas se suma una tercera categoría, la centralidad temática, que, a pesar de poseer un "bajo valor de historia" debido a su reciente antigüedad, desempeña un papel crucial al representar un testimonio significativo de la contemporaneidad y funcionar como un nodo esencial de integración entre lo local y lo global.

Carrión subraya que estas diferentes formas de centralidad coexisten dentro de las ciudades latinoamericanas y, en ocasiones, incluso se superponen físicamente. Este fenómeno de centralidad plural es característico de la urbe latinoamericana. La región ha experimentado una transición desde la "ciudad segregada" hacia la "ciudad fragmentada", reflejando un nuevo patrón de urbanización propio de la era de la globalización. En este nuevo contexto, la función de la centralidad se vuelve más ambigua y difusa en relación con la metrópoli en la que se inserta (Carrión; 2007: p. 38).

### **Las etapas del financiamiento de la centralidad histórica**

El capítulo precedente nos condujo a través de las etapas históricas de financiación de las centralidades urbanas, y continuando con esa línea, Carrión destaca una secuencia evolutiva. Inicialmente, existe una fase de manejo filantrópico por parte de las élites, centrada en la conservación de íconos religiosos y civiles significativos, acompañada de llamados a la participación estatal.

Posteriormente, se instituyen órganos de gestión patrimonial, típicamente adscritos a ministerios de cultura, marcando así un periodo donde la protección del patrimonio se alinea con el afán de reforzar la identidad nacional. Este periodo se caracteriza por un financiamiento predominantemente estatal, a menudo con el apoyo de entidades internacionales como la UNESCO. No obstante, según Carrión, estas fases iniciales adolecen de una sostenibilidad a largo plazo, dada la falta de una estrategia financiera estructurada y diversificada.

Paralelamente, el franco mexicano René Coulomb –recientemente fallecido– señala que las iniciativas de conservación de centros históricos comúnmente surgen desde esferas gubernamentales, dentro de un marco legal específico, tendiendo a favorecer monumentos notables, pero sin estimular de manera efectiva la colaboración de los propietarios privados. En este esquema, la responsabilidad de la preservación recae mayormente en el Estado, con apoyo ocasional de la élite cultural a través de fundaciones. Sin embargo, destaca excepciones como la Oficina del Historiador en la Habana y el FONSAL en Quito, que logran financiación a través del turismo y tributación respectivamente.

La evolución de las políticas de financiamiento lleva a una segunda fase, marcada por la transición de la inversión pública hacia el fomento de la inversión privada, mediante incentivos fiscales. Casos notorios incluyen la Ciudad de México y Sao Paulo, donde se otorgan beneficios tributarios a cambio de la restauración de propiedades. Este modelo, sin embargo, presenta la limitante de que los inversores privados tienden a favorecer proyectos de los que puedan derivarse ganancias, dejando de lado programas vitales como la vivienda asequible para los estratos más desfavorecidos.

Carrión identifica una tercera ola de políticas financieras más dinámicas, respaldadas por préstamos de instituciones financieras internacionales como el BID. Esta fase refleja un cambio institucional hacia una mayor colaboración entre lo público y lo privado, centrando el debate en la eficacia de los modelos de gestión mixta (Carrión; 2007: p. 45).

La descripción que proporcionas señala un panorama complejo y diversificado en cuanto a las estrategias de financiamiento para la regeneración urbana y la conservación del patrimonio en América Latina. El reconocimiento de una multiplicidad de modos de financiamiento es fundamental para entender la evolución del sector y cómo diversas entidades, tanto públicas como privadas, están interactuando en este ámbito.

El caso de Quito y el rol del Fondo de Salvamento (FONSAL) es emblemático en cuanto a la colaboración interinstitucional y el uso de recursos mixtos que incluyen fondos de cooperación y préstamos del BID. Esto muestra cómo las intervenciones en el centro histórico han sido significativas y sustentadas por una fuerte inversión que, hasta el 2007, alcanzaba los 15 millones de dólares anuales.

Otras críticas a mencionar, como las de Mireya Salgado Gómez desde una perspectiva de género, son fundamentales para garantizar que la regeneración urbana no se convierta en un proceso homogeneizante y excluyente, y que considere la diversidad y la inclusión en sus prácticas. Estos cuestionamientos también buscan analizar cómo se pueden alinear las intervenciones urbanas con procesos más amplios de ciudadanía, gobernanza y participación social.

A pesar de las críticas y de los desafíos que enfrenta la regeneración urbana, el patrimonio cultural parece retener un lugar privilegiado dentro de los discursos de modernidad, escapando en gran medida a las críticas que han afectado a otras instituciones contemporáneas, como el museo.

En síntesis, la observación de Molinatti sobre el papel del BID resalta la importancia de esta entidad como financiador principal en la región para proyectos de patrimonio. La tendencia a promover la participación privada conlleva un enfoque pragmático que busca no solo preservar el patrimonio, sino también hacerlo de una manera económicamente sostenible y que pueda generar beneficios adicionales, como el fomento del turismo o la revitalización de espacios urbanos.

La gestión de este tipo de proyectos es compleja y requiere —idealmente— una evaluación continua para asegurarse de que los objetivos de conservación se alineen con los principios de inclusión y beneficio social, y no solo respondan a criterios de viabilidad económica y atractivo para la inversión privada. A menudo las políticas pragmáticas se encuentran cargadas de ideología no declarada.

Proyectos financiados por el BID	País	(US\$M)	Aprobación
Apoyo a la Revitalización y Reapertura de Centralidades Urbanas en Lima Metropolitana	Perú	295000	17-Sep-2020
Programa de Modernización y Revitalización Urbana	Trinidad y Tabago	32500000	12-Jun-2020
Programa de Modernización y Revitalización Urbana	Trinidad y Tabago	17500000	12-Jun-2020
Programa de inversión mejoramiento de los centros históricos de lima, Arequipa, Trujillo y Ayacucho	Perú	30000000	06-Nov-2019
Desarrollo Programa Patrimonio Vivo	Regional	500000	06-Nov-2018
Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural	Panamá	107000000	13-Dic-2017
Herramientas para la Conservación y Gestión Sostenible del Patrimonio Cultural y Natural de Panamá	Panamá	500000	07-Nov-2017
Propuesta Institucional de Gobernanza del Área Histórica de la Ciudad-Puerto de Valparaíso	Chile	500000	20-Sep-2017
Programa de Rehabilitación Urbana en Paramaribo	Suriname	20000000	25-Ene-2017
Apoyo al Programa de Rehabilitación de Paramaribo	Suriname	300000	09-Nov-2016
Plan Estratégico y de Gestión para la Ciudad de Fray Bentos Frigorífico Anglo Patrimonio de la Humanidad	Uruguay	456294	08-Nov-2016
Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática	Chile	90000000	21-Oct-2015
Intercambio Experiencia Uruguay Intenciones Integrales Barrios Patrimoniales	Chile	7900	24-Jun-2014
Profundización de la Intervención Integral del Centro Histórico de Santa Ana	El Salvador	150000	11-Abr-2014
Alianza Público-Privada para la revitalización del Casco Histórico de Colón	Panamá	20000	20-Sep-2013
Sostenibilidad Social en la Rehabilitación del Centro Histórico de Lima	Perú	210000	12-Dic-2012
Sistemas de Información para la Revitalización de Centros Históricos	Colombia	133000	27-Ago-2012
Programa de revitalización del centro histórico del	Brasil	13590000	23-Mar-2012
Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural	Ecuador	37840000	13-Dic-2011
Rehabilitación del Centro de la Ciudad de Belice	Belice	640000	10-Nov-2009
Preparación Rehabilitación Centro La Paz II	Bolivia	250000	13-Jul-2009
Nuevos Desafíos en la Rehabilitación del Patrimonio Urbano	Regional	140000	14-Oct-2008
Experiencias de Buenas Prácticas de Rehabilitación del Centro Histórico	Guatemala	11000	10-Abr-2008
Programa de Puesta en Valor del Patrimonio (CCLIP)	Chile	80000000	29-Ene-2008
Plan Estratégico para la Revitalización del Centro Histórico de Veracruz	México	1320000	09-Mayo-2007
Rehabilitación Centro Histórico Río de Janeiro	Brasil	350000	28-Mar-2007
Revitalización del Centro Histórico Cartagena de Indias	Colombia	252000	02-Mar-2007
Apoyo al Proyecto de Preservación Patrimonial y Desarrollo Urbano	Costa Rica	149900	14-Mar-2006
Apoyo a la Evaluación del Programa de Rehabilitación Urbana	Haití	130000	21-Sep-2005
Programa de Rehabilitación Urbana	Haití	62573847	06-Jul-2005
Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, Segunda Etapa	Ecuador	8000000	15-Jun-2005
Programa de Desarrollo Urbano en Santos	Brasil	146700	04-Mar-2005
Recuperación Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala	Guatemala	7940	08-Dic-2004
Apoyo a la Rehabilitación Urbana	Haití	150000	13-Sep-2004
Rehabilitación Área Centro Histórico de Quito	Ecuador	146000	22-Mar-2004
Rehabilitación Centro de Sao Paulo Procentro	Brasil	100400000	01-Oct-2003
Experiencias sobre Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales	Ecuador	5000	15-Sep-2003
Estudio Viabilidad Inversiones en Rehabilitación Centros Históricos	Brasil	79000	20-Mar-2002
Recuperación Centros Históricos	Colombia	131000	14-Dic-2001
Mecanismos Participación Privada Preservación Patrimonio Histórico	Regional	26960	19-Nov-2001
Recuperación Integral Centros Históricos	Colombia	147000	20-Jun-2001
Recuperación Centro Histórico de Lima	Perú	45420	16-Abr-2001
Recuperación Patrimonio Cultural	Brasil	62500000	22-Sep-1999
Programa de Recuperación Urbana	Uruguay	28000000	09-Mar-1998
Conservación Sitios Históricos-Cultural	Brasil	65000	09-Ene-1998
Conservación Patrimonial Urbana	Regional	20582	20-Jun-1997
Revitalización Urbana y Patrimonial	Regional	11600	18-Dic-1996
FPP:UR0112 Programa Recuperación Urbana	Uruguay	700000	15-Oct-1996
Programa Nacional de Recuperación Urbana	Uruguay	77000	29-Feb-1996
Factibilidad Rehabilitación Urbana	Guyana	1411000	09-Oct-1991

Un desafío significativo en el financiamiento sostenible de los centros históricos emerge cuando consideramos su densa población de bajos recursos. La cuestión crítica es cómo generar ingresos tributarios sin impulsar la gentrificación. Parece imprescindible explorar mecanismos de compensación y redistribución. En particular, al mejorar la calidad de vida de los residentes, se amplía la base imponible, creando un apoyo más robusto para políticas urbanas de largo plazo.

Sin embargo, a menudo, la implementación de estos modelos se ve obstaculizada por la percepción de que la creación de catastros e inventarios actualizados constituye un gasto más que una inversión. Además, las urgencias de los ciclos electorales pueden llevar a los gobiernos locales a priorizar la búsqueda de fondos de cooperación internacional en lugar de desarrollar un sistema sostenible que incluya, por ejemplo, el cobro de plusvalías a los propietarios locales, como sugiere Carrión (2007: p. 48).

Además del aspecto socioeconómico, Carrión introduce una dimensión estrictamente urbana: la centralidad cumple una función urbana global dentro de la ciudad, y esta función tiene un valor que debería ser remunerado, ya sea a través de mecanismos compensatorios o mediante la transferencia de recursos.

En este contexto, las investigaciones del Instituto Lincoln destacan la importancia de implementar derechos de edificación transferibles. Esto facilitaría la creación de un mercado nuevo donde las limitaciones impuestas a los inmuebles patrimoniales por los derechos de propiedad puedan ser compensadas en otras zonas receptoras. Esta estrategia no solo equilibra el desarrollo integral de la ciudad, sino que también integra los objetivos del centro histórico con otras agendas urbanas. Además, tal enfoque genera recursos adicionales para el Estado sin representar un costo directo para los ciudadanos.

Profundizando en la diversidad de mecanismos financieros que han emergido en Montevideo, Salvador Schelotto señala (en Carrión; 2007: p. 385) similitudes con otros casos regionales:

Utilización de recursos provenientes de programas de cooperación nacional e internacional, incluyendo financiamiento de la Unión Europea a través del programa "Ciudad Vieja Renueva", destinado al desarrollo local y la rehabilitación urbana.

Inversiones específicas como la creación del Centro Cultural de España, la sede del BID en el antiguo Palacio Gandós, la Casa de Canarias que alberga el Museo MAPI, y la AECID de la cooperación española en la Casa Agustín de Castro, entre otros.



FIGURA16 DE IZQUIERDA DE DERECHA, AECID, CENTRO CULTURAL ESPAÑA, PALACIO GANDÓS. FOTOGRAFÍAS DEL SMA, FADU. RECUPERADAS DE: WWW.NOMADA.UY

Schelotto señala que, Desde el ámbito gubernamental nacional, diversas dependencias del [ex] MVOTMA como DiNaVi, FNVU y DiNOT han realizado inversiones significativas. A esto se añaden los préstamos hipotecarios del BHU, tanto para adquisición como para construcción, y las exoneraciones del IVA para monumentos históricos otorgadas por el MIEM. Los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, Turismo, así como la Administración Nacional de Puertos, contribuyen con acciones que van desde mejoras viales hasta la organización de eventos culturales. Por último, cabe destacar la existencia de múltiples acuerdos interinstitucionales con entidades como el [ex] MVOTMA, el BHU, la Corporación Turística de Montevideo, y actores del ámbito privado como promotores inmobiliarios, el sector gastronómico y financiero, y el Mercado de Arte y Diseño.

En cuanto a los modos de financiamiento y gestión que Coulomb propone, se destaca una tercera modalidad que se basa en "la gestión compartida, bajo la conducción del gobierno local". Dentro de este enfoque, Coulomb refiere a ejemplos como el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, la Empresa del Centro Histórico de Quito, el Patronato Panamá Viejo, el PROCENTRO en Sao Paulo y el PROLIMA en Lima.

La principal fortaleza de este enfoque reside en la seguridad y continuidad que proporciona el gobierno local en lo que respecta al bien público, su capacidad de acceso al suelo y la adquisición de fondos internacionales. Paralelamente, la inversión privada aporta capital y una visión de eficiencia en la gestión, aunque esta última es una cualidad cuya verificación no es constante.

Como evolución de este modelo, el autor subraya la importancia de establecer una entidad local especializada en la administración de los centros históricos. Tal como se resaltó en el III Encuentro de Alcaldes y Autoridades de América Latina y el Caribe (Coulomb; 2000: p. 82): las experiencias más fructíferas indican que la gestión efectiva del proceso requiere la "consolidación de una autoridad autónoma" equipada con plenos poderes y recursos que aseguren su eficiencia y efectividad. Esto, a su vez, necesita un marco jurídico que precise claramente las responsabilidades y competencias.

Una institucionalidad así configurada tendría la ventaja de superar las limitaciones de los enfoques sectoriales y evitar los frecuentes obstáculos que surgen en la coordinación entre las autoridades locales y nacionales, un fenómeno recurrente en lugares como la Ciudad Vieja de Montevideo y otros sitios de valor patrimonial en la región. Entre los ejemplos que ilustran este punto se encuentran: "la Dirección de Centro Histórico de Cuenca o Tlacotalpan, la Oficina del Conservador de Trinidad y la Administración Zonal Centro de Quito".

Como cabría esperar, se subraya la relevancia de una planificación integrada y meticulosa. La actual generación en la gestión de centros históricos se orienta hacia una superación de la conservación meramente focalizada en monumentos, buscando insertar la regeneración urbana dentro de un contexto más amplio, que se coordine armónicamente con la administración de otros componentes críticos del territorio.

Por ejemplo, el Plan Estratégico del Distrito Federal de México se cimenta sobre cuatro ejes fundamentales: a) la recuperación de la centralidad, b) la regeneración habitacional, c) el fomento del desarrollo económico, y d) la promoción del desarrollo social (Coulomb; 2000: p. 84). Este plan busca la sinergia (aunque aún de manera insuficiente) con la Ley de Planeación del Distrito Federal, con el fin de integrar las metas de la planificación económica y la ordenación territorial.

En la Declaración de Lima, un aspecto crucial que se resalta es la concertación ciudadana y los procesos de participación activa. La transformación urbana parece inalcanzable sin una renovada interacción entre los distintos actores urbanos. No

obstante, herramientas generales aplicadas en otras zonas, como los presupuestos participativos, no se ajustan necesariamente a la especificidad de los ámbitos patrimoniales. Estos procesos requieren decisiones estratégicas del poder político, reconociendo que los distintos grupos interesados – desde los residentes y visitantes hasta los comerciantes y transeúntes – tienen necesidades divergentes y a menudo conflictivas.

En lo que respecta al financiamiento, el especialista mexicano pone énfasis en varios principios clave de la Declaración de México:

La inversión pública sigue siendo esencial, ya que puede absorber "niveles elevados de subsidios" y, desde esta posición, el Estado puede liderar el proceso y establecer prioridades. La "territorialización del gasto" por parte de los gobiernos municipales (o departamentales en nuestro caso) debería enfocarse en zonas patrimoniales considerando sus valores únicos. A su vez, resulta imperativo disponer de políticas fiscales actualizadas, que incluyan instrumentos como los derechos transferibles, y no solo limitarse a exenciones parciales de ciertos impuestos. La intervención del gobierno nacional a través de la fiscalidad del impuesto sobre la renta, en coordinación con las entidades locales, puede marcar una diferencia significativa. También destaca, la existencia de carteras de proyectos urbanos, menos ambiciosos que un plan integral, que puedan dirigir recursos genuinos del presupuesto nacional o captar financiación internacional (BID, PNUD, etc.).

Podemos concluir que cada centro histórico o zona patrimonial debe funcionar dentro del marco institucional que su contexto particular le brinde, pero es crucial que busque una metodología especializada para abordar su singularidad, procurando niveles adecuados de autonomía en cuanto a recursos y competencias.

### **¿Qué rol juega el sector inmobiliario?**

El análisis presentado por Carrión aborda el dilema central del desarrollo y financiamiento urbano en zonas de valor patrimonial, especialmente en el contexto latinoamericano. La problemática resalta cómo la naturaleza no renovable y la escasez del suelo urbano en centros históricos crean un potencial para la renta de monopolio, lo que a su vez puede llevar a prácticas especulativas que aumentan el valor del suelo independientemente de la condición de los inmuebles.

La cuestión que Carrión plantea sobre cómo generar una demanda que pueda insertar la propiedad en el mercado de manera rentable, toma en consideración la necesidad de evitar o mitigar externalidades negativas como la gentrificación y la boutiquización. Estos procesos pueden desplazar a los residentes de menores ingresos y transformar las áreas residenciales en comerciales, respectivamente, alterando el tejido social y cultural de los centros históricos.

La pandemia ha añadido una nueva dimensión a este debate, poniendo en cuestión la sostenibilidad y el futuro del turismo de masas y sus implicaciones para las áreas patrimoniales.

En respuesta a estos desafíos, se sugiere una política urbana enfocada en el equilibrio de cargas y beneficios, que busque un justo medio entre el desarrollo y la conservación. En este contexto, la descentralización y la privatización han sido fenómenos significativos en América Latina, alterando la dinámica del desarrollo urbano. La descentralización puede fomentar una mayor autonomía y posiblemente una gestión más eficaz a nivel local, mientras que la privatización puede inclinar el desarrollo hacia intereses del mercado más que hacia políticas públicas bien estructuradas.

La pregunta sobre el papel del financiamiento es, por lo tanto, de suma importancia. El financiamiento no solo determina qué proyectos se realizan y cómo, sino que también influye en los impactos sociales, culturales y económicos de la regeneración urbana. Los fondos públicos pueden dirigirse a la preservación y mejora de infraestructuras, mientras que la inversión privada puede buscar una rentabilidad más inmediata, a menudo a costa de la accesibilidad y la sostenibilidad a largo plazo.

La clave está en encontrar un equilibrio entre la inversión pública y privada que pueda fomentar el desarrollo económico y al mismo tiempo preservar la integridad cultural y social de las áreas patrimoniales. Esto puede requerir un marco regulatorio más robusto que guíe la inversión hacia objetivos a largo plazo y la inclusión de estrategias de mitigación para evitar el desplazamiento de la población local y la pérdida de la identidad cultural (Hughes, 1996).

Una estrategia de respuesta se orienta hacia la conformación de nuevas entidades institucionales, tales como fideicomisos en la Ciudad de México, corporaciones en Santiago de Chile y Bogotá, empresas de desarrollo en Quito, y fundaciones en Brasil. Estas organizaciones emergen de manera concurrente a la administración local, aunque su dinámica suele estar marcada por principios de gestión privada. Esta

tendencia a la inversión enfocada en proyectos individuales choca a menudo con el enfoque integral que requiere la planificación urbana, representando un desafío para el avance de iniciativas urbanas con visión a largo plazo.

Para resolver esta posible disonancia, es crucial establecer un control efectivo sobre las políticas de financiamiento. Sin esta base, es complicado concebir una política urbana que perdure en el tiempo. Carrión (2007, p. 43) enfatiza la importancia de que los gobiernos locales dispongan de recursos financieros propios. Esto implica la necesidad de desarrollar un sistema tributario robusto, capaz no solo de generar ingresos, sino también de atender y compensar las posibles desventajas que tal financiamiento pueda acarrear para las comunidades con menores recursos.

### **¿Un nuevo estado cultural?**

Complementando lo anterior, la geógrafa francesa Anne Collin Delavaud (2008, p. 33) arroja luz sobre un cambio cultural en relación con el patrimonio en América Latina, enfocado en la reconstrucción de los centros históricos. La tendencia emergente se inclina hacia la creación de centros históricos que cumplan con nuestra aspiración de entornos urbanos renovados, que sean no solo estéticos y placenteros, sino también espacios culturales y recreativos.

Así, los centros históricos, que por mucho tiempo fueron considerados una carga, se están transformando en un valioso recurso. La renovación de plazas, la creación de zonas peatonales y la restauración de fachadas están generando beneficios tangibles, contribuyendo a un nuevo equilibrio armónico que fomenta tanto el turismo como la inversión nacional e internacional. No obstante, en el ámbito de la conservación del patrimonio, esta "rehabilitación atractiva" resucita el antiguo debate sobre la autenticidad, planteado en su momento por Ruskin. En este proceso de modernización, a menudo se priorizan las necesidades comerciales y de servicios por encima de la fidelidad histórica.

La inquietud de la autora resuena como un eco crítico contra una representación exagerada del patrimonio, un fenómeno que no dista mucho del 'proceso inflacionario' descrito por Françoise Choay.

En el ámbito de la antropología social, expertas como Nieves Herrero Pérez (2011) sostienen que estamos experimentando una posmodernización de la tradición. Asistimos a una segunda oleada de intensificación en la patrimonialización de la

cultura, un renovado proceso de construcción del patrimonio que se alinea con la globalización. En este contexto, la tradicional ecuación de patrimonio e identidad nacional se sustituye por una dinámica de patrimonio orientado a la venta y el consumo, sin desatender, sin embargo, la sostenibilidad y los derechos humanos.

Pero, ¿qué situaciones extremas revelan esta preferencia por la representación sobre la conservación estricta? El punto crítico se alcanza cuando las áreas no rehabilitadas devienen en zonas conflictivas, plagadas de prostitución, drogas y tráfico ilícito. Ante esto, a veces se toman medidas drásticas: se opta por una renovación total, como ocurrió con El Cartucho en Bogotá, donde calles enteras de trazado colonial fueron demolidas para dar paso a un vasto parque, el del Tercer Milenio (Collin, 2008, p. 42).

Actualmente, sin embargo, los gobiernos locales parecen más atentos a la instrumentalización política del patrimonio (2008, p. 46). En efecto, los municipios se comprometen económicamente con la patrimonialización al adoptar modelos de "mejoramiento", otorgando a ciertos elementos el estatus de bien cultural. El peligro siempre presente de convertirse en un museo al aire libre es palpable, como sucede en lugares como Salvador de Bahía o Cartagena de Indias (Collin, 2008, p. 48). Frente a esto, Collin argumenta la necesidad de fomentar una convivencia entre individuos diversos y de abogar por procesos de conservación que no se centren exclusivamente en lo estético.



LIFE



FIGURAS 17A Y 17 B FOTOGRAFÍAS DE HART PRESTON PARA LA REVISTA LIFE EN 1941 (PÁGINA 61 CALLE JUAN CARLOS GÓMEZ, PÁGINA 62 AVENIDA 18 DE JULIO)

LIFE

# PARTE II

## HISTORIA, PATRIMONIO Y PARADIGMAS URBANOS EN URUGUAY

Después de trazar un recorrido histórico y teórico tanto a nivel internacional como regional, es imprescindible detenerse y retroceder para entender lo ocurrido en el contexto nacional de Uruguay. En el siglo XX uruguayo, la planificación territorial y la preocupación por la salvaguarda del patrimonio cultural parecían seguir rutas paralelas y distintas. Por una parte, la planificación era dominio de los arquitectos comprometidos con el ideario del movimiento moderno, mientras que la conservación patrimonial se asociaba más bien con intelectuales empeñados en preservar los valores fundacionales de la nación desde una perspectiva casi arqueológica. Naturalmente, esta explicación no siempre verifica, como es el caso de Mauricio Cravotto, y su preocupación por Colonia del Sacramento, a la vez que sus planteos para el Plan Regulador de Montevideo.

No obstante, en las últimas décadas del siglo XX, estos caminos comenzaron a converger dentro del discurso urbano, hasta el punto de que hoy resulta inimaginable considerarlos de forma aislada. La planificación y la conservación patrimonial, antaño disciplinas separadas, ahora se entrelazan en una visión urbana unificada e indivisible.

### **Paradigmas urbanos modernos**

Al examinar el contexto uruguayo, es esencial comprender las transformaciones experimentadas tanto en la protección patrimonial como en la planificación territorial. Esto permite apreciar el alcance actual de estos elementos dentro de la política pública local. Es necesario precisar que la utilización del término "paradigma" no se ajusta con facilidad a la definición kuhniiana, ya que el ámbito urbano se mueve en un terreno que combina lo político y lo técnico, sin descuidar su dimensión estética.

A pesar de estas complejidades, la comunidad académica ha logrado, por momentos, alcanzar consensos significativos en cuanto a diagnósticos de la situación. Asimismo, ha habido épocas marcadas por un ferviente impulso de renovación, fenómeno que se observa también en otros campos científicos.

Sobre la década del '30 se dan las primeras aprehensiones planificadorias del territorio departamental montevideano, más allá de su núcleo urbano (Chabalgoity; 2008: p. 67). En concreto al Anteproyecto del Plan Regulador de 1930<sup>9</sup> le seguirían las primeras ordenanzas de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras (1932-1933) y la creación de la Oficina del Plan Regulador en 1939.

Es fundamental destacar, dentro de este proceso de acumulación disciplinaria de “ciencia urbanológica” (Alemán, 2012: p. 61), la fundación del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura en 1936, dirigido por el Prof. Arq. Mauricio Cravotto, quien también estuvo al frente del Plan Regulador. Los vínculos entre la academia y el poder municipal han sido una constante a lo largo del siglo XX, con niveles variables de influencia.



FIGURA 18 ZONIFICACIÓN DEL PLAN REGULADOR 1930

Con el Plan Regulador, encabezado por Mauricio Cravotto y con la colaboración de Octavio de los Campos, Hipólito Tournier, Milton Puente, Américo Ricaldoni y Santiago Michellini, se produjo un significativo traspaso de conocimiento desde la academia –pese a su actuación desde el sector privado– hacia el dominio público. La inquietud de este equipo por establecer un archivo urbano meticuloso y por proporcionar un diagnóstico preciso del desorden urbano constituyó una contribución crucial para la reinterpretación de la urbe. Estos elementos, que Cravotto continuó desarrollando como director del Instituto de Urbanismo, estuvieron

<sup>9</sup> Con el antecedente directo del Plano Regulador de 1912 de Baroffio, Gianelli y Guidini.

influenciados también por corrientes de pensamiento más espirituales, como la "evolución creadora" propuesta por Henri Bergson<sup>10</sup>.

Ya en la década de los años 50, el mismo Instituto (ahora ITU y con la misión de brindar asesoramiento a entidades oficiales y a la CIDE<sup>11</sup>), pero bajo la dirección de Carlos Gómez Gavazzo (con una orientación desarrollista), desempeñó un papel fundamental en la incorporación de elementos intelectuales para la elaboración del Plan Director de 1956. En esta nueva generación, no se buscaba abordar un momento específico de crecimiento de la ciudad, sino proporcionar directrices para la gestión de los procesos.



FIGURA 19 CARLOS GÓMEZ GAVAZZO DELINEANDO EL PLAN DE ESTUDIOS DE 1952

Este enfoque se desarrollaba en un contexto de aspiración al control integral de las diferentes dimensiones urbanas, incluyendo el territorio rural y la planificación del desarrollo. Esto se alineaba con los nuevos aportes de la planificación estadounidense de la posguerra, el interés por la demografía y el respaldo de la estadística, así como disciplinas relacionadas. A su vez, resultaba crucial la objetivación de la realidad y la creación de datos para la planificación, no solo a nivel urbano, sino también a escala regional. A partir del Plan de Estudios de 1952 de la Facultad de Arquitectura, se produjo un cambio significativo en la orientación de la disciplina hacia lo social. Fue común que la formación de profesionales se centrara

<sup>10</sup> Lateralmente a la bibliografía central de esta tesis se puede consultar sobre el panorama de estos episodios históricos el libro: Nisivoccia, E, Craciun, M, Gambini, J, Medero, S, Méndez, M y Nudelman, J. (2014.). La aldea feliz: episodios de la modernización en el Uruguay. Udelar. FARQ: MEC.

<sup>11</sup> Comisión de inversiones y desarrollo económico. El ITU estaba fuertemente alineado con el pensamiento de la CEPAL. No obstante, como lo explican Lucio de Souza y Lorena Logiuratto "la planificación se fue haciendo paulatinamente más económica y menos física..."

en la preparación de técnicos capaces de desempeñarse con solvencia en el ámbito público<sup>12</sup>.

El Plan Director abandonaría la anterior visión estática y simplista (Ligrone; 1996: p. 5) para producir un documento con directrices generales que "orientaran el crecimiento urbano en función de procesos". Así, la aspiración de definir los contornos formales del plan se abría a un análisis y diagnóstico continuo. Para la formación de la Comisión Especial que dio origen al plan, se incluyó la participación de la academia a través del director del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, el Sr. Gómez Gavazzo, y el Catedrático de Planificación Urbana, Regional y Estatal de la Facultad de Ingeniería, el Ing. Roig.

Como detallan Logiuratto y De Souza (2014; p. 25), "La composición del equipo marca la evolución de la disciplina en nuestro país, pasando de la labor del visionario o erudito en el tema [Cravotto al frente del equipo del Plan Regulador de 1930] al planificador oficial. En otras palabras, el equipo de planificación se establece como una burocracia técnica". Esta Comisión de destacados profesionales trabajó en un informe de modificación de las ordenanzas de 1947 hasta 1955. De este informe se destacan cinco directrices principales: limitar el crecimiento de la zona urbana a expensas del área rural; establecer áreas de uso exclusivamente industrial; elaborar un plan integral para la ordenación de todo el departamento; definir una política de vivienda acorde a las necesidades de la Sociedad; y adoptar normas como referencia para la planificación, con el objetivo de sistematizarlas en un Código de Planificación Departamental (IMM; 1956: p. 119-124).

Según Chabalgoity (2008: p. 105), varios de los elementos que este informe expone y que el Plan Director intentaría abordar, serían retomados cuatro décadas después por el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo en 1998 (POT). Entre estos elementos se incluyen: la necesidad de un plan integral con una visión a nivel departamental y regional; la convicción de que el proceso de planificación está vinculado al presupuesto que permite la ejecución concreta del plan (un postulado posiblemente pendiente en 2016); la posibilidad de establecer una nueva organización administrativa para modernizar otro modelo de gestión territorial.

---

<sup>12</sup> Diría Justino Serralta "La nueva Facultad, la Facultad que salió de la academia para volcarse al medio, nació bajo el signo de la integración, porque el plan que se gestó se basó en la grille de Le Corbusier. En Le Corbusier: primer arquitecto de comunidades. Revista CEDA, N. °29, Montevideo 1965.



FIGURA20 MAPA DE UNIDADES VECINALES Y DISTRITOS DEL PLAN DIRECTOR DE MONTEVIDEO

En esta misma línea, Liliana Carmona sostiene (1999: p. 96) que el Plan Director concibe una "Estructura General Urbana" compuesta por las siguientes partes: la división de la ciudad en zonas: Urbana, Suburbana, Industriales, de Huertas y Rurales; la subdivisión de las zonas de habitación (urbana y suburbana) en particiones sucesivas; un plan vial que clasifica las rutas y regula el tránsito; y un plan de coordinación del transporte colectivo.

Además de esta orientación general, se incluyeron planes urbanísticos específicos para áreas como la Ciudad Vieja, el Cerro, Maroñas, entre otros.

El Plan Director logró llevar a cabo varias concreciones (aunque parciales), y se produjeron numerosos cambios estructurales en la economía nacional después de la eclosión del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones a finales de la década de 1950. A este aspecto se sumaron un rápido crecimiento en la construcción, la promulgación de la Ley de Vivienda (N.º 13728) en 1968 y una serie de acontecimientos que requirieron una reevaluación del proceso de planificación.

## **La genealogía del patrimonio en Uruguay**

Hemos explorado algunos aspectos de la planificación y las concepciones urbanas en el siglo XX en nuestro territorio. Ahora pasemos a la otra cara de este capítulo, ya que, como se mencionó anteriormente, la evolución de las perspectivas sobre el patrimonio en arquitectura parece seguir diferentes rutas. Concretamente, la "genealogía" del patrimonio arquitectónico en Uruguay podría tener su origen en la restauración de la Fortaleza de Santa Teresa (y posteriormente el Fortín de San Miguel), propuesta por Horacio Arredondo al presidente Baltasar Brum en 1921.

Esta operación fue discutible en su momento debido a su influencia "le-duciana" y a su enfoque altamente interpretativo. Alfredo Campos, arquitecto de la época, debatió esta propuesta por no cumplir con la precisión requerida por los ya conocidos ocho puntos de Camilo Boito, esencialmente debido a su visión de estilo más afín a Ruskin (Cesio y Ponte, 2008).

También debemos considerar los informes de Mauricio Cravotto presentados al Decanato de la Facultad en la década de 1920, donde se reconocieron valores constructivos y de área singulares que se consideraba necesario conservar. Aunque esto va más allá del alcance de esta tesis, representa un caso intrigante de cómo algunos autores valoraron la importancia de preservar preexistencias más allá de lo "monumental".

Sin embargo, la planificación territorial siguió un camino paralelo, a pesar de que en la Carta de Atenas de 1931 se cruzaron estos caminos.

Es fundamental mencionar la visita y las diez conferencias ofrecidas por Manuel Gómez Moreno (registradas en la Revista de SAU N.º 22 de 1922) en la Facultad de Arquitectura. Durante estas conferencias, se le dio un lugar específico a lo español en relación con lo griego y lo italiano, destacando su valor "polimórfico". Este eminente arqueólogo, que había contribuido en su país a las primeras sistematizaciones modernas del acervo del Reino de España, dejó una influencia en la vocación de Uruguay por seguir un camino similar. De hecho, la SAU, desde su fundación en 1914, expresó su preocupación por la ausencia de monumentos protegidos en el país. En pleno auge del pensamiento de José E. Rodó en su obra "Ariel", la visión de lo latinoamericano y lo iberoamericano como una legítima reivindicación política en contraposición al influjo estadounidense y sajón encontró un fuerte eco en la intelectualidad, en ocasiones relacionada con las formalizaciones de las llamadas corrientes neocoloniales, como el caso del propio Zorrilla de San Martín.

En este contexto, Rodrigo Gutiérrez Viñuales (2009; p. 188) señala que, en la década de 1930 junto con la creciente importancia otorgada a lo colonial:

se dieron diversas normas, leyes y fundaciones tendentes a la conservación del patrimonio. En Brasil en 1927 se creó la Inspectoría de Monumentos del Estado de Bahía a la que siguieron ejemplos similares en otros países como México -leyes de 1930 y 1934 que mencionaban las 'poblaciones y bellezas típicas'- y Guatemala-creación del Parque Nacional de Tikal en 1955 que incluía la conservación de este centro cultural maya.

En relación a Uruguay, el autor también destaca el aspecto de la legislación [...]. En Brasil, esto se reflejó en la legislación de 1937 y en Argentina en 1940, que fueron productos directos de la VII Conferencia Interamericana celebrada en Montevideo en 1937, donde se propuso la cooperación entre los países. Además, el Congreso de Historia de América que se llevó a cabo en Buenos Aires en el mismo año recomendó la elaboración de un inventario de los patrimonios y la promulgación de leyes relacionadas con su protección.

Es interesante observar cómo en la región, Brasil tomó un enfoque preciso en relación a las obras de arte, mientras que Argentina se enfocó en la conservación de monumentos, una tendencia que Uruguay adoptaría rápidamente. Esto indica una sensibilidad común en toda la región.

Regresando al contexto nacional, Julio Vilamajó adhirió a esta tendencia hispanista en 1926 cuando propuso una intervención en el hoy desaparecido Mercado Central de Montevideo. Algunos autores han calificado sus criterios como una forma temprana de "restauración crítica *avant la lettre*" (Cesio y Ponte; 2008). Sin embargo, estas visiones no se volvieron dominantes.

Es relevante mencionar que, en esos mismos años, hubo notables visitas apoyadas por Cravotto, como la de Leon Jaussely (1926), Le Corbusier (1929), Eugen Steinhof (1929) y Werner Hegemann (1931). Todas estas visitas tuvieron un fuerte impacto en el pensamiento urbano de la época. Sin embargo, las contribuciones de estos distinguidos visitantes no convergieron de inmediato en la relación entre patrimonio y planificación, a excepción quizás de Jaussely, quien, influenciado por Camilo Sitte, abogaba por un enfoque en la construcción de ciudades que iba más allá de la mera funcionalidad, y que se basaba en una dimensión artística que rendía homenaje a la forma de las ciudades preindustriales de Europa.

No fue sino hasta 1950, con la promulgación de la Ley de Homenajes a Artigas (N.º 11.473), y la creación de un primer inventario de inmuebles de relevancia para la construcción del Estado-nación, que se comenzó a destacar la importancia de la conservación de elementos selectivos y monumentales.

Incluso con la Ley de Patrimonio de 1971 (Ley N.º 14.040), a pesar de que algunos actores locales tenían conocimiento de la Carta de Venecia de 1964 y el "ambiente monumental", el enfoque se centró en la protección de arquitecturas y obras de arte de carácter representativo, y no se incluyó la figura de los "sectores protegidos", a diferencia de la famosa Ley "Malraux" en Francia de 1962. El mismo André Malraux, además de promover esos avances, también fue pionero en el rescate del patrimonio moderno francés, siendo abanderado de la recuperación de la Villa Savoye en Poissy.

Es relevante señalar que el aislamiento de los centros históricos con el fin de preservarlos fue institucionalizado por esta ley, y como afirma la académica María A. Castrillo Romón (2011):

instituyó la figura del *secteur sauvegardé*: un conjunto protegido de edificios, espacios públicos y privados que presenta un carácter histórico o estético que justifica su conservación, restauración y valorización [...] sin embargo, es convencionalmente aceptado que, si bien los *secteurs sauvegardés* han cumplido sus objetivos de salvaguarda en relación con los edificios, su efecto ha sido exactamente inverso en relación con los grupos sociales que los habitaban [...]

La autora sostiene que esta legislación internacional también reforzó la idea de los centros históricos como recursos turísticos. A pesar de este referente global, en América Latina, figuras como Horacio Arredondo y Pivel Devoto, a pesar de sus notables contribuciones, seguían aferrados a una visión de arqueología y restauración que ya había evolucionado en otros lugares hacia perspectivas más amplias. Esto se evidencia en las Normas de Quito impulsadas por Graziano Gasparini en la región, quien se convertiría en un referente para el movimiento de conservación del patrimonio urbano en Uruguay en la década de 1980.

En el ámbito académico, Aurelio Lucchini, asesorando a la recién creada Comisión de Patrimonio, establecida por la Ley 14.040, realizó avances significativos en la valoración sistémica del entorno y en la valoración territorial, aunque estos enfoques se verían limitados por la visión del patrimonio que predominó durante la dictadura en Uruguay, que duró desde 1973 hasta 1985. Es importante destacar que los primeros dos años del régimen militar permitieron algunos avances en este tema, pero esta

situación cambió drásticamente con la intensificación de la represión y la desregulación económica.

Específicamente en 1973, Lucchini elaboró el "Informe de Casa-Quintas de Montevideo" para la Comisión de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, que incluía fundamentos para proteger estas edificaciones, un método de selección y disposiciones para declararlas monumentos de acuerdo con la legislación vigente.

La investigadora Laura Cesio (2017) explica que, en 1974, Aurelio Lucchini llevó a cabo un Estudio de Bienes Arquitectónicos en colaboración con los destacados profesores Bausero y Laroche. En este estudio, se analizaron 339 bienes arquitectónicos para determinar si representaban testimonios significativos del desarrollo de la nación y para identificar las cualidades que debían tener para cumplir esta función cultural. En este estudio, Lucchini distinguió tres tipos de obras arquitectónicas:

Los edificios individuales, que eran considerados como complejos integrados por diversos elementos. La asociación de edificios, espacios viarios, parques y jardines, es decir, la ciudad en su conjunto. En este sentido, la ciudad se concebía como una nueva forma de obra arquitectónica que abarcaba los edificios individuales y que estaba compuesta por formas que delimitaban espacios y espacios delimitados diseñados para satisfacer necesidades vitales. La ciudad, a su vez, se consideraba como un elemento que, al vincularse con otras poblaciones, comunicaciones territoriales y paisajes caracterizados, conformaba un tercer tipo de obra arquitectónica denominada "territorio organizado."

Según los escritos originales del autor (p. 76):

En este sentido el edificio en sí resulta un complejo integrado por diversos elementos [...] mas esta concepción de arquitectura inmanente al edificio va acompañada de otra que lo trasciende. En este caso el edificio todo él actúa como un elemento que, asociado con otros edificios y con espacios viarios, parques y jardines, conforman un nuevo tipo de obra arquitectónica -la ciudad- comprensivo del primero, también constituido por formas delimitantes de espacios y por espacios delimitados acondicionados ambos con fines vitales.

Análogamente la ciudad se comporta como un elemento que, vinculándose a otras poblaciones, a comunicaciones territoriales y a paisajes caracterizados componen un tercer tipo de obra arquitectónica -el territorio organizado- [...]

La habilidad organizativa y taxativa de Lucchini como una sistematización operativa de una realidad compleja es evidente en su escritura como historiador de la arquitectura en Uruguay. Es precisamente Lucchini quien se encargó de realizar una rigurosa sistematización en los estudios histórico-disciplinarios en nuestro país.

Además, según Tatiana Rimbaud (2018: p. 74), el texto de Lucchini "Ideas y Formas en la Arquitectura Nacional" podría estar relacionado con el enfoque de Peter Collins en cuanto a la consideración de las ideas y sus relaciones con filósofos como Robin Collingwood.

Aunque no se ha podido confirmar la existencia de estos textos en la biblioteca de la facultad en esas fechas, podemos suponer que, en líneas generales, Lucchini adoptó un enfoque en la línea de Jakob Burckhardt en su abordaje de la materia.

Además, Rimbaud señala que la "herencia de la Sociedad de Amigos de la Arqueología y el papel fundador del profesor Juan Giuria le proporcionaron un relato historiográfico centrado en aspectos formales y constructivos, y una fuerte perspectiva regionalista" (p. 75).

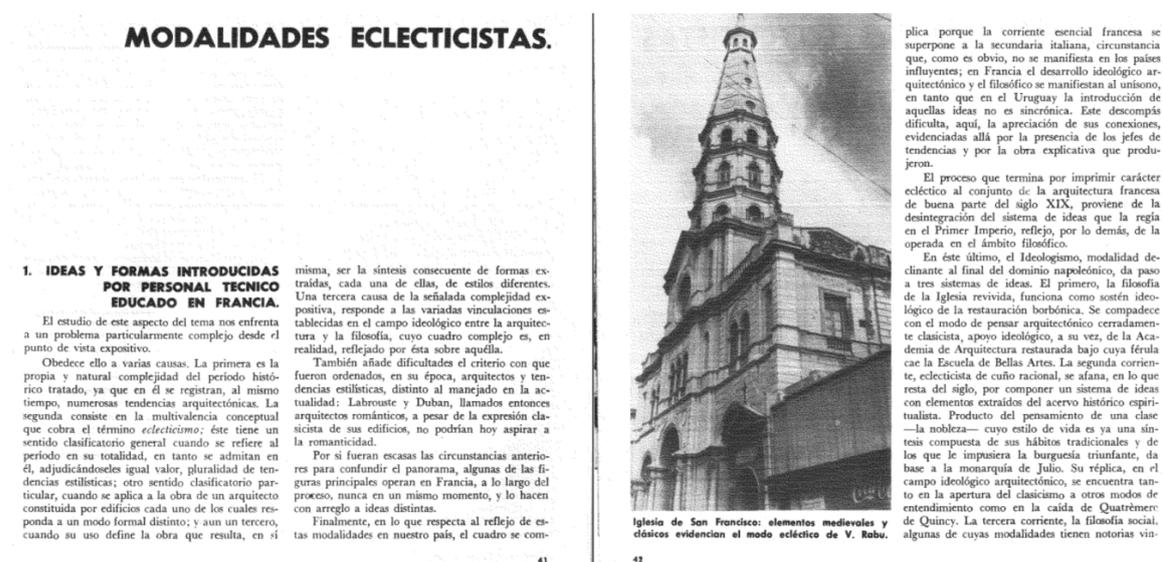


FIGURA 21 LUCCHINI, A. IDEAS Y FORMAS EN LA ARQUITECTURA NACIONAL.

El profesor Giuria, según Jorge Sierra, desempeñó un papel crucial en el fortalecimiento de los primeros años del Instituto de Arqueología Americano a través de su prolífica labor en diversas asociaciones y conexiones internacionales con grupos de investigación histórica. Esta institución, después de su reorganización, se

convertiría en el actual Instituto de Historia de la Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República.

De acuerdo con Nudelman (2015; p. 23), la historiografía uruguaya se formalizó en 1955 con la publicación de "La Arquitectura en el Uruguay" de Giuria, un trabajo que abarcó los orígenes coloniales hasta el año 1900. En ese momento, el autor tenía 75 años, y su libro parecía más un tributo que una contribución práctica al nuevo enfoque. Nudelman también sugiere que aquellos que continuaron la labor de Giuria se inclinaron hacia una investigación más científica centrada en el origen y la evolución del territorio "nacional," en sintonía con la visión del "Plan del 52."

No obstante, la perspectiva idealista y formalista heredada por Lucchini experimentó una transformación evolutiva y optimista. Esta evolución marcó el paso desde la influencia de técnicos y conocimientos centroeuropeos (desde el neoclasicismo al eclecticismo) hacia el desarrollo de una arquitectura con fundamentos racionalistas. Según las palabras de Lucchini: "Lo esencial de la doctrina contemporánea de renovación, desligada del historicismo, radica en su reconocimiento del valor de las influencias en la arquitectura, especialmente aquellas que emanan del entorno circundante. Esta perspectiva acepta la existencia de modalidades arquitectónicas que son distintivas de una región, país o nación" (p. 67).

Cabe destacar que Lucchini dejó de lado el enfoque arqueológico en favor de una historia más disciplinaria. Este cambio se enmarcó en la influencia positiva, e incluso positivista, del Plan de Estudios de 1952 de la Facultad de Arquitectura, como se evidencia en su artículo "Evolución de la arquitectura nacional desde 1939 hasta 1959."

De acuerdo con el currículum vitae de Aurelio Lucchini elaborado por IHA, él "promovió la introducción del método de investigación científica para el estudio de la Historia de la Arquitectura Nacional y orientó la estructuración del instituto con el propósito de formar investigadores y promover la creación constante de conocimientos relacionados con los desafíos planteados a la arquitectura en el contexto nacional."

En el curso de Historia de la Arquitectura Nacional, que Lucchini dirigió hasta 1976, estableció un modelo crítico-histórico que consistía en "un sistema de ideas didácticas que comprendía una teoría de la arquitectura dinámica, siempre contemporánea, que variaba a lo largo de la historia y se enriquecía constantemente, en contraposición a cualquier concepción estática de la arquitectura."

Así, Lucchini trascendió la mera enseñanza de la historia de la arquitectura en Uruguay, adoptando un enfoque más profundo y dinámico.



FIGURA 22 LIBROS DE HISTORIA DE LA ARQUITECTURA DEL URUGUAY PUBLICADOS POR INVESTIGADORES DEL IHA ENTRE EL 1958 Y 1971

Leopoldo Artucio, contemporáneo de Lucchini y también influido por la enseñanza de Giuria, adoptó un enfoque que podría compararse con el enfoque de Heinrich Wölfflin. En su libro "Montevideo y la Arquitectura Moderna" (1971), Artucio construyó un relato de la arquitectura moderna en Uruguay que se asemeja a un enfoque darwinista, culminando en el predominio de la forma depurada. A la vez, Artucio señaló lo que consideraba "marchas lentas y retrocesos" en referencia a obras de arquitectura cercanas a la modernidad, pero de carácter monumental, como la de Marcello Piacentini en Italia (Arbeleche y Canale). Además, Artucio relacionó avances teóricos tanto centroeuropeos como norteamericanos en diversas disciplinas, desde las ciencias hasta las artes, con los logros concretos de la arquitectura moderna en Uruguay. Su argumentación apuntaba a la existencia de un espíritu de la época internacional y local en sintonía con la arquitectura uruguaya.

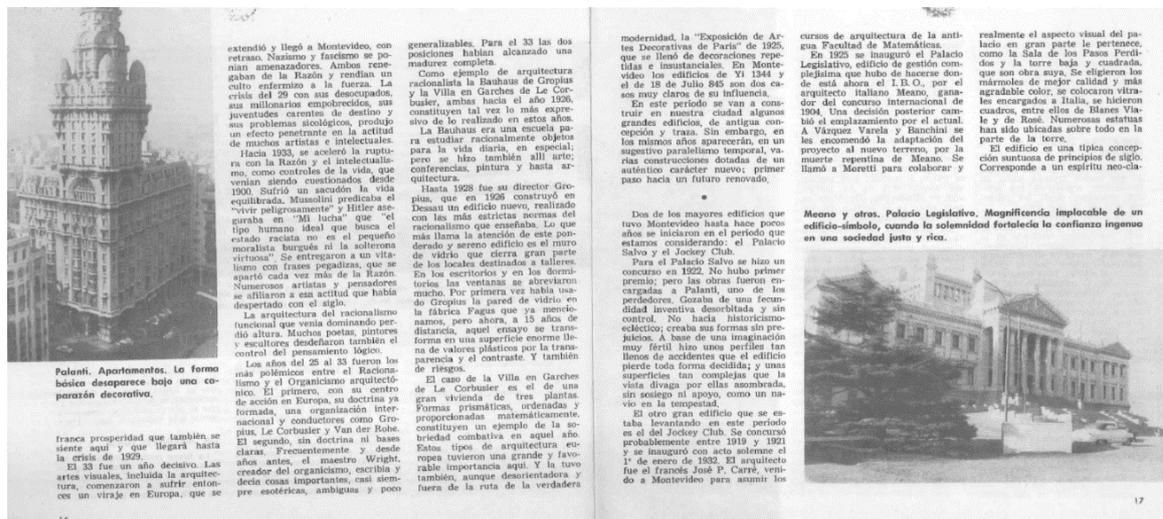


FIGURA 23 ARTUCIO, L. MONTEVIDEO Y LA ARQUITECTURA MODERNA.

En su libro, cada edificio en Montevideo se acompañaba de una breve descripción en negrita, que funcionaba como una segunda lectura y que justificaba o criticaba sus valores estético-formales. Con una perspectiva retrospectiva, se puede observar que este enfoque evolutivo y positivista hacia la depuración de las formas modernas a veces jugó en contra del reconocimiento de manifestaciones historicistas e incluso proto-modernas (si se permite el término). Por ejemplo, en la década de 1930, el estilo art decó fue ampliamente utilizado en programas domésticos, pero en el primer inventario de Ciudad Vieja de 1983 se subvaloró esta influencia, y no se revirtió hasta mediados de la década de 1990, gracias a investigaciones dedicadas al tema lideradas por Margenat, Schelotto y Arana, entre otros.

Arana y Garabelli ofrecieron una perspectiva notable sobre Artucio al señalar que "Creyó en la historicidad de la obra, pero no en la subordinación historicista. Creyó en el conocimiento crítico razonado, pero no en la especulación racionalista." Esta apreciación reconoce la complejidad de Artucio, cuya labor estuvo marcada por una visión operativa de la historia, que era culturalmente apropiada para su entorno.



FIGURA 24 REVISTAS DE CORRIENTE DIVULGACIÓN EN URUGUAY EN 1920-1930

Por otro lado, Arana, Garabelli y Livni adoptaron un enfoque algo diferente en su texto "Arquitectura renovadora en Montevideo 1915-1940" (1991). Luego de entrevistar a arquitectos modernos de la primera generación en Uruguay, concluyeron que la temprana incursión de estas modalidades "renovadoras" en el panorama nacional era de gran importancia. Además, destacaron la falta de utopía en la vanguardia moderna y cómo las imágenes de revistas como Wendingen contribuyeron a la recepción de modelos formales en una sociedad caracterizada por su estabilidad económica y aparente falta de interés en el proyecto radical de la vanguardia moderna. Los autores

también resaltaron la habilidad de varios arquitectos modernos uruguayos para establecer un diálogo con la ciudad histórica.

En última instancia, esta historia se presenta como una narrativa de héroes moderados, figuras singulares que supieron adaptar los avances de un nuevo tiempo a su contexto. Sin embargo, esta lectura más heterodoxa de los fenómenos arquitectónicos sugiere que Arana, además de su suave defensa de estos héroes moderados, defendió el valor de los tramos urbanos creados por la arquitectura ecléctica y comercial (de catálogo) de la empresa Bello y Reborati en la zona de Pocitos durante las décadas de 1930 y 1940 (según Mazzini et al., 2014, p. 87).

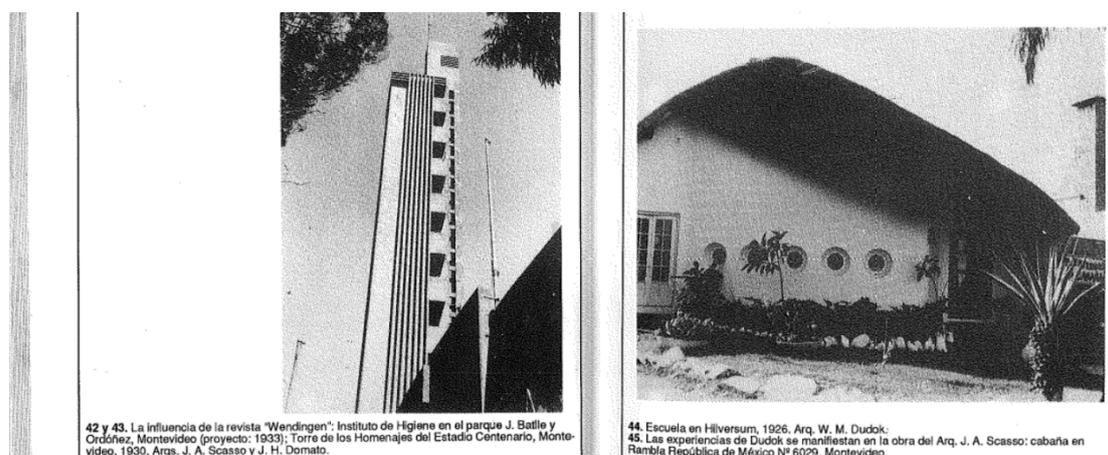


FIGURA 25 ARANA, M.; GARABELLI, L. ARQUITECTURA RENOVADORA EN MONTEVIDEO 1915-1940.

## El enfoque de la historia urbana

Aquí se podría plantear un punto de ruptura en el análisis de los aportes de la historia, diferenciando entre el enfoque a nivel de la escala edilicia y el de la escala urbana y territorial. Precisamente, los aportes de Arana en lo que respecta a la comprensión de la riqueza urbana de Montevideo serían más amplios, menos centrados en personalidades, y más cercanos a un enfoque estructural. Esto posiblemente se deba a la distancia que la historia de la ciudad ofrece en comparación con la historia de la arquitectura, que quizás está menos influenciada por juicios estéticos y formales.

Específicamente, en el libro de Alvarez Lenzi, Arana y Bocchiardo, titulado "El Montevideo de la expansión, 1868-1915" —una ciudad que vio multiplicarse su población por diez y su planta urbana por siete a finales del siglo XIX, en gran parte debido a la especulación inmobiliaria— se observa una fuerte construcción de identidades barriales que se pueden identificar en áreas claramente caracterizadas. Básicamente, declararon:

Luego de efectuado el estudio, verificamos la incidencia cierta de la población involucrada y de su lucha por obtener una justa distribución del espacio, del equipamiento y de los servicios urbanos. A esa ciudad y a esa población dedicamos este libro.

Asimismo, reconocen que el análisis de sus resultados permite confirmar la notoria calidad del tejido urbano que se desarrolló y la adecuada provisión de servicios públicos, en relación a los estándares de esa época.

En aquellos años, el espíritu de la propiedad era tan fuerte, incluso entre las clases populares, que el deseo de tener una vivienda propia consolidó la expansión impulsada por los promotores inmobiliarios de la época.



FIGURA 26 MAPA DE LOTEOS VENDIDOS POR PIRIA EN MONTEVIDEO

Para los autores, la historiografía no había registrado este fenómeno con suficiente precisión, por lo que se centraron de manera enfática en los siguientes aspectos:

Se enfocaron en analizar la dinámica del "proceso de urbanización, determinando hacia qué territorios y por qué razones se orientó el fraccionador como agente de la expansión". También investigaron las "modalidades de la iniciativa privada, tanto en

la construcción de la infraestructura de servicios públicos como en las estrategias operativas de la especulación".

Además, se dedicaron a la "caracterización de la población, prestando especial atención a los niveles de salarios y capacidad de ahorro". Exploraron la relación potencial entre la ubicación de la industria y la distribución territorial de la población urbana.

Finalmente, estudiaron la "evolución de las formas de tenencia de viviendas". De esta manera, buscaron desalentar la interpretación caótica de la expansión de la ciudad bajo la influencia del liberalismo, una perspectiva ampliamente mencionada en el Plan Regulador y el Plan Director. Su objetivo era comprender las claves fundamentales que dieron forma a una ciudad que creció siguiendo reglas no declaradas, pero no por eso carentes de lógica y valores inherentes.

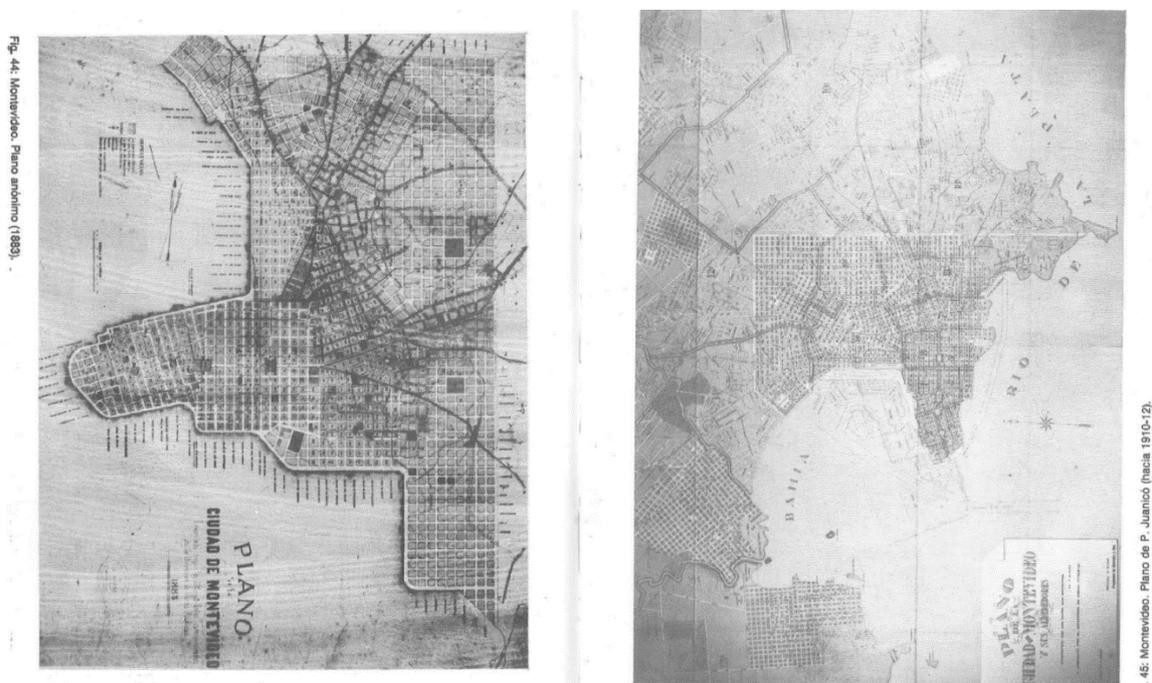


FIGURA 27 ÁLVAREZ LENZI, R.; ARANA, M.; BOCCHIARDO, L. EL MONTEVIDEO DE LA EXPANSIÓN (1868-1915).

También, de manera no explícita, respondieron a las críticas planteadas por Altezor y Baracchini en su libro "Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo" de 1971. En cambio, atribuyeron el valor de esta ciudad al compromiso de las clases trabajadoras con la dignidad de su entorno habitacional.

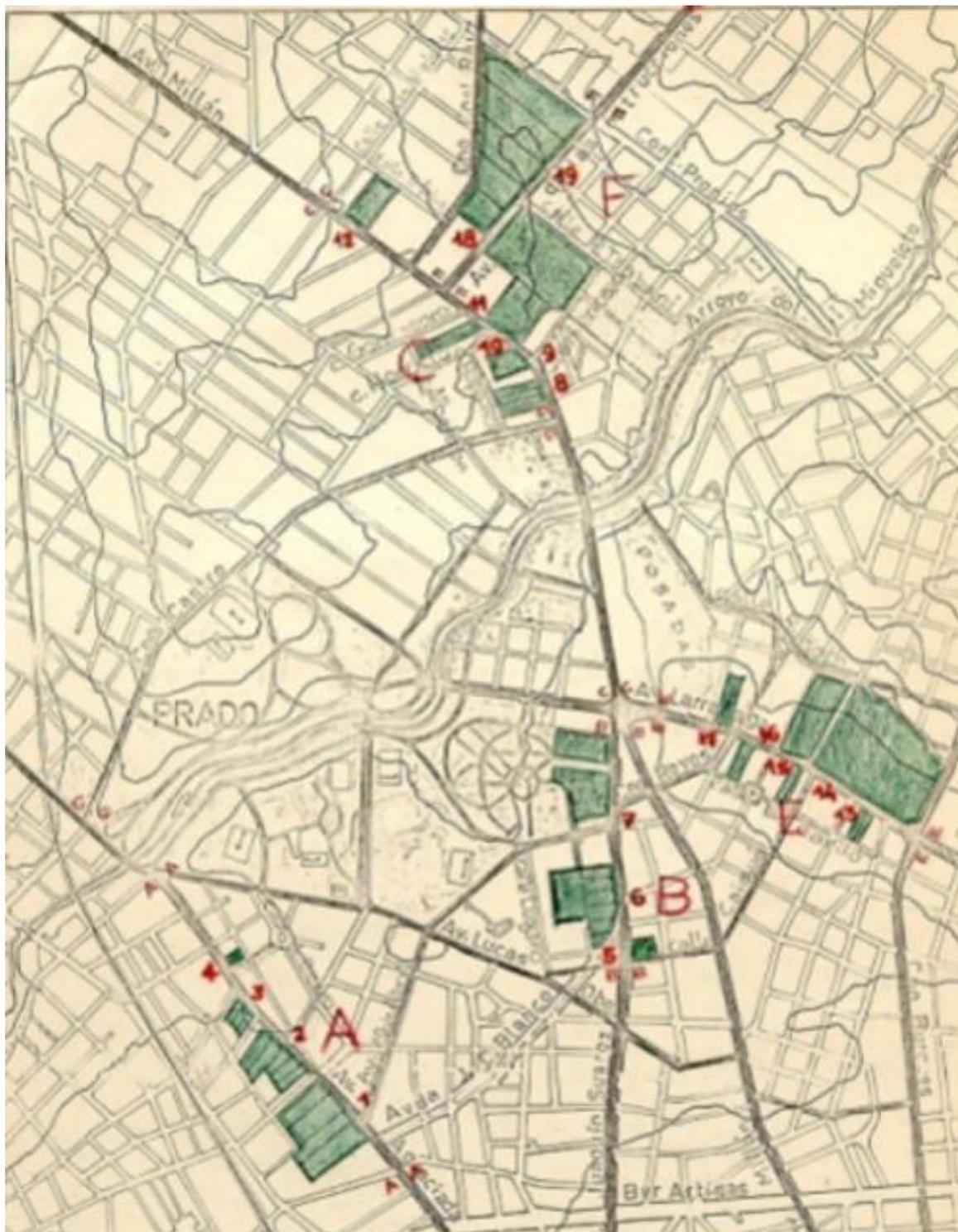


FIGURA 28 MAPEO DE LUCCHINI DE SISTEMA DE CASAS QUINTA DEL PRADO

Este enfoque reevaluó la calidad de la ciudad como un hecho objetivo y una realidad diversa, buscando cambiar perspectivas previas. Según Ponte y Cesio, en los años sesenta, la Facultad se orientó hacia temas políticos y sociales, dejando de lado en cierta medida su enfoque disciplinario específico. En este contexto, se puede afirmar

que los nuevos enfoques de investigación en los campos del urbanismo y la arquitectura intentaron reposicionar este debate desde una perspectiva diferente.

Sin embargo, este proceso no estuvo libre de contradicciones internas. Por ejemplo, figuras como Lucchini, desde el IHA, adoptaron un enfoque de "lógica proyectual" que iba en contra de las Cartas de Restauro, las cuales establecían normas internacionales sobre qué debía ser demolido y conservado. En el caso de la controvertida demolición del Mercado Central a finales de la década de 1950, Lucchini argumentó a favor de la sustitución, basándose en las nuevas lógicas económicas y sociales, y distanciándose de la valoración del edificio debido a su antigüedad. En su lugar, apeló a la capacidad proyectual del arquitecto para resolver el problema de manera contemporánea.

Álvarez Lenzi, por su parte, se opuso radicalmente a su desaparición, acompañado por sectores populares y la prensa (entre otros, Julio María Sanguinetti, quien ya iniciaba su carrera política). Y, aun así, como fue explicado, la visión de Lucchini sería fundamental en la comprensión del patrimonio como sistema en nuestro medio. Sobre su mencionado informe de Casas Quintas del Prado, en 1971 diría que "los ejemplares pertenecientes a aquel programa arquitectónico, tomados en su conjunto, como elementos urbanos respecto a la ciudad de Montevideo, tienen una función caracterizante típica". Lo que Lucchini intentaría mapear, como venimos argumentando, no era un conjunto de construcciones, sino una "estructura ambiental". En todo caso, lo interesante del panorama es que parecían desdibujarse las adscripciones dogmáticas.

En otros ámbitos de la facultad, en particular desde el área de proyecto, Antonio Cravotto, hijo de Mauricio, sería uno de los docentes que con destreza reaccionaría a este reduccionismo, y el arquitecto Mariano Arana sería uno de los jóvenes que entablaría afinidad con él rápidamente luego del llamado cisma del 64 (donde su taller albergaría líneas de pensamiento críticas del modelo "progresista" moderno). Cravotto diría en el Coloquio de Quito de 1977 que "La ciudad es toda ella histórica, pero es también, por lo mismo, toda ella contemporánea[...] El problema pues, no está en la fecha de realización de cada uno de sus elementos, sino en la vigencia de los mismos".

Aun así, tal como lo afirma Jorge Nudelman (2015; p. 31): "La resistencia antimoderna de izquierda en la década del setenta no se [comprendía]; por el contrario, es vista con desconfianza. Progresismo y modernidad habían generado ya una alianza mitológica".



FIGURA 29 QUITO 1977: (DE IZQ. A DER.) CORRADINE, DE PAULA, MÁRQUEZ DE LA PLATA, CRAVOTTO, FLORES MARINI, GUTIÉRREZ, AZEVEDO Y MEDEIROS. FOTOGRAFÍA: DANA N.º 6, 1978. P. 83.

### **Las posturas por la transformación de la ciudad desde los '80**

En 1980, en un coloquio en Cali (antecesor de los Seminarios de arquitectura latinoamericana), Arana sostuvo que, frente al desdén con la ciudad histórica, "debemos asumir la responsabilidad de toda acción positiva de factible viabilidad". La conformación del Grupo de Estudios Urbanos (GEU) estaba en marcha. Según Ramón Gutiérrez (en Mazzini, et. al; 2014: p. 62), la primera presentación oficial del GEU fue en el Congreso del Patrimonio de Buenos Aires, con el apoyo de Marina Waisman, involucrando a la FASA y a la revista SUMMA. Allí se presentó el audiovisual "Una Ciudad sin Memoria". Tiempo después, con la democracia en Argentina, Jorge Enrique Ardoy presidió la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares históricos, promoviendo investigaciones urbanas. El GEU analizó el caso de Ciudad Vieja. El fervor del grupo fue alimentado por la censura de la dictadura en lo político y económico. Esta situación llevó a un ejercicio de divulgación de la historia de la arquitectura. El grupo, compuesto por jóvenes arquitectos y estudiantes como Silvia Montero, Andrés Mazzini, Lina San Martín y Cecilia Lombardo, recorrió decenas de liceos de la capital, advirtiendo a las futuras generaciones sobre los peligros que corría el legado de Montevideo. Incluso fueron convocados desde Fray Bentos para evitar la demolición del Frigorífico ANGLO, hoy patrimonio de la humanidad.

En el audiovisual mencionado, el GEU relataba cómo, en etapas anteriores de las declaratorias patrimoniales, se designaron ciertas construcciones como monumentos históricos. Esto, sin duda, permitió la recuperación de algunos edificios y conjuntos urbanos. Sin embargo, predominaba un criterio que favorecía la conservación de obras aisladas, desvinculadas de su contexto, lo que menoscababa su valor y, en ocasiones, las transformaba en escenografías discutibles a través de alteraciones arbitrarias.

En este contexto, se llevó a cabo la "liberación" de los edificios ubicados en los contrafuertes de la catedral de Montevideo, caracterizados por su exquisita factura ecléctica-modernista. Además, la Dictadura en 1979 desafectó cientos de monumentos históricos, aplicando un reduccionismo que excluyó numerosos bienes de valor, argumentando que no estaban relacionados con episodios propios de la gesta patriótica. Paradójicamente, en 1975, la comisión de patrimonio realizó un gran número de declaratorias, aunque el cambio de liderazgo militar y el auge económico en 1979 prevalecieron.

Este momento, denominado "fundamentalista" por Ponte y Cesio, buscaba unir los "valores" del año de la Orientalidad (1975) con la posibilidad de fomentar la especulación inmobiliaria en Ciudad Vieja. Sin embargo, el GEU destacaba que arquitectos como Vilamajó, de los Campos, Puentes y Tournier, habían demostrado cinco décadas atrás, a través de obras como el edificio Juncal y el edificio Centenario, que la capacidad proyectual podía armonizar con la ciudad del siglo XIX y principios del XX. Esto demostraba que era posible buscar una ciudad dinámica en lugar de caer en la indeseable categoría de "ciudad museo."

Además, se enfatizaba la importancia de la refuncionalización y recuperación de edificios existentes, como en el caso de los depósitos del puerto de Eladio Dieste. Esto expresaba un optimismo en relación a la recuperación de edificios en estado ruinoso que las políticas urbanas de la Dictadura habían abandonado a su suerte.

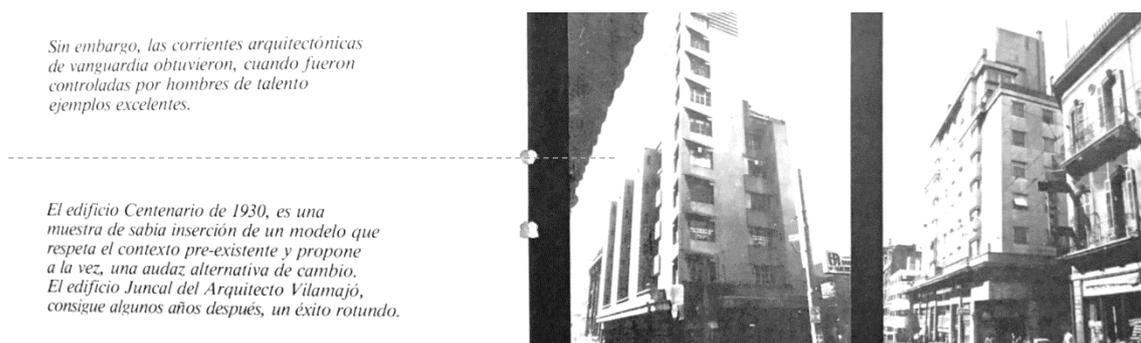


FIGURA 30 GEU. UNA CIUDAD SIN MEMORIA (VERSIÓN IMPRESA POR BANDA ORIENTAL).

Se observa una sólida confianza en las habilidades distintivas de proyectistas destacados, más que en la necesidad de formular un plan, un enfoque que evolucionaría con el tiempo.

Es relevante destacar que, durante la presidencia de Arana en la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación entre 1985 y 1989, amplió su enfoque para incluir conjuntos, priorizando la declaración de espacios públicos, como la Rambla de Montevideo.

En palabras de Andrés Mazzini (2014; p. 35), el enfoque del GEU no se alineaba con una perspectiva "progresista" o "culturalista", sino que se basaba en la "idea de proceso, de transformación, de cambio", aspirando a ser un punto de encuentro entre lo urbano y otras perspectivas sin renunciar a su enfoque disciplinario.

Citando a Françoise Choay, Mazzini y Giordano nos recuerdan la dificultad de concebir la ciudad como un modelo, ya que, en lugar de abordarse desde sus desafíos específicos, se la convierte en un objeto estático, ajeno a su realidad temporal, y, por tanto, susceptible de ser reproducido. Por ello, el GEU, a pesar de sus referencias conceptuales quizás difusas (desde Rapoport hasta E.N. Rogers), siempre defendió la idea de no reducir su análisis de la ciudad a modelos predefinidos. En este sentido, la polémica de Vilamajó y de los Campos en 1930 sobre el Plan Regulador seguía siendo relevante para el grupo: "un plan continuador, un plan que enaltezca la personalidad forjada por la vida, un plan siempre abierto al futuro. Esto es lo que Montevideo debe ser, tal como lo comenzaron los primeros pobladores, y es nuestra responsabilidad mejorarlo para legarlo a las generaciones venideras."

Desde otra perspectiva, otro grupo que introdujo visiones morfológicas rigurosas, tanto de La Tendenza como de la escuela de Versalles (Panerai), fue liderado por Thomas Sprechmann. Junto a Villaamil, Benech y Bastarrica, reescribieron la historia de Montevideo a la luz de una nueva concepción del urbanismo que entendía la ciudad como un dato material concreto, inseparable de su arquitectura.

La comprensión detallada de la evolución del catastro, los procesos de densificación a raíz de la reacción dialéctica de las casas estándar de tipo patio, así como las transformaciones morfológicas posteriores a la ley de propiedad horizontal en 1946, desempeñaron un papel clave en su trabajo. Varios de estos jóvenes habían formado parte del conocido Núcleo Sol, un grupo de estudiantes y arquitectos jóvenes que abogaban por alejarse de la creación de "formas nuevas mediante esquemas abstractos consagrados" (SAU, 1963).

En relación con esto, Sprechmann (1983), después de sus estudios en Alemania bajo la influencia de estas corrientes destacó que la homogeneidad de la ciudad antigua se sustentaba en gran medida en la aplicación casi absoluta de ciertos principios

organizativos: el trazado regular de calles en forma de cuadrícula; manzanas de forma cuadrada; calles cerradas y continuas en los límites exteriores de las parcelas; restricciones en la altura de las edificaciones; ocupación completa y cerrada de los lotes; predominio de terrenos pequeños y medianos en cada manzana; coherencia en la arquitectura que fomentaba patios abiertos y azoteas, "así como la resolución formal simple y uniforme de las arquitecturas".

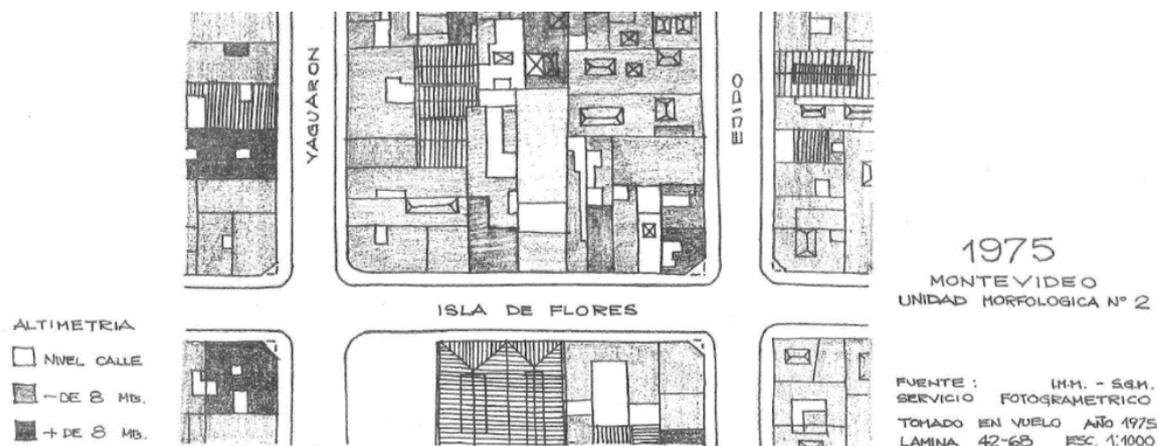


FIGURA 31 SPRECHMANN, THOMAS. ET AL. MONTEVIDEO: ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y TIPOLÓGICOS DE SUS ESTRUCTURAS RESIDENCIALES 1945-1983.

Asimismo, los autores, que seguían la teoría rossiana, establecieron tres principios que respaldan la interdependencia entre la tipología edilicia y la morfología urbana desde una perspectiva histórica. Estos principios son los siguientes: una tipología específica solo adquiere sentido dentro de su contexto urbano; el contexto urbano cobra significado dentro del conjunto de la ciudad; y la ciudad solo puede ser interpretada de manera precisa a través de la evolución física material de su historia. En este sentido, se distanciaron explícitamente de Kevin Lynch y su enfoque "visual" y "ahistórico", que podría dar lugar a descontextualizaciones en lugar de análisis estructurales (posiblemente sugiriendo críticas a los enfoques más "ambientalistas" del GEU).

En esencia, la relación entre la tipología edilicia, la forma urbana y la perspectiva histórica se basó en los estudios de Saverio Muratori sobre Venecia. Sin embargo, en ese momento, ya se había superado cierta lógica "determinista" que caracterizaba el enfoque italiano de los años 50, y se había adoptado una perspectiva que se convirtió en una herramienta operativa y original para el diseño urbano. Este grupo se reunió en el Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR), que promulgó la

consigna "Montevideo puede cambiar". La publicación más destacada del colectivo fue "Propuestas para la ciudad de Montevideo. 1986", realizada en el marco de un foro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dentro de las concepciones de la época, el documento "Propuestas para la Ciudad de Montevideo" del TIUR (1986: p. 6) afirmaba que "el concepto de unidad morfológica generalmente se relaciona con la idea de barrio" y que esta idea se deriva de un desarrollo histórico. Además, sostenían que la ciudad podía ser comprendida a través de la existencia de estas unidades morfológicas.

Según Laura Alemán (2012), se hace necesario incorporar nuevas herramientas en el ámbito de la planificación urbana. La idea es "superar los zonings, las reglas simples, para buscar reglas más complejas que no se limiten solo a metas cuantitativas, sino que busquen la calidad". Esto se debe a que la urbanística contemporánea ha estado enfocada principalmente en cuestiones de cantidad y funcionalismo mecánico.

La adopción de una perspectiva estructural está vinculada a los principios del "estructuralismo" como corriente de pensamiento, y se opone a los enfoques meramente visuales. Por otro lado, de manera más heterodoxa, el enfoque de Kevin Lynch parece ser retomado en el Informe de Áreas Caracterizadas (IAC) para la revisión del Plan Director. Este informe fue realizado como parte de un convenio entre la Intendencia de Montevideo (IMM) y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), y contó con la participación de varios miembros del GEU. El IAC es un documento de gran importancia para comprender el sistema actual de gestión patrimonial en Montevideo.

Por su parte, Sprechmann, siguiendo a Rossi y Devilliers, considera que el concepto de "tipo" es fundamental para comprender la organización de los resultados arquitectónicos. Otra fuente de referencia se deriva de experiencias urbanas concretas, como el Plan de Bolonia de Cervellati y Scannavini (1973), que aborda la tipología como la "constancia de modos y formas de hacer y vivir". Además, Saverio Muratori, basándose en su experiencia en Venecia, introdujo el análisis edilicio tipológico a mediados del siglo XX en el contexto de los hechos urbanos.

En palabras del propio Leonardo Benévolo

La conservación activa empezó a ponerse por obra en los años sesenta y setenta, y es tal vez la contribución más relevante que hayamos hecho nosotros [los italianos] a la

cultura arquitectónica del siglo XX. Considere las intervenciones de Pier Luigi Cervellati en Bolonia, entre 1965 y 1980, que promovieron la restauración de barrios enteros, devolviéndolos a sus habitantes.



FIGURA 32 AFICHES DEL GRUPO DE ESTUDIOS URBANOS

Por lo tanto, el seguimiento de los marcos teóricos y operativos que sustentan la comprensión de la ciudad a través de sus áreas con un carácter testimonial, en oposición a la visión totalizante del Plan Director de 1956, está fuertemente influenciado por la experiencia italiana, en particular por la corriente de la *Tendenza* a través de la Revista *Casabella-continuità*. Esta influencia fue mayormente recibida a través de la colección *Summarios*, publicada en Buenos Aires. Como es ampliamente conocido, el liderazgo de Aldo Rossi en esta corriente de pensamiento tuvo un impacto internacional gracias a sus teorías metodológicas sobre los fenómenos urbanos.

Sin embargo, para complicar aún más el panorama, es importante mencionar que algunos autores, como Emilio Nisivoccia (2016: p. 71), señalan que la visita de Rossi a Uruguay en octubre de 1982 fue modesta y recibida con cierta cautela en el ámbito local. En términos precisos, las posturas "latinoamericanistas" de la década de los '80

veían la producción escrita y la obra arquitectónica de Rossi como el producto de una perspectiva eurocéntrica y culturalmente hegemónica.



FIGURA 33 VISITA DE ROSSI A URUGUAY. NOTA Y CONFERENCIA EN EL DIARIO EL DÍA, 1982

Un aspecto de análisis complejo que Aldo Rossi planteaba en su primera obra importante, "La Arquitectura de la Ciudad" (1966), giraba en torno a la autonomía disciplinaria. Este concepto constituía la base para argumentar a favor de la singularidad de los fenómenos urbanos y superar las conceptualizaciones provenientes del ámbito sociológico y geográfico. Cabe mencionar que el Manifiesto del Taller Vanini en Montevideo, publicado a la salida de la dictadura, rechazaba esta reducción de parámetros. Entre sus firmantes se encontraba Mariano Arana, líder del GEU y redactor del prólogo del Informe de Áreas Caracterizadas<sup>13</sup>. Es importante destacar que el propio Aymonino (1997) señalaba que "la forma de la ciudad no es [...] indiferente a las relaciones sociales que sostiene; al contrario, está evidentemente determinada, pero no de modo unívoco."

A pesar de las discusiones históricas e historiográficas sobre la influencia directa y completa del legado de Rossi en el Informe de Áreas Caracterizadas (IAC), el Arq. Fernando Giordano, uno de los coautores del informe, entrevistó a Rossi para el diario El Día en 1982, explorando conceptos clave.

Esto explica por qué no resulta sorprendente la similitud lingüística en los términos utilizados por Rossi para describir el estudio de las partes de la ciudad, conocidas como "partes caracterizadas" en la traducción al español. Incluso, Rossi se basa en otros autores, como Baumeister y sus "zonas caracterizadas," que se entendían como

13 Vale aclarar que el GEU y el TIUR como colectivos activos en la década del '80 tuvieron miradas por momentos complementarias, por momentos contrapuestas. Por una parte, ambos parecen aceptar el hecho de que la ciudad debe ser operada y transformada por partes atendiendo a su caracterización urbana. No obstante, mientras que el TIUR mantuvo un enfoque morfológico "duro" el GEU (y los redactores del IAC) tuvo visiones más asociadas a abordajes visualistas; arriesgando una utilización del término extemporánea: diríamos algo más cercano a la aprehensión de atmosferas barriales.

áreas especializadas con una fisonomía particular. Estas partes eran de alguna manera autónomas y su posición en la ciudad iba más allá de las diversas funciones que una ciudad necesita para funcionar coordinadamente. En referencia a Hassinger, Rossi sostenía que la ciudad no se explicaba simplemente a través de una división funcional, sino que se componía de partes y formas, cuyas características eran la síntesis de sus funciones y valores.

Dentro de este marco de pensamiento, "La Arquitectura de la Ciudad" plantea como tesis fundamental que la urbe es una creación, una "arquitectura total". En este sentido, lo urbano posee una innegable dimensión arquitectónica, y la arquitectura, a su vez, lleva consigo una clara dimensión urbana. Reconocer la importancia de la construcción de la arquitectura como disciplina implica asumir un conjunto de reglas propias que trascienden los componentes sociológicos, económicos u otros. Para el autor, la racionalidad de la arquitectura reside en su capacidad para edificarse sobre la reflexión de los acontecimientos urbanos. Estos eventos se manifiestan en áreas específicas, conocidas como "Área-Estudio," diferenciándose de la noción geográfica de "site."

El "Área-Estudio" se define por un contorno urbano mínimo que la hace comprensible. Puede ser delimitada utilizando otros elementos de la ciudad en su conjunto, como el sistema vial, por ejemplo. El propósito de esta abstracción del espacio urbano es comprender mejor un fenómeno específico. En otras palabras, el "Área-Estudio" se caracteriza por sus propiedades históricas, y reconocerla implica ver en ella una cualidad distintiva en comparación con el resto de la trama urbana.

El autor también anticipa que su investigación confirmará la idea de que la ciudad está constituida por partes caracterizadas, una perspectiva que se alinea con el enfoque de Rossi. En otras palabras, estas partes o zonas caracterizadas conforman la esencia misma de la ciudad. Un aspecto adicional, de un carácter quizás más abstracto pero relevante, es la dimensión de la memoria, especialmente la memoria colectiva que toma de Maurice Halbwachs. En este contexto, los tiempos colectivos adquieren importancia en la valoración de la ciudad.

En ese mismo período, es importante destacar el aporte del filósofo francés Henri Lefebvre y su obra "El derecho a la ciudad." Lefebvre observaba que la humanidad había dejado atrás una era agraria y una era industrial, ingresando en una era urbana en la que los cambios en las formas de interacción cotidiana eran significativamente

diferentes. En esta nueva era, la ciudad, como un artefacto complejo, se convertía en un elemento fundamental para la emancipación de la sociedad.

Según el Arq. Nelson Inda (2017), el Informe de Áreas Caracterizadas marca un punto de inflexión significativo en la valorización del patrimonio en Montevideo. La promoción de esta valorización había sido liderada por el GEU a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980.

Este enfoque implicaba la necesidad de reconsiderar las premisas que el "progreso" económico había impuesto en términos de la sustitución de edificios, especialmente en el caso de Ciudad Vieja. Para dar contexto, en el año 1981, el 12% de Ciudad Vieja consistía en terrenos baldíos, lo que equivalía a unas 12 manzanas. Esta situación generó preocupación en la opinión pública. Curiosamente, fueron precisamente estos barrios los que desempeñaron un papel fundamental en la estructura de la ciudad según el Informe de Áreas Caracterizadas.

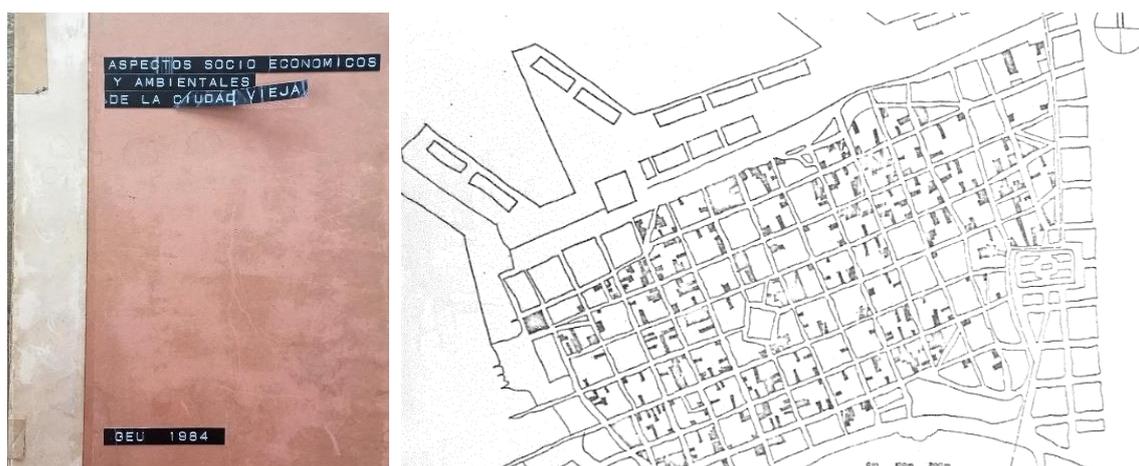


FIGURA 34 IMÁGENES DEL MECANOGRAFIADO "ASPECTOS SOCIO ECONÓMICOS Y AMBIENTALES DE LA CIUDAD VIEJA DEL GEU

Según Giordano (1986), las entidades barriales desempeñan un papel clave en la comprensión de la ciudad de Montevideo. A pesar de su naturaleza especulativa y los fraccionamientos no contiguos, estas entidades contribuyen a crear una mancha urbana más o menos continua. Actúan como elementos unificadores a través de la regularidad de sus manzanas, en sintonía con los trazados de la ciudad colonial, así como su conexión con las vías principales, los elementos diferenciados en el tejido urbano, y las variaciones en densidad y ocupación del suelo, además de la propia masa construida.

Estas áreas definen sectores reconocibles e identificables por sus habitantes, lo que a su vez fomenta una visión más amplia del patrimonio arquitectónico, en línea con paradigmas que valoran el ambiente en lugar de centrarse únicamente en los objetos arquitectónicos. Cabe recordar que la Carta de Venecia de 1964 ya había trascendido los aspectos de conservación monumental presentes en la Carta de Atenas de 1931. En este sentido, se argumentaba que el patrimonio de Montevideo "no debe limitarse a valores históricos testimoniales, sino que debe ampliarse para considerar sus valores paisajísticos, urbanos y medioambientales."

Giordano y otros autores (1984: p. 13) también señalaban que áreas como El Prado, Colón, Lezica, los Barrios Reus, Carrasco, y otros, contenían cualidades invaluable que debían ser preservadas y valoradas, lo que requería regulaciones específicas adecuadas a las distintas situaciones. Se mencionaba que los "barrios jardín" como Parque Rodó, Propios, Sayago y Luis Alberto de Herrera habían logrado configurar zonas de gran coherencia y calidad gracias a regulaciones muy específicas.

Se observaba que el marco normativo carecía de estructura orgánica y operaba sobre aspectos específicos, en particular como consecuencia de las Ordenanzas de 1947 y sus derivados. Además, se destacaba el impacto de la Ley de Propiedad Horizontal de 1946 en la transformación del tejido urbano y en la presión de altura sobre la ciudad. En este contexto, el informe recomendaba ajustar la normativa urbana de acuerdo a los contenidos de la planificación y definir y delimitar las áreas caracterizadas para combatir la falta de conocimiento sobre las características ambientales preexistentes.

En resumen, el enfoque del Informe de Áreas Caracterizadas (IAC) ofrece una alternativa a las visiones totalizadoras de la ciudad, que tienen una orientación claramente moderna y positivista, y se basa en un paradigma de ciudad por partes. Además, resalta un mapa de zonas o áreas asociadas a entidades barriales que ofrecen valores diferenciales en comparación con el resto de la ciudad, considerándolas como elementos de análisis que, al mismo tiempo, estructuran la ciudad en su conjunto.

En cuanto a los paradigmas patrimoniales del siglo XX en Uruguay, Ponte y Cesio (2008) resumen tres enfoques<sup>14</sup>: uno "filologista" previo a la modernidad arquitectónica, con un sesgo arqueológico; otro "operativista" durante la modernidad,

---

14 Las autoras citan en esta definición a: Fernández, R. (2004). Construcciones históricas / Argumentos sobre el estado del conocimiento histórico de la arquitectura. Montevideo. FARQ: Udelar

que da un valor absoluto a la innovación; y un tercer modelo "culturalista" en la posmodernidad, que implica la asunción del fragmentarismo y la renuncia a construir relatos globalizadores. Los paradigmas del OT y el patrimonio parecen coincidir en la clausura del metarrelato: del abordaje reductivo de la realidad. En tanto sistema complejo solo puede ser procesado desde la incertidumbre, como realidad abierta y cambiante.

En esa misma línea, Sprechmann y Capandeguy catalogan la postura del GEU como un urbanismo defensivo, más orientado hacia la plena conservación que hacia la transformación, en contraste con el enfoque quizás más orientado hacia la renovación urbana propuesto por el TIUR y luego el enfoque estratégico al que se adhieren Sprechmann y Capandeguy. Sin embargo, tanto la perspectiva de Arana como la de Sprechmann incorporaron nuevas formas de trabajar con la ciudad histórica y legitimaron el trabajo con el patrimonio urbano, superando el paradigma moderno del Plan Director y las ordenanzas de Montevideo de 1947.

En particular, la memoria del Plan Director de 1959 explicaba que a partir del análisis de la estructura territorial de Montevideo se derivaba una nueva división de la ciudad en zonas urbana, suburbana, de huertas, industrial y rural, y un proyecto para ordenar por sectores, distritos y unidades vecinales las zonas residenciales, entre otros. A pesar de este enfoque de zonificación, se superpuso, aunque no por completo, la visión de la ciudad por partes y la caracterización específica de los barrios y sus singularidades ambientales sobre las consideraciones más abstractas.

Ambos grupos inicialmente desconfiaban de un plan como una entidad totalizante. Por lo tanto, los enfoques de proyectos urbanos a una escala más local parecían más adecuados para restablecer conexiones y relaciones "perdidas" en el crecimiento rápido de algunas áreas de Montevideo y para abordar las dificultades de los procesos de sustitución tipológica.

Bajo la consigna "proyectos y no planes: la estrategia de Bohigas", artículo traducido por el Arquitecto Luis Livni en la Revista Arquitectura de SAU n.º 254/1985, de la *Architectural Review* N.º 1048, el ambiente disciplinar uruguayo exploró las visiones del incipiente urbanismo estratégico y alimentó la dicotomía plan/proyecto. Según Jordi Borja, la experiencia de Barcelona merecerá futuros estudios para extraer lecciones sobre el control y la acción en la ciudad alineados con valores ambientales y necesidades de la población.

En el artículo mencionado, de Peter Buchanan, se cuestionó la idea de preparar un nuevo Plan Director para Barcelona y se planteó la alternativa de enfocarse en proyectos concretos que pudieran precisar la forma urbana y llevar a cabo implementaciones efectivas. Barcelona optó por centrarse en la planificación de nuevos espacios públicos y servicios, que no solo mejoraron la calidad de vida en la zona, sino que también actuaron como incentivos para la restauración y revitalización de sus alrededores.

En una entrevista realizada por Giordano a Giorgio Lombardi en Montevideo en 1985, Lombardi resaltó la necesidad de superar los enfoques simplistas y buscar reglas más complejas que prioricen la calidad sobre la cantidad. Destacó la importancia de la jerarquía urbana y la preservación de elementos fundamentales de la ciudad antigua.

Lombardi también mencionó dos aspectos clave de la metodología italiana para los centros históricos: un detallado análisis urbano orientado a la conservación tipológica, que combina el uso y la tipología física, y la gestión de la transformación de la ciudad, relacionada con la descentralización, el gobierno municipal, la autonomía económica y el marco jurídico.<sup>15</sup>

Giordano expresó su escepticismo sobre la cuestión de la autonomía de la arquitectura, que ha invadido las escuelas de arquitectura en todo el mundo, llevando a una postura que pretende separar al arquitecto y al estudiante de su compromiso social y contexto socioeconómico. Según su visión, "al menos en nuestros países, resultó en los hechos, una teoría muy adecuada al contexto autoritario".

Arana compartió esa desconfianza hacia la autonomía de la disciplina, ya que Aldo Rossi aspiraba a superar el funcionalismo, pero prefirieron una actitud que buscara una arquitectura necesaria en todos sus aspectos para la gente. Consideraron fundamental no caer en la pseudo-investigación formal abstracta, sin relación con los planteamientos funcionales y productivos.

A pesar de estas diferencias, el interés por la ciudad histórica y una teoría moderna de la arquitectura, en lugar de la teoría de la arquitectura moderna, estaban arraigados. Varios vínculos se mantuvieron para la construcción de políticas

---

<sup>15</sup> Según Hugo Gilmet (2001, 344) "Del ordenamiento institucional derivan diferentes enfoques de la planificación que perduran hasta nuestros días, Dos concepciones se distinguen: la francesa y la italiana. La primera, otorga al ordenamiento territorial (aménagement du territoire), fundamentalmente, un contenido económico y social, propio del punto de vista de una organización institucional centralizada, situado desde el nivel nacional, no obstante, desde esa perspectiva se realizaron transformaciones territoriales significativas con la construcción de nuevas ciudades. La segunda desarrolla la planificación física con mayor autonomía regional, en las escalas intermedias entre el municipio y el Estado..."

públicas. Lombardi fue contratado por la Facultad de Arquitectura en 1996 como consultor en el asesoramiento a la Intendencia Municipal de Montevideo en la confección del POT, y luego asistió a los técnicos uruguayos en los planes especiales de Carrasco y Punta Gorda.

En la actualidad, investigadores como Gonzalo Bustillo señalan que, en el siglo XX, la asignación de competencias de política pública en materia de urbanismo y ordenamiento territorial en Uruguay se desarrolló en paralelo a un proceso de descentralización que modificó las lógicas de gobierno heredadas desde la creación del Estado Nacional en las primeras décadas del siglo XIX.

Sin embargo, no debemos perder de vista la escala del país y otros debates que se han ido sumando a la escena debido a nuevos impactos en infraestructura, como el proyecto del puente Colonia-Buenos Aires que nunca se concretó. A nivel nacional, en la década de 1990 se creó la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en el marco del nuevo Ministerio de Vivienda de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la influencia de la cooperación francesa a través de la DATAR y el nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento de 1993 (aprobado después de años de debate en 2008). También se fundó —la luego disuelta— Unidad Central de Planificación en el marco de la IM (1990). Todo esto llevó a la reintroducción de figuras planificadoras con un enfoque integral y una fuerte vocación por reequilibrar el desarrollo urbano para abordar las dicotomías centro-periferia.

Conforme a la época, y a la experiencia española, por vía de la cooperación andaluza, ingresarían vertientes vinculadas a la planificación estratégica, pero sin perder de vista el aporte de las partes caracterizadas de la ciudad.

Según Fustegueras, consultor de la cooperación andaluza ante la IM, el ordenamiento territorial en estos países, con o sin leyes específicas, se basó en el derecho romano y español. (entrevistado por Miguel Rodríguez; 2020):

En España, la Ley de Patrimonio de 1985 introdujo una nueva figura, las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), que marcaron una diferencia en las prácticas de gestión del patrimonio en comparación con el modelo defensivo anterior. Estas áreas fueron tomadas por el Plan Ciudad Vieja en Montevideo y se esperaba que contuvieran las amenazas de "terciarización" y "elitización" que afectaban a las zonas históricas poco afectadas por la sustitución. Sin embargo, su implementación no cumplió con las expectativas iniciales en términos de soluciones de vivienda.



FIGURA 35 RECORTE DE PREENSA DIARIO LA REPÚBLICA 6 DE MAYO DE 1994

El ex Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Arq. Roberto Villarmarzo (2011), señaló que España había sido pionera en Iberoamérica al iniciar este proceso en 1956, lo que significaba que se habían aplicado leyes relacionadas con el territorio en ese país durante 50 años.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo de 1998, influenciado por el urbanismo español, entre otros, hizo del patrimonio un eje estratégico de la planificación, reconciliando dos corrientes que antes estaban en conflicto: la del plan y la de los proyectos urbanos. Laura Alemán, en su tesis "Hilos Rotos" (2012, p.131), destaca este enfoque.

[...] importa observar quienes protagonizan el tránsito memoria/equilibrio ['80 patrimonio /'90 planificación]. En particular porque algunos actores están de un lado y del otro [...] Esto es clarísimo en el caso de Arana, que lidera el GEU y luego impulsa el Plan Montevideo desde el ámbito público. Y lo es también en los casos de Eduardo Folco y Ruben Otero, quienes suscriben el modelo memoria desde la docencia y luego integran el equipo director del citado plan de ordenamiento.

La autora, Laura Alemán, identifica una serie de paradigmas en la planificación urbana en Uruguay a lo largo de la historia, y en el Plan Montevideo observa la coexistencia de varios modelos. El libro "Montevideo, proceso planificador" de las profesoras Julia Gómez y Liliana Carmona ofrece un detallado repaso histórico de las figuras planificadoras que han influido en la ciudad, desde el modelo indiano del siglo

XVIII hasta los planes de ensanche del siglo XIX, los planes reguladores y directorios, así como los procesos descentralizados de gestión territorial. Este libro, precisamente, fue escrito en el marco del convenio entre la Facultad de Arquitectura y la Intendencia, para llevar adelante la construcción conjunta del POT.

Este enfoque de estudio sistémico de la ciudad no es nuevo y se puede rastrear en obras como "Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo" de Barachini y Altezor, y "Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo" de Alfredo R. Castellanos, publicadas en 1971. Sin embargo, la colaboración entre el ámbito de la planificación y la universidad se vio dificultada por la intervención de la Universidad en 1973 y la proscripción de parte de su cuerpo docente, que fue reinstalado doce años después con la recuperación democrática en 1985.

En la década de los '90, el POT se presentó en su texto como portador de un enfoque dinámico y revisable en la gestión de la ciudad. Valoraba la diversidad de expresiones arquitectónicas, la singularidad de las áreas patrimoniales y la integralidad de un sistema potencial. Además, introdujo un enfoque ambiental de tipo ecosistémico, especialmente en relación a las cuencas de los principales arroyos del Montevideo Rural y su producción, un aspecto detallado en la tesis de maestría del agrónomo Manuel Chabalgoity.

Es cierto que, en lo que respecta a las historizaciones de los modelos territoriales que han influido en el urbanismo uruguayo, hay pocas en cantidad. Sin embargo, las historizaciones a nivel arquitectónico tienen una extensión un tanto mayor. Es importante continuar investigando la medida en que estos regímenes de conocimiento (parafraseando al politólogo Adolfo Garcé, 2014) pueden aportar a la construcción de gestión y políticas públicas informadas.

A fines del siglo XX, e inicios del XXI, se suma otro componente de análisis: la revalorización y la efectiva protección del patrimonio moderno. Según el arquitecto William Rey (2012: p. 303), "los arquitectos uruguayos de la primera mitad del siglo no fueron refractarios al legado de la ciudad histórica". Trabajaron hábilmente con aspectos catastrales, trazas urbanas y perfiles altimétricos, lo que contribuyó a la consolidación de varios entornos y partes de la ciudad en Uruguay a través de la arquitectura moderna. Esto contrasta con Europa, donde las expresiones modernas eran más bien aisladas en las ciudades, a excepción quizás de los Weißenhof.

Sin embargo, Rey identifica un cambio en las décadas del '50 y '60, confirmado también por Sprechmann en su lectura tipomorfológica de la ciudad. Para el autor, se

evidencia una pérdida del carácter amortiguador que prevaleció en la primera mitad del siglo, lo que permitió una polifonía cultural y actitudes inclusivistas. En este período, los edificios tienden a convertirse en hitos urbanos más independientes de su trama, lo que representa un proceso creciente de objetualización.

Dentro de la historia de los paradigmas urbanos locales que presenta Alemán, el problema del aparato tipo-morfológico radica en que "condena el repliegue operado hacia el dominio de la forma y la renuncia a la meta de control global sobre lo urbano. Esto, en su reacción contra el esquema moderno, llevó a un enfoque más complejo y holístico".

Esta superación condujo a un modelo híbrido, que combina la visión general del plan con la incorporación de herramientas tipo-morfológicas específicas, especialmente en las áreas patrimoniales consagradas bajo un nuevo régimen de suelo en el POT. Así, se reconoce el valor del proyecto como un elemento a incluir dentro de un marco referencial capaz de articular el conjunto.

Podríamos afirmar que a medida que avanzamos en los métodos de historización de la arquitectura y la ciudad, pasamos de un enfoque operativo que tiende hacia la consagración del discurso moderno, hacia una historización de los modelos de ciudad, planificación territorial y gestión urbana. Con este avance, las relaciones entre la academia y el poder político se vuelven más fructíferas, aunque siguen estando en posiciones diferentes. Es importante destacar que la importancia de una nueva institucionalidad normativa, que supera el Plan Director, se debe en parte a estas nuevas interpretaciones académicas y militantes de la ciudad "abandonada". Sin embargo, también se puede ver la coincidencia de actores de ambos lados, ya que las relaciones interpersonales contribuyeron al desarrollo de ciertas lógicas institucionales y políticas.

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) desempeñó un papel fundamental con el Informe de Áreas Caracterizadas en 1984, pero la academia también tuvo un papel clave en la creación de inventarios para la gestión de áreas patrimoniales y en las comisiones especiales de dichas áreas.

Pronto, la historia de nuestras ideas sobre el patrimonio comenzaría a ser periodizada y reconocería que el patrimonio es dinámico en relación con los enfoques históricos, y las herramientas que la historia proporciona son una forma de trabajar con la herencia. Se ha revalorizado desde el eclecticismo tardío hasta el Art Decó y la modernidad radical de los años '50 y '60. La recuperación de "fachadas" ha

evolucionado hacia una consideración más profunda de las lógicas organizativas de las tipologías arquitectónicas.

Para concluir, la consistencia analítica en el trabajo con los datos catastrales y los perfiles formales, altimétricos y de ocupación del suelo en diversos barrios ha dado lugar a una amalgama de identidades múltiples de la ciudad de Montevideo, que siempre está en debate y movimiento. Hoy en día, siguiendo la conceptualización de Laurajane Smith (2006), es legítimo preguntarse si estas perspectivas emergentes no han llegado a formar un discurso patrimonial autorizado, a expensas de otras visiones que lo ven como reduccionista de nuevas manifestaciones. Desde una perspectiva crítica, el profesor y urbanista Diego Capandeguy “la contracara de la fuerte sensibilidad o conciencia patrimonial que tiene Montevideo es esta especie de conservadurismo extremado, esto genera que después se asuman pocos riesgos en las intervenciones” (Supervielle, 2018).

HISTORIA, PATRIMONIO Y PARADIGMAS URBANOS EN URUGUAY

**Carta de Quito**  
1977

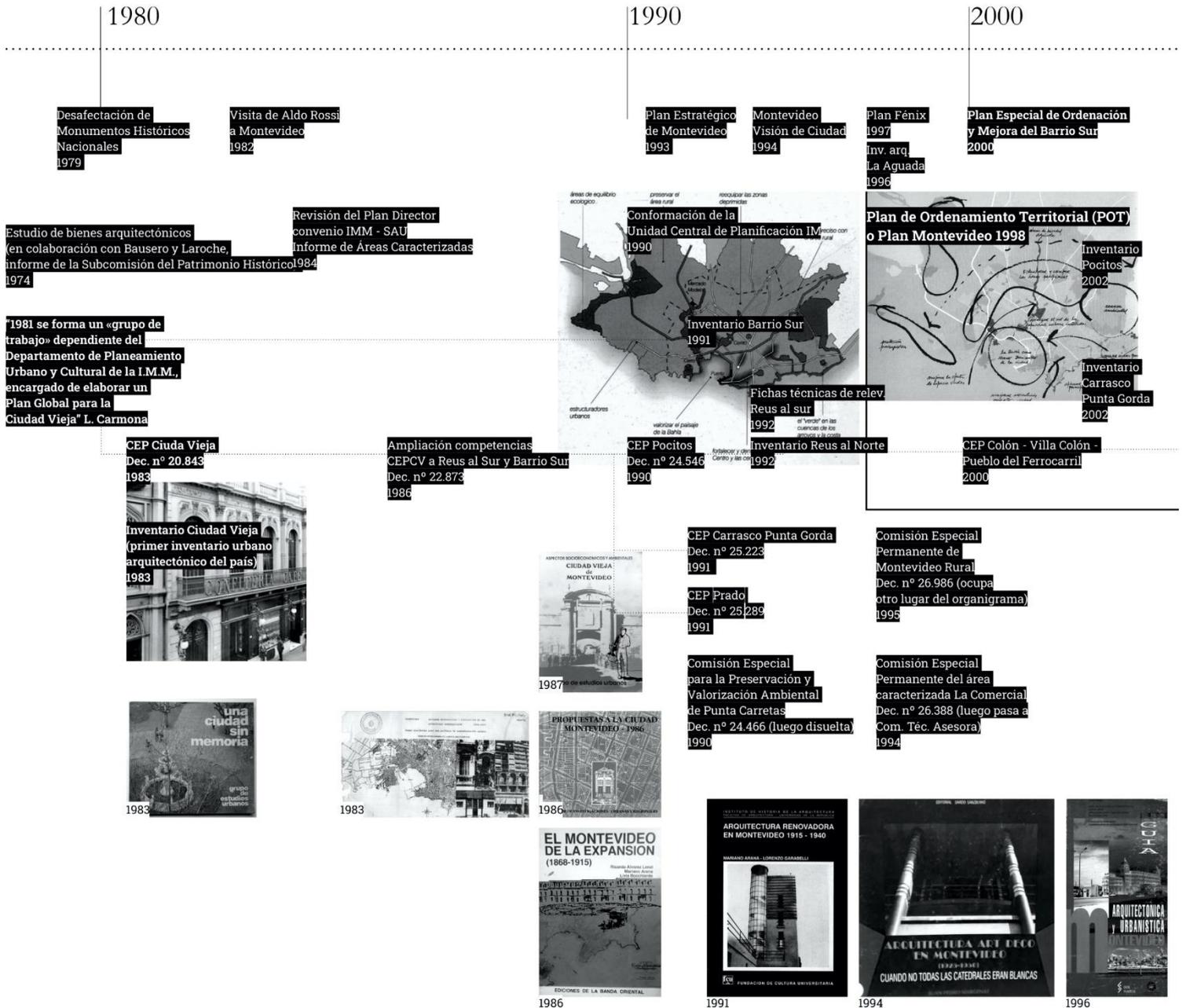
**Carta de Florencia**  
sobre jardines históricos  
1981

**Carta de Washington**  
1987

Carta internacional para la gestión  
del patrimonio arqueológico  
1990

Carta de Cracovia  
2000

Declaración de Budapest  
2002



Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, 2003

Principios para la Preservación, Conservación y Restauración de Pinturas Murales, 2003

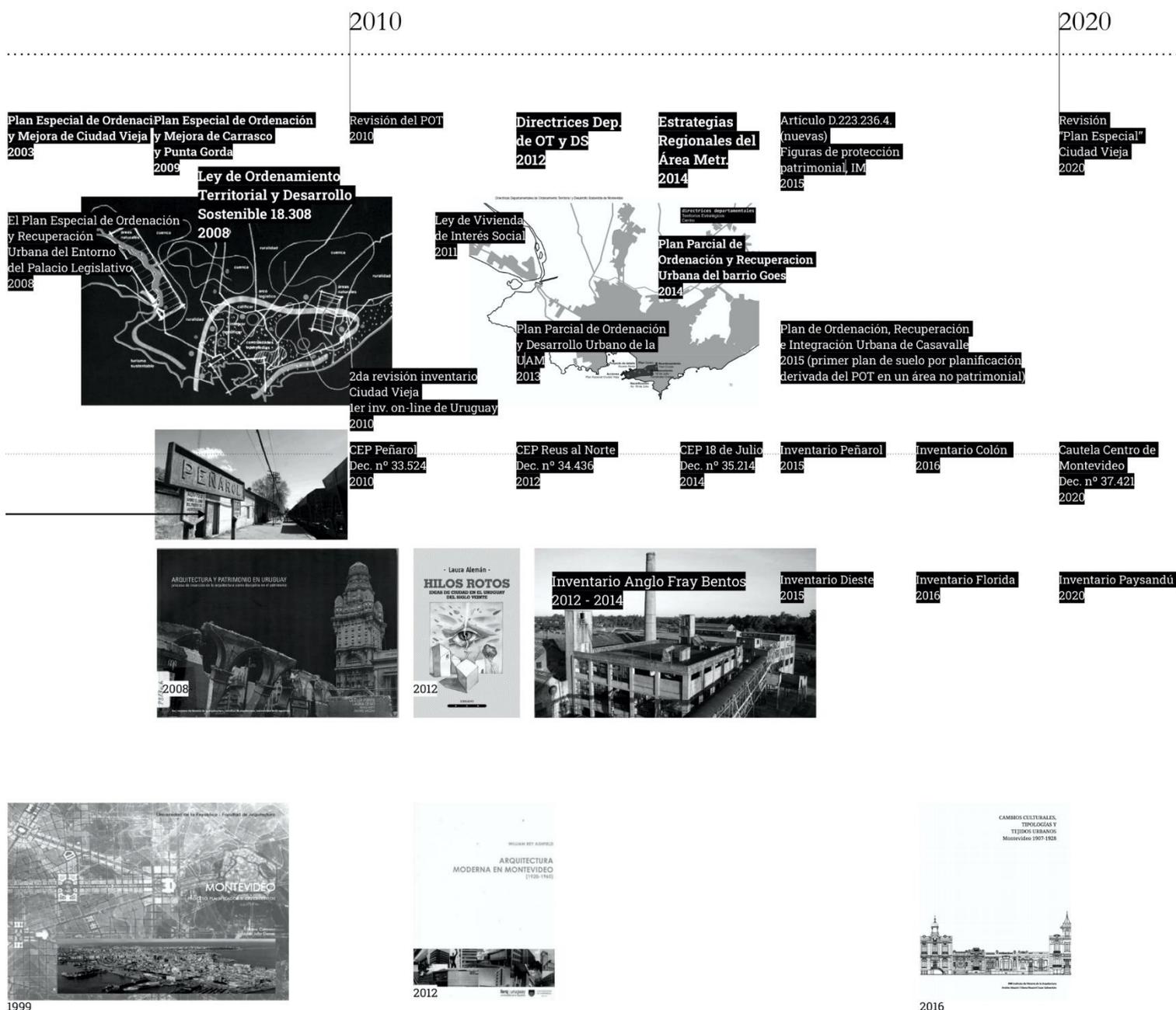


FIGURA 36 LÍNEA DEL TIEMPO SOBRE LEGISLACIÓN, CARTAS INTERNACIONALES, PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA, INVENTARIOS Y AVANCES NORMATIVOS REALIZADOS EN MONTEVIDEO, URUGUAY EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS



FIGURA 37 AV. 18 DE JULIO, DÉCADA DE 1930, ARCHIVO CDF

## **CLAVES MATERIALES Y FORMALES DEL PATRIMONIO EDIFICADO EN MONTEVIDEO. BREVE CRONOLOGÍA**

Esta tesis intenta, lateralmente, reivindicar el posicionamiento de una dimensión urbana de lo arquitectónico, y una dimensión arquitectónica de lo urbano, en línea con el planteo fundante de Rossi, hoy retomado por autores como Pier Vittorio Aureli. Por lo tanto, la gestión del patrimonio de la ciudad debe estar en armonía con un profundo conocimiento de los componentes materiales que la componen, así como de su singularidad, que a menudo se debe al tiempo que han ocupado en la construcción de la trama urbana.

Aunque este capítulo no pretende ser un relato histórico de las relaciones entre materialidad, construcción y concepción espacial, tiene como objetivo destacar algunos momentos clave en los que se puede apreciar su importancia para las políticas de patrimonio. La gestión de áreas patrimoniales requiere un profundo conocimiento de las características materiales de los inmuebles registrados, y en este sentido, una mayor sistematización podría contribuir significativamente a mejorar la administración.

### **La necesidad de una historia de la construcción**

La necesidad de catalogar y comprender la relación entre modalidades históricas, tipologías y sistemas constructivos en la arquitectura uruguaya se ha ido construyendo de manera implícita a lo largo de los diversos inventarios urbano-arquitectónicos de la ciudad de Montevideo, en fascículos de investigación del archivo del IHA (Instituto de Historia de la Arquitectura, hoy IH), como “Cronología de la Fabricación de materiales de construcción en el Uruguay” de Álvarez Lenzi y “Cronología y ubicación de obras arquitectónicas en Montevideo” de Fernando Chebataroff, y en recientes investigaciones de la historia local de la construcción, particularmente lideradas por el Instituto de Historia y el Instituto de Tecnologías de la FADU (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo), como “Ornamento y memoria. Valor patrimonial de las fachadas en la arquitectura uruguaya. Montevideo

entre 1870 y 1940” de Mussio, Romay, Ulfe, Hojman, Rimbaud y Beretta, presentada en octubre de 2021.

Sin embargo, hasta el momento, la relación entre las modalidades históricas, tipologías y sistemas constructivos en la arquitectura uruguaya solo se ha establecido en un intento de narrativa sistémica en el marco de clases de grado y posgrado en el ámbito universitario a nivel exploratorio (por docentes como Spósito -cuya tesis doctoral en desarrollo seguramente arroje luz en la materia-, Rey, Cesio, y las referidas Mussio y Romay, entre otras).

La sistematización tipológico-histórico-material es cada vez más necesaria para adecuar los mecanismos de conocimiento y gestión de nuestro patrimonio cruzando la información material que surge de los mismos inventarios, que requerirían cada vez más de un aporte arqueológico. Por su parte, estos deben afinar las dimensiones del fichario asociables a la componente constructiva y de patologías, a fin de operar mejor sobre las causas específicas de los deterioros físicos constatables en buena parte de la arquitectura del siglo XIX e incluso del siglo XX.

Otro aspecto de interés tiene que ver con la difícil hibridación de lógicas estilísticas con las estrategias constructivas, que solapan distintos momentos. Por ejemplo, las pautas de construcciones de muros portantes de mampostería se mantienen en varios casos de casas modernas en su lenguaje, a la vez que el hormigón armado tuvo importantes usos en edificios de altura, y parcialmente de altura media, mientras sus “vestiduras” continuaban siendo de un sabor ecléctico.

Un caso emblemático es el Jockey Club de Carré, que presenta una estructura racional de hormigón armado, una fachada de estilo ecléctico monumental y una ornamentación art decó en sus interiores de acceso. Incluso a nivel tipológico, casas de lenguaje náutico en Pocitos mantuvieron estructuras organizativas en torno a

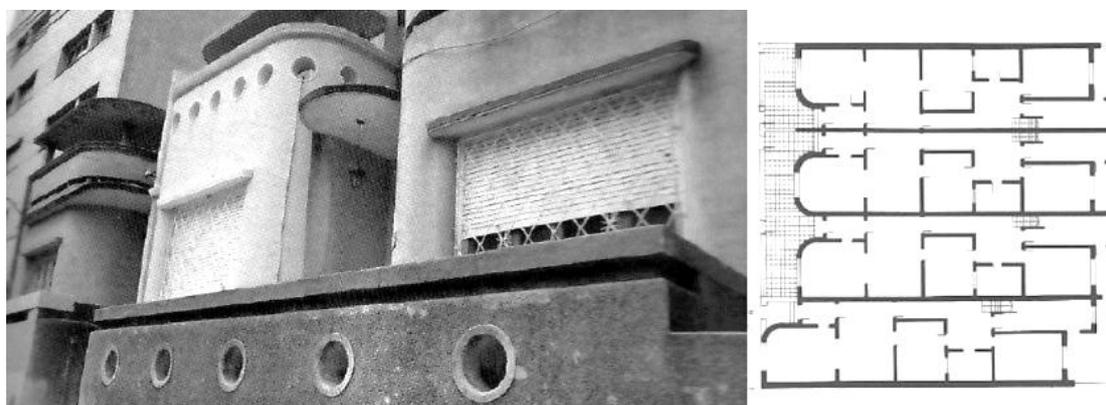


FIGURA38 CASAS EN POCITOS TOMÁS NATTERO, 1936. FACHADAS MODERNAS, TIPOLOGÍAS "CONVENCIONALES"

patios y zaguanes, mientras que viviendas de implantación frente-fondo, posteriores a 1928, seguían guiándose en su expresión por modalidades eclécticas simplificadas. En cambio, en casos de lo que podría ser catalogado como nuestra alta cultura arquitectónica, como la casa Vilamajó, se mantienen codificaciones espaciales de vertientes mediterráneas generando una nueva síntesis con el lenguaje de la modernidad.

### Aproximación a un cronograma tecnológico-constructivo del patrimonio

En una primera aproximación temporal, podemos establecer que las arquitecturas historicistas en la época colonial (siglo XVIII-1830) presentan predominantemente tipologías de patio (gracias a los anchos padrones del catastro original), con formalizaciones sobrias, de baja decoración y un corte formal compositivo tripartito (ilustrativamente podemos ubicar como caso la Vivienda Lavalleja). No obstante, en el período colonial también se dieron otras tipologías más compactas y aisladas.

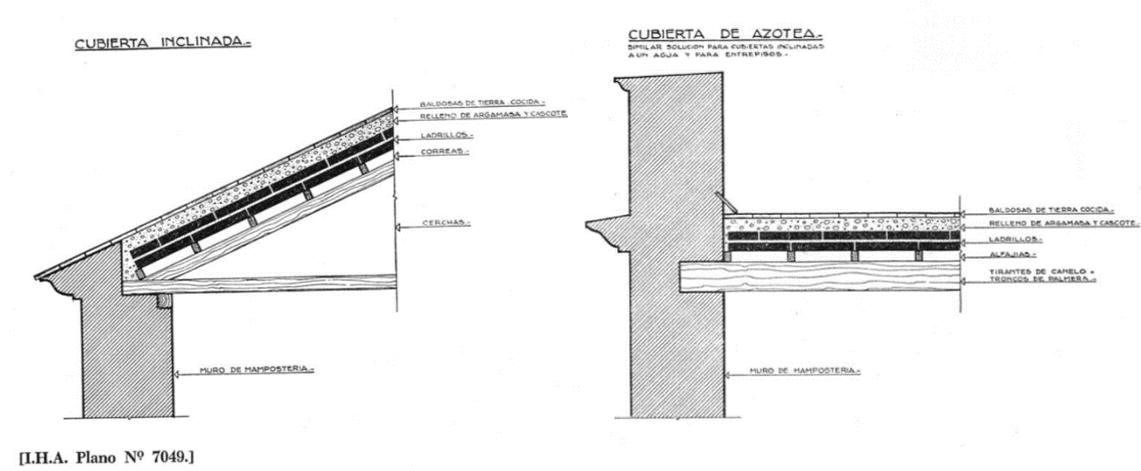


FIGURA 39 DETALLES CONSTRUCTIVOS. ARCHIVO IH

En cuanto a sus elementos decorativos, Cesio y Romay (2021) destacan pretiles, cornisas clásicas sencillas, pilastras (de orden dórico, o bien reelaboraciones austeras), y guardapolvos simples, en ocasiones adintelados, en otras, escarzanos. Estos son, al menos, los elementos caracterizantes de ese patrimonio actualmente existente. Para la arquitecta Laura Cesio (2021)<sup>16</sup> durante el período colonial, los

16 En referencia a exposición magistral en la asignatura de grado Transversal de Patrimonio

diversos técnicos que trabajaron en estas tierras adoptaron el lenguaje arquitectónico de la época como una manera de consolidar la unidad del poder imperial. En Uruguay, esta expresión clásica se caracteriza por su uso moderado y sobrio de elementos ornamentales en fachadas de diseño simétrico y tripartito. Esto se manifiesta a través de amplias superficies de muros lisos, aberturas rectangulares o arcos escarzanos con guardapolvos, balcones que sobresalen, pretilos intermitentes, cornisas, entre otros elementos. En algunas ocasiones, también se pueden observar pilastras de orden dórico.

En el período comprendido entre 1830 y 1870, conocido como el neoclasicismo republicano y caracterizado por autores como Lucchini, predominan las tipologías de casas con patio, que generalmente constan de dos o, en ocasiones, tres plantas, todas ellas con un único acceso desde la calle. Estas estructuras exhiben morfologías sobrias y se ven influenciadas por el estilo académico-neoclásico de origen español, con una base borbónica, en contraste con las expresiones barrocas presentes en el período anterior. Un ejemplo de la alternancia de proporciones se aprecia en viviendas como la Vivienda Montero y la Vivienda Giró.

Como menciona Rubén García Miranda (AAVV; 2001), las construcciones más destacadas de este primer período republicano no reflejan directamente el poder político o religioso, pero adquieren un alto significado simbólico al convertirse en espacios públicos clave que sirven como puntos de encuentro entre la ciudad colonial y el nuevo ensanche oficial. Además, son edificios reconocidos por la población, como es el caso del Teatro de Solís.

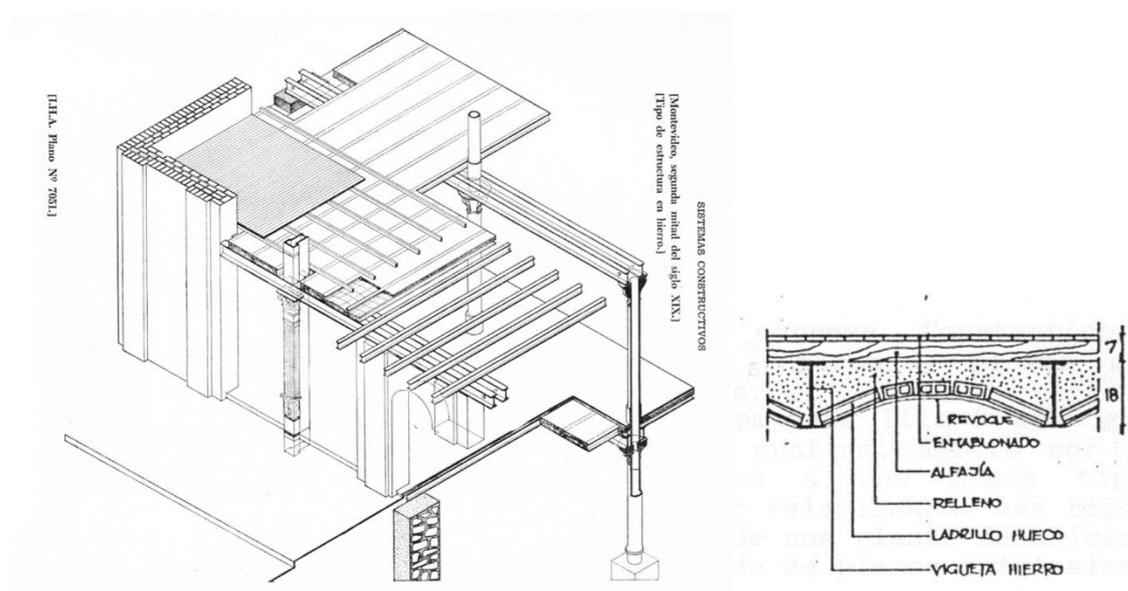


FIGURA 40 DETALLES CONSTRUCTIVOS, SISTEMA DE CUBIERTA A BOVEDILLA. ARCHIVO IH

En este período, las aberturas son predominantemente adinteladas y de dimensiones reducidas, mientras que se observa un mayor lujo en las puertas, rejas, barandas y pretilas, entre otros elementos. La ornamentación también experimenta cambios significativos, con la incorporación de molduras finas, cornisas más elaboradas que presentan altos relieves más complejos, canecillos (que incluyen frisos y arquitrabes), y guardapolvos que se separan de las chambranas (que ya estaban presentes en el Cabildo). Además, las pilastras, en su mayoría, adoptan los órdenes dórico y corintio en las plantas superiores, mientras que las plantas bajas suelen mostrar almohadillados de diversas características, siguiendo las pautas del renacimiento italiano.

En este período de transición, es importante destacar una observación de la arquitecta Carola Romay (2021). Después de la Guerra Grande, el comercio se diversificó, lo que llevó a la introducción de componentes constructivos industrializados de Inglaterra, España, Francia e Italia. Estos cambios aún no se reflejan de manera contundente en este período, pero están en proceso.

En 1865, según Álvarez Lenzi (1975), se estableció la primera fábrica a vapor para la producción de ladrillos, tejas y baldosas. En 1876, durante el gobierno de Latorre, "se instaló una Calera a vapor sistema Hoffmann para la fabricación de cal y tierra romana". Para 1911, el autor señala "la instalación de la primer [sic] fábrica de cemento portland". En 1913, se "instala en el Paso Molino la fábrica Vidriería y Cristalería Nacional", generando, entre otros componentes, vidrios planos para claraboyas, tan frecuentes en las casas con tipo patio.

En el período del ecléctico historicismo, que abarcó desde 1870 hasta 1925, predominaron las tipologías introvertidas, como la vivienda Agustín de Castro, aunque también surgieron otras, como la casa de altos y, más adelante, la casa estándar. También se construyeron edificios con más de dos plantas, que, por limitaciones constructivas, no superaban el cuarto nivel.

Según Baldoira (2015; p. 52), este subtipo "introduce un cambio substancial respecto de la casa patio original, ya que en la vivienda de la planta alta el patio se desmaterializa como espacio habitable para transformarse en un gran pozo de aire y luz al que se vuelca una galería".

No obstante, en zonas como el Prado, aún no "integrado" a la trama urbana como hoy la conocemos, se sucedieron otras tipologías extrovertidas: la casa quinta (Vivienda

Berro, Vivienda Raffo), el chalet y el petit hotel (usualmente de tres plantas). Esto estará vinculado también a la aparición de nuevos programas y tipologías en consecuencia.

Según Elzeario Boix (1943), socio fundador de SAU, este influjo de "las corrientes estéticas [entre los años 1865 y 1875] del romanticismo europeo son reflejadas tardíamente en la arquitectura de la época: a través de las tendencias neo-gótica y neo-románica. En el fondo siempre persistente el neo-clasicismo que aparece realzado por gran profusión ornamental, reflejo de la prosperidad económica existente."

En este sentido, el eclecticismo será muy dúctil a tales desafíos como una codificación estilística formal capaz de abarcar nuevas escalas en una innovadora síntesis modernizadora. Por otro lado, las formalizaciones van a incluir usos recodificados del neo-gótico, neo-renacentista, neo-barroco, etc., pero todo esto bajo la impronta de la presencia del hierro que introduce posibilidades novedosas en el sistema de vigas, pilares y combinaciones innovadoras con el ladrillo como lo son las bovedillas.

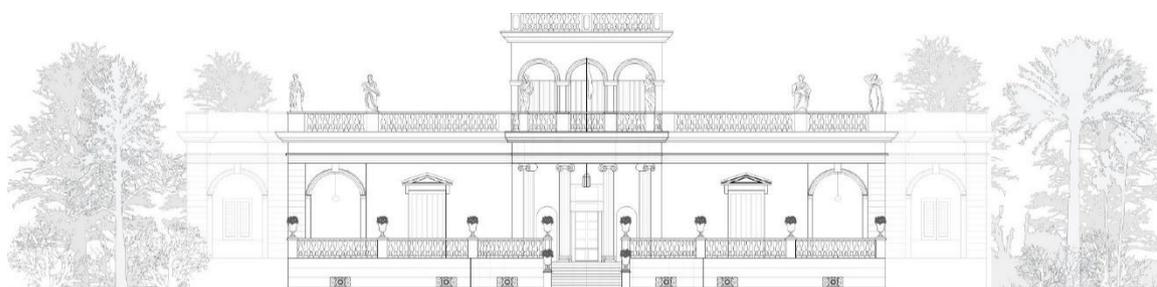


FIGURA 41 CASA QUINTA RAFFO. 1870. AV. MILLÁN 4015 GRÁFICOS REALIZADOS EN LA ASIGNATURA TRANSVERSAL DE PATRIMONIO. ESTUDIANTES: MARÍA EUGENIA CARDOSO, CARLA TORRES, DAIANA VIERA, NICOLÁS VIÑA

Hacia 1870-1880, comenzaron a ejecutarse construcciones de más de un nivel con vivienda en planta baja y planta alta, incluyendo la innovación funcional del acceso independiente. Según Boix, en términos estilísticos, se produjo "una reacción clasicista hacia una mayor sobriedad con notoria acentuación italiana renacentista," que podría vincularse con los gobiernos militaristas de la época.

En lo que respecta a lo material, se observó la incorporación popular de arcos de medio punto con frontones rectos. Según las exposiciones magistrales de Ernesto

Spósito con un enfoque en Ciudad Vieja y 18 de Julio, en lo constructivo, se registraron bovedillas con viguetas de hierro laminado, que siguieron utilizándose hasta al menos 1900. Las bovedillas de fondo plano se emplearon aproximadamente hasta 1920, según Spósito (2020: p. 6).

De acuerdo con los estudios de Romay (2021):

Las viguetas de hierro y la solución de la bovedilla de cerámica o de cemento, finalizando el siglo XIX, van a incursionar en el Uruguay fuertemente, y lo van a hacer de forma tremendamente contemporánea. De lo que hizo el resto del mundo en arquitectura de cemento armado, nuestro país no tiene nada que envidiar. Existieron en nuestro medio todas las posibilidades técnicas para que esta industria se diera con gran desarrollo.

A medida que avanzaban las nuevas tecnologías, aún se pueden observar pilares de hierro fundido en depósitos y salones, normalmente en planta baja, aunque puede haber, incluso, casos anteriores.

Como relata el conocido libro "Ideas y formas en la arquitectura nacional," se superponen modalidades eclécticas francesas sobre las italianas.

En las últimas dos décadas del siglo XIX, se experimentó un auge en la construcción (Cesio, Romay; 2021). Se sucedieron reformas y ampliaciones de viejos edificios de la primera etapa republicana, como el Teatro Solís. Se introdujeron nuevas formalizaciones de relacionamiento con el entorno urbano, como los balcones corridos con rejas sobre las cornisas, aunque hubiera excepciones anteriores.

Se generalizaron las claraboyas que cubrían los patios, se popularizaron las baldosas de vidrio y los zócalos de granito, entre otras pequeñas novedades materiales. Hacia 1878, se estableció una regulación municipal sobre las condiciones higiénicas y constructivas de las viviendas colectivas, que quedarían obsoletas para el primer tercio del siglo XX. Un ejemplo de ello es el conventillo Mediomundo, construido en 1885 en Barrio Sur y demolido en la década de 1970. Diversos ensayos de vivienda social de corte filantrópico se llevaron a cabo en los barrios hoy conocidos como Reus al Sur, Reus al Norte, las viviendas obreras de Peñarol y el Palacio Colón en Ciudad Vieja, entre otros.

Sin embargo, autores como Baldoira (2015: p. 61) argumentan que en comparación con las condiciones de vida que ofrecían los conventillos, la construcción por etapas, incluso en los casos más modestos, suponía una mejora significativa en la calidad de

vida para las familias con una capacidad de ahorro mínima, tanto en términos de vivienda como en relación con el prestigio social asociado a la figura del propietario. Esta modalidad, relacionada con la emergente clase media, permitía una planificación gradual de la construcción de viviendas, lo que influiría en la forma de urbanizar la ciudad a finales del siglo XIX y principios del XX.

En cuanto a las arquitecturas modernistas o art nouveau, que podríamos solapadas con ciertas modalidades del eclecticismo historicista, con un período que abarca desde 1895 hasta 1925, tuvieron una difusión más bien limitada y de naturaleza estilística. Fueron relevantes en algunos edificios institucionales-educativos como el IAVA y la Escuela Brasil, así como en edificios comerciales y en un número reducido de residencias. A diferencia de sus contrapartes europeas, en Uruguay las tipologías predominantes eran más bien introvertidas, lo que configuró un nuevo modelo de lenguaje para algunas casas estándar y edificios de alquiler, principalmente en términos de carpinterías, herrerías y algunas ornamentaciones.

Además, esta breve incursión de la arquitectura modernista en nuestro país incluyó algunos casos de tipologías extrovertidas, como las casas quintas (por ejemplo, la Casa Williman), y nuevas experimentaciones en términos constructivos y espaciales en innovadores programas comerciales, como las tiendas Pablo Ferrando o Tiendas Corralejo, que trascendieron ampliamente la dimensión del lenguaje arquitectónico.

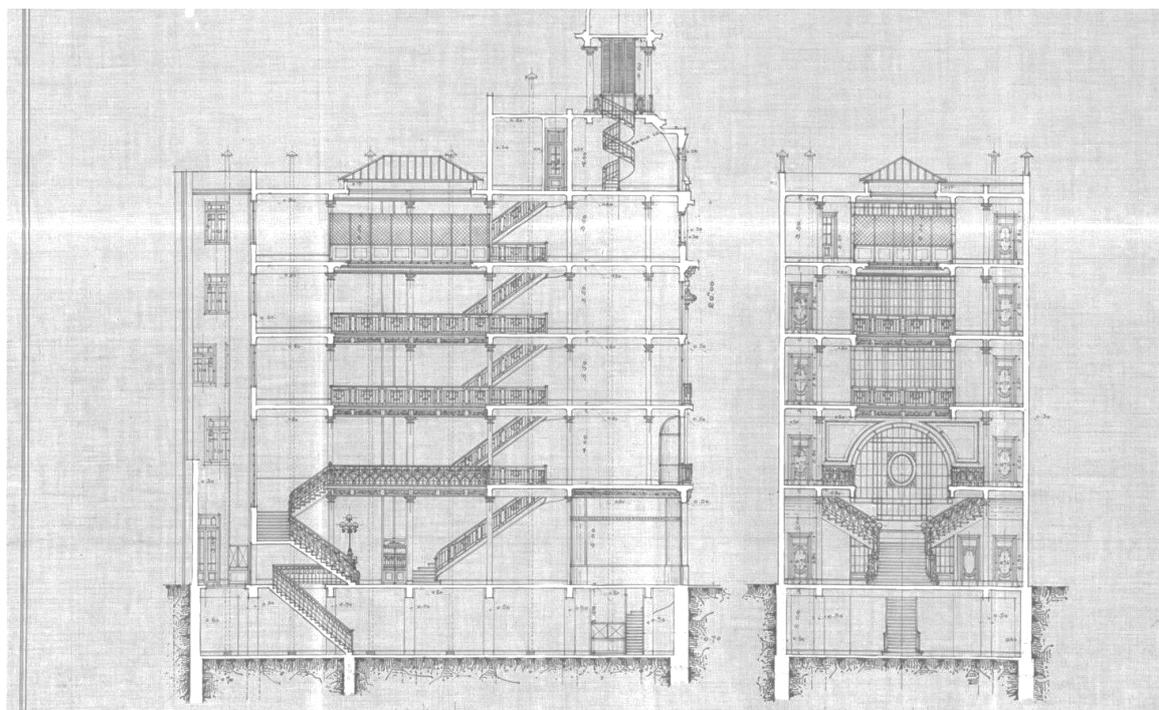


FIGURA 42 SECCIONES DE LA EX ÓPTICA PABLO FERRANDO. 1917. IH.CDG.22. DISPONIBLE EN: NOMADA.UY

En este contexto, las técnicas constructivas avanzaron hacia el uso de hormigón armado en entrepisos, inicialmente combinado con muros portantes a partir de 1912. Hacia 1920, se generalizaron las empresas que proporcionaban tecnología de hormigón. Sin embargo, a pesar de la incorporación de grandes planos libres en las fachadas de los edificios, los lenguajes arquitectónicos aún no experimentaron la eliminación de la ornamentación.

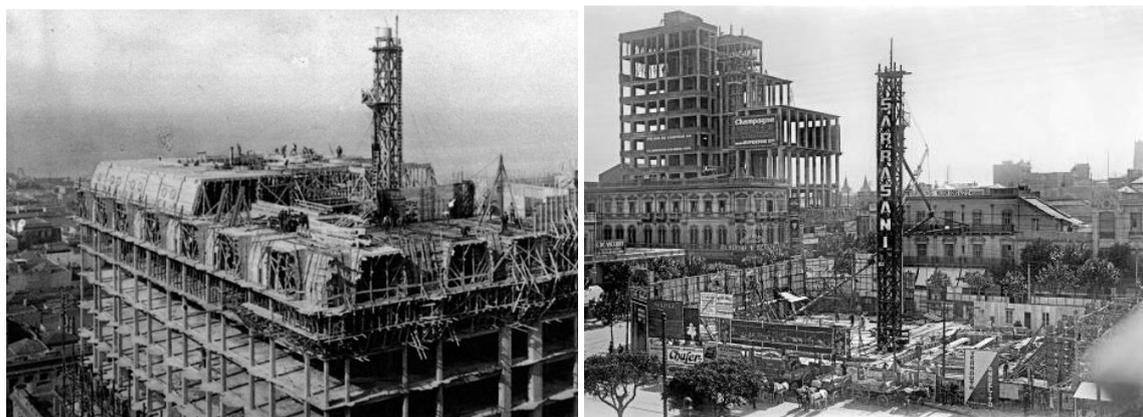


FIGURA 43 CONSTRUCCIÓN DEL PALACIO SALVO (IZQUIERDA) Y JOCKEY CLUB (DERECHA). RECUPERADO DE: MONTEVIDEOANTIGUO.NET Y CDF

En cuanto a las aberturas, se observa la aparición de puertas de hierro ornamentadas con guirnaldas y ventanas con vidrios planos entre 1910 y 1925. También se emplean cortinas de enrollar en ventanas y postigones metálicos que imitan el diseño de las antiguas ventanas de madera.

En este contexto, autores como Mazzini (2018) resaltan que el proyecto batllista impulsó de manera decidida la renovación urbana y, por lo tanto, un cambio en la forma de planificar la ciudad. Sin embargo, esta transformación no estuvo exenta de oposición.

La oposición se manifestó a través de varias perspectivas, incluyendo la resistencia intelectual a la adopción acrítica de los nuevos modelos europeos, los intereses

especulativos relacionados con el liberalismo, y visiones políticas arraigadas en la casa de patios como una expresión de modos de vida tradicionales.

Un quiebre significativo se producirá con las arquitecturas modernas en su primera etapa, de 1925 a 1950. Las tipologías predominantes se tornarán más abiertas, dando paso a edificios de renta (como Lapido, Rinaldi, El Mástil) y casas "frente-fondo".

Las nuevas ordenanzas de higiene de 1928 marcarán el fin del ciclo de la casa estándar en Montevideo y sus variantes, denominadas tipologías de transición. Estas tipologías presentarán frentes más amplios, jardines al frente y una mayor conexión con el espacio exterior, a menudo apoyándose en una sola medianera. Según Mazzini y Salmentón (2018): a partir de 1928, se comienza a ver un conjunto de viviendas extrovertidas, de uno o dos niveles, que incorporan nuevos lenguajes arquitectónicos claramente modernos. A pesar de estos cambios, la tipología estándar sigue predominando, aunque con una fachada renovada, desafiando lo estipulado en la ordenanza de higiene de la vivienda.

El análisis de autores como Baldoira (2015) arroja luz sobre la persistencia de la casa estándar, a pesar de los cambios introducidos por la ordenanza de higiene de la vivienda en 1928. Si bien se autorizaron patios con claraboya corrediza para la iluminación y ventilación de las habitaciones, la casa patio aún se mantuvo en Montevideo durante algún tiempo. Sin embargo, las tipologías extrovertidas modernas, que ofrecían condiciones superiores de iluminación y ventilación natural, gradualmente desplazaron a las casas estándar, aunque estas últimas continuaron construyéndose de manera marginal, adoptando diseños de fachada art decó o siguiendo los principios de la arquitectura racional, con cubiertas de losas de hormigón armado, hasta su eventual desaparición.



FIGURA 44 TRAMOS DE CIUDAD CONSTRUIDOS EN MODALIDADES MODERNAS "DECÓ". BARRIOS PARQUE RODÓ Y JACINTO VERA



FIGURA 45 CAMBIO DE TIPOLOGÍAS PATIO A TIPOLOGÍAS FRENTE-FONDO

Los cánones figurativos del racionalismo comienzan a influir en las expresiones modernas, que abarcan una variedad de modalidades expresionistas. Estas incluyen volúmenes curvos y organizaciones paralelepípedas más alineadas con el rigor del racionalismo europeo de los años 20. Estas manifestaciones carecen de adornos, presentando superficies lisas y ventanas horizontales. Ejemplos de esto van desde la Casa Perotti hasta el edificio Centenario, diseñado por la firma De los Campos, Puente, Tournier.

En un sentido más popular, las manifestaciones art decó son bien recibidas por la sociedad. Estas se caracterizan por su abundante ornamentación de estilo maquínico, que incluye bajorrelieves, vitrales, frisos y carpinterías con elaborados diseños geométricos. Dentro del art decó, se pueden identificar tres corrientes principales: la francesa, la norteamericana y la náutica. Esta modalidad representó una puerta de entrada a la modernidad y fue lo suficientemente expresiva como para ser adoptada por amplios sectores de la población.

Como se expresó en la "Revista del Centro de Empresarios de Obras" en agosto de 1930:

La boga del actual arte moderno en Europa confirma que se ha hallado una forma de arte que satisface todas las exigencias del confort, de higiene y de buen gusto del hombre moderno. La Exposición Internacional de Arte Decorativo, realizada en París en 1925, ha permitido confortar las modificaciones de un mismo concepto estético interpretado por países de culturas diferentes.

La arquitectura generó cambios significativos en la trama urbana debido a la gran cantidad de casas unifamiliares y edificios de renta construidos bajo este estilo. Desde una perspectiva morfológica urbana, comenzaron a surgir diferentes alturas que alteraron el perfil de la ciudad. La Revista del ITU de 1939 realizó un análisis crítico de esta situación.

Siguiendo las palabras de Boix (1930), quien afirmaba que el siglo XIX representó un período de tradición y "estancamiento artístico debido al exceso de historia y conocimiento", el siglo XX se perfilaba como una era de "renovación y afirmación", caracterizada por una "búsqueda inquieta de nuevas normas estéticas universales". En el IV Congreso panamericano de arquitectos, Boix explicaba la necesidad de satisfacer las nuevas demandas sociales y económicas planteadas por los programas contemporáneos. También enfatizaba la importancia de aprovechar los avances técnicos derivados del uso de nuevos materiales y del progreso industrial. Es importante señalar que, para Boix, este movimiento arquitectónico, que podríamos denominar arquitectura moderna, representaba "el brillante resurgimiento de un ciclo del arte" en lugar de ser simplemente una consecuencia de la tecnología.

Volviendo a los aspectos constructivos, Spósito señala que en estas nuevas arquitecturas se incorporaron materiales novedosos, como la azotea de baldosa cerámica prensada (hasta 1940), la plaqueta cerámica que imita ladrillo (a partir de 1940) y el revestimiento de mosaicos con pastillas de gres (1945-1965). También destaca la introducción del "revestimiento de fulget con vidrio picado o pétreo de grano fino a partir de 1948" (Spósito, 2020; p. 12).

En lo que respecta a la proyección volumétrica de los nuevos edificios, la Ordenanza de cuerpos salientes de 1948 tuvo un gran impacto, generando complejidades formales según Spósito (2020; p. 11, 12).

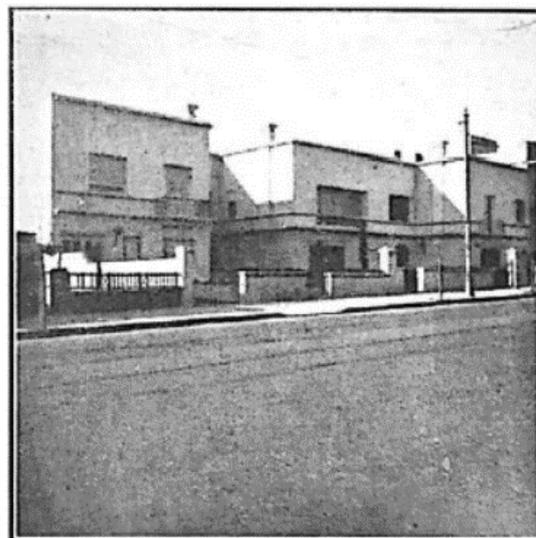
# Crítica Gráfica al Desorden Urbano

## EL MAL EJEMPLO



Estos nuevos edificios de la R. Sur y calle Ciudadela son, por su falta de unidad, causa de un nuevo desorden urbano.

## EL BUEN EJEMPLO



Que contrasta con estas tres viviendas que forman un solo conjunto armónico. (Bd. España)



FIGURA 46 "CRÍTICA GRÁFICA AL DESORDEN URBANO", BOLETÍN DEL ITU

En cuanto a las arquitecturas modernas de 1950-1970, se observa la proliferación de edificios en altura, que surgieron después de la Ley de Propiedad Horizontal de 1946, la cual separó la propiedad de los inmuebles de la propiedad de la tierra. Según Nudelman (2019; p. 32), esto tuvo una importancia estructural significativa.

Además, la nueva ordenanza sobre "Normas de higiene para edificios según su destino" reguló el auge de la construcción en las dos décadas siguientes.

Simultáneamente, nació el Instituto de la Construcción de Edificios a finales de la década de 1940, marcando el camino hacia una Facultad de Arquitectura más moderna en términos de producción.

En este contexto, surgieron otras tipologías arquitectónicas, como los edificios de apartamentos entre medianeras, casas frente-fondo, bloques, tiras y unidades vecinales. Estos desarrollos se promovieron a partir del Plan Director de 1956, influido por las propuestas del urbanista estadounidense Clarence Perry. Aunque en su momento fueron criticados por la alteración que representaron para la trama urbana de una ciudad que se había desarrollado a partir de un patrón "semi-regular", estos proyectos modernos están siendo reevaluados en el contexto de la historia de la vivienda de interés social y desde una perspectiva urbana.

En lo que respecta a las formalizaciones arquitectónicas, se observa un aumento gradual en el uso de paños vidriados y vanos con marcada horizontalidad. También se redujo la altura de los entrepisos, llegando al estándar actual de 2.40 metros.

Durante esta época, la integración de las artes visuales en la arquitectura se hizo evidente, especialmente a través de murales realizados por artistas plásticos en edificios de cierto estatus económico. Tanto los planos ciegos de las fachadas como los vestíbulos de las propiedades horizontales se enriquecieron con arte abstracto o semi-figurativo, a menudo con influencias del constructivismo universal "torresgarciano".

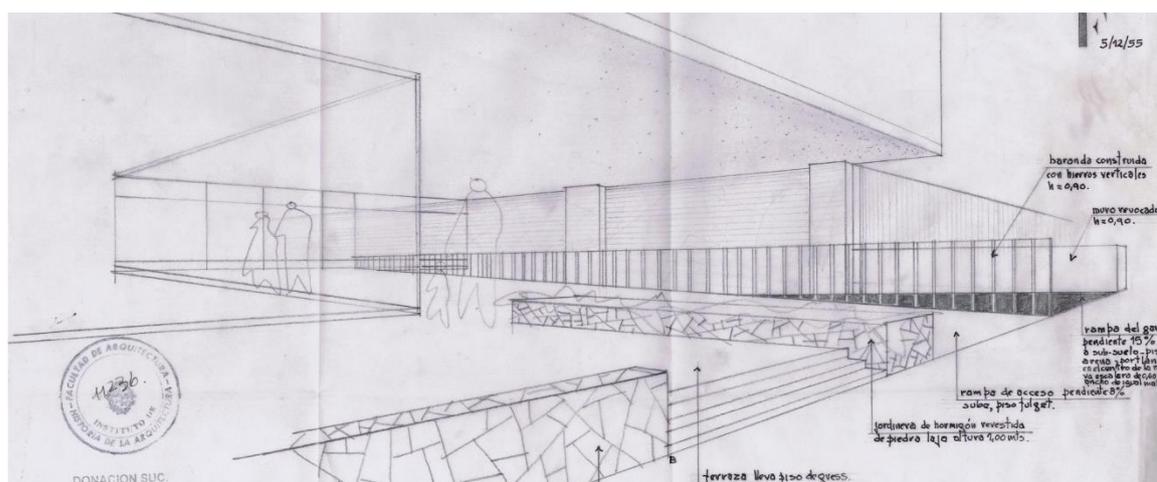


FIGURA 47 EDIFICIO GUANABARA DE LUIS GARCÍA PARDO Y ADOLFO SOMMER. BENITO BLANCO 1221.1955-1956. IH.PL.11236

Es importante destacar la paradoja de que el Instituto de Estética y Artes Plásticas de la Facultad de Arquitectura desapareció con el Plan de 1952. A pesar de ello, las artes plásticas se integraron a la arquitectura, aunque el discurso arquitectónico se alejó del ámbito filosófico de la estética. Además, se resaltó repetidamente la falta de formación tecnológica de los estudiantes (Nudelman; 2015, 2019), un aspecto que aún genera debate.

Si nos centramos en el ámbito de la enseñanza, es interesante observar los ejercicios propuestos por arquitectos como Bayardo y Payssé Reyes a sus estudiantes, con el objetivo de construir una modernidad respaldada por procedimientos claros de diseño. El Prof. Jorge Gambini (2015; p. 69) nos explica que, en estos enfoques, la calidad tectónica de los objetos buscaba evitar efectos decorativos. "Su capacidad plástica se extraía de la tensión formal impuesta al material" y de las relaciones entre los elementos que componían la estructura, como dimensiones, esfuerzos y conexiones.

Según Spósito (2020: p. 13), en las décadas de los 50, 60 y parte de los 70, la estructura formal y espacial se basaba en la descomposición de la masa edificada, otorgando una gran importancia a los espacios vacíos como elementos que articulaban las relaciones entre los cuerpos de la planta baja y el desarrollo de los niveles a través de amplios balcones integrados en la fachada.

Este período marcó una clara ruptura con la histórica subordinación a las lógicas morfológicas y parcelarias de la ciudad. Las nuevas estructuras edificadas superaron ampliamente la carga de metros cuadrados totales por parcela que Montevideo había conocido antes de la Ley de Propiedad Horizontal. Los enfoques proyectuales modernos pusieron un énfasis considerable en relaciones volumétricas más sólidas y, en ocasiones, esquemáticas. La importancia de los revestimientos completos y la textura de las superficies se convirtieron en elementos destacados, influidos por la calidad de la ejecución de los acabados en algunos casos.

En esta misma línea, se introdujeron cerramientos de cerámica a la vista, como ladrillos, ticholos o plaquetas, así como materiales plásticos y láminas metálicas. En algunos casos, los intentos de emular la arquitectura del "estilo internacional" en su versión norteamericana dieron paso al uso de sistemas tecnológicos específicos para crear una versión de un muro cortina.

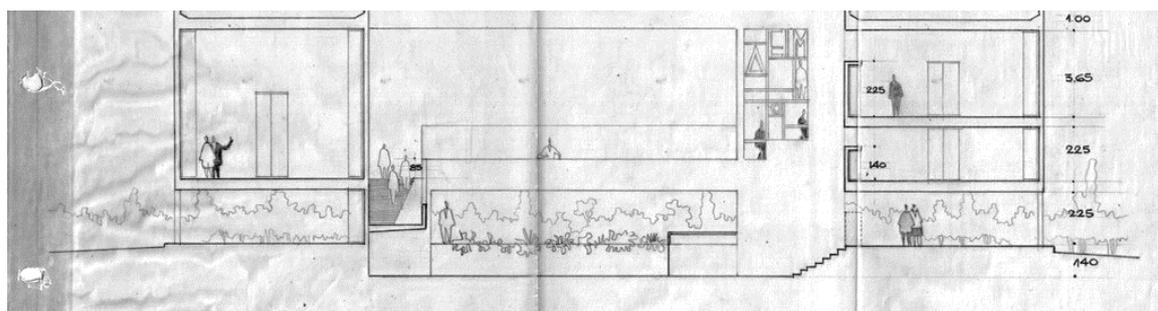


FIGURA 48 URNARIO MUNICIPAL DEL CEMENTERIO DEL NORTE. NELSON BAYARDO. AV. BURGUES 4601. 1959-1962. IH.D.0339

Laura Cesio (2021) destaca que el predominio de planos vidriados y la búsqueda de la fluidez espacial se ven facilitados en parte por las estructuras de hormigón armado, que comenzaron a expresarse de manera más clara. Esto conllevó a una mayor depuración formal, donde la expresión arquitectónica se manifestaba a través de los volúmenes, los planos y las texturas.

Sin embargo, ya en 1963, se podían apreciar expresiones de jóvenes arquitectos y estudiantes que desafiaban los "esquemas abstractos consagrados" y abogaban por un regreso al contacto espontáneo con la naturaleza y la situación histórica, con el propósito de encontrar nuevas formas de construir (SAU, 1963).

A pesar de las declaraciones del grupo conocido como "Núcleo Sol," las décadas de los 60 y 70 continuaron siendo dominadas por diferentes manifestaciones de la modernidad. Estas se caracterizaron por la presencia de grandes volúmenes rectos que exploraron, por ejemplo, en diversos proyectos del Plan Nacional de Vivienda, establecido por la Ley N.º 13.728 de 1968. Estos proyectos emplearon modalidades de prefabricación, como las tipologías de bloques y grandes paneles (como se observó en el Parque Posadas y Malvín Alto, bajo la dirección de Pérez Noble S.A.).

La diferencia en la década de los 70 se debió en parte a la introducción del sistema cooperativo, a través del CCU y del CEDAS, que recurrió a tecnologías adaptables a una mano de obra no calificada. Además, se exploraron nuevos enfoques de

asociación tipológica y se trabajó en la idea de crear comunidades a una escala intermedia en contraste con los grandes conjuntos habitacionales de la época.



FIGURA 49 FOTOGRAFÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE POSADAS, DEL ARCHIVO DE ABELLA TRÍAS, EN LA LIGA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY. S/F (IZQUIERDA). FOTOGRAFÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA COOPERATIVA DE AYUDA MUTUA COVIMT, 1972, FOTOS DE VECINOS DISPONIBLES EN EL CDF (DERECHA). SE EVIDENCIA EL CONTRASTE DE ESCALAS Y MECANISMOS DE GESTIÓN QUE AMPARABA EL PNV.

La década de los '80 marcó un punto de transición en la arquitectura. En este período, se retomó un interés por la morfología de la manzana y se comenzaron a emplear tipos arquitectónicos de manera más sistemática, así como composiciones tripartitas en las fachadas. En general, se respetaron las alineaciones predominantes con los edificios vecinos. Aunque no hubo avances tecnológicos significativos, los sistemas constructivos, en términos de proyecto, estarían paulatinamente subrogados al diálogo con los edificios históricos cercanos.



FIGURA 50 CONJUNTO YACARÉ. CROQUIS DE FACHADA DEL PROYECTO

En la contemporaneidad, en cambio, asistimos a un aumento de la complejidad de los sistemas constructivos en seco, tanto como nuevas tecnologías para la ejecución de fachadas de edificios en altura. El uso de la "piel" en un sentido conceptual se vuelve

patente en algunas resoluciones edilicias y sobre todo en el imaginario proyectual de diversos concursos de arquitectura reciente.

Luego del pasaje de edificios de marca de algunos reconocidos diseñadores como Carlos Ott, parece haber un retorno a las formas prístinas de las modernidades, pero refinadas por una decantación material más aguda. Incluso, en varias intervenciones patrimoniales recientes podemos ver un uso de materialidades neutras, casi abstractas, en contraposición a las decoradas fachadas de edificios eclécticos, o historicistas en general.

A pesar de los avances de la construcción en seco para la resolución de interiores, tanto en programas de oficinas, como en viviendas, la industria de la construcción en Uruguay mantiene una fuerte inercia hacia los sistemas tradicionales para el desarrollo de las albañilerías de obra. Por otro lado, en cuanto a lo tipológico aparecen programas que impulsan nuevas organizaciones. El tipo torre, en general corporativa, como la Torre de Antel y el WTC, se vuelve un sistema más frecuente. Las grandes superficies de naves neutras para la organización de áreas comerciales shoppinizadas también acrecientan.

A su vez, se deja entrever un renovado sistema de tipologías de vivienda en altura adscritas al modelo de acordamientos, con fachadas laterales que sustituyen las medianeras ciegas, tanto como el incremento de las plantas hospitalarias con un carácter hotelizado, edificios educativos más específicos, como aularios, o programas escolares complejos desde el punto de vista funcional, como escuelas de tiempo completo. En definitiva, si bien es notoria cierta inercia a nivel de repertorios constructivos y formales, el tiempo reciente va incorporando nuevas claves cuya distancia de historización es aún insuficiente, y sus valores patrimoniales, o patrimonializables, serán definidos, como no puede ser de otra manera, por futuras generaciones.



FIGURA 51 CONSTRUCCIÓN DEL MONTEVIDEO SHOPPING

Es ciertamente interesante notar que las áreas patrimoniales de Montevideo, con sus diversos acentos arquitectónicos, engloban prácticamente toda la gama de estilos y tipos constructivos que se han desarrollado a lo largo de su historia. Por lo tanto, comprender la historia constructiva y formal de estos componentes es fundamental para una gestión efectiva por parte de las comisiones especiales permanentes encargadas de la preservación del patrimonio arquitectónico.

Además, es esencial fortalecer las relaciones de cooperación con los estudios arqueológicos de la ciudad, ya que desempeñan un papel crucial en la datación de los componentes constructivos y las tecnologías de época. La colaboración entre la gestión del patrimonio y la investigación arqueológica puede enriquecer la comprensión de la evolución de la arquitectura en Montevideo y contribuir a una preservación más precisa y contextualizada de su herencia arquitectónica.



FIGURA 52 EDIFICIOS DE VIVIENDA COLECTIVA CONSTRUIDOS MEDIANTE LA NORMATIVA DE ACORDAMIENTO EN MONTEVIDEO, POSTERIOR AL POT DE 1998



FIGURA 53 FOTO DE DRON BARRIO PEÑAROL FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN



# PARTE III

## RÉGIMEN LEGAL DEL PATRIMONIO EN URUGUAY

El enlace de las políticas patrimoniales en Uruguay con el contexto internacional se produjo relativamente tarde y durante largos periodos. Especialmente entre 1920 y 1980 estas políticas estuvieron separadas de la planificación territorial. Sin embargo, para una nación joven que obtuvo su independencia en 1830, las primeras medidas de protección del patrimonio arquitectónico, así como la legislación promovida en las décadas de 1950 y 1970 del siglo XX, sentaron las bases para valorar el legado local, que incluye elementos potencialmente constitutivos de una identidad nacional.

Más adelante, particularmente a través del caso de Montevideo, se pudo observar cómo las herramientas de gestión patrimonial comenzaron a integrarse con las prácticas de la gestión urbana, tal como se mencionó en la introducción de la Parte II de esta tesis.

### **La política pública en relación a lo patrimonial, consideraciones generales**

Es interesante observar la perspectiva de algunos autores internacionales en el ámbito del patrimonio. Víctor Delgadillo, reconocido experto en el campo, señala que, en los últimos años, el patrimonio urbano ha cobrado una gran relevancia en las políticas públicas de las ciudades latinoamericanas. Además, destaca que el concepto de patrimonio ha evolucionado para abarcar no solo los "centros históricos y las ciudades coloniales" sino también territorios urbanos más amplios.

Siguiendo la reflexión de Leonardo Garavito González, un destacado académico colombiano, sobre el origen del patrimonio como política pública, se define la política pública como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. Garavito enfatiza la complejidad de la red de actores involucrados en estas políticas, lo que a menudo implica la confrontación de intereses, incluso dentro de la misma institución. También se hace eco del enfoque complementario de Muller, que implica que una política pública se desarrolla cuando una autoridad local o nacional intenta modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales a través de un programa de acción coordinado.

El enfoque de Pallares (1998) destaca que una política pública es un proceso decisonal en el que se deben diferenciar productos de resultados, y la gestión no es el resultado de una ejecución mecánica.

En el contexto de Montevideo, los planes parciales se presentan como un instrumento de ordenamiento territorial que opera con lógica de política pública en un área geográfica específica. Además, el proyecto urbano de detalle (PUD) y las áreas de rehabilitación integral (ARI) definidas en la planificación derivada del POT brindan apoyo específico para abordar problemas físicos dentro de la matriz de los planes parciales. El POT determina los diferentes niveles de planificación urbana según objetivos concretos en cada caso y ajusta las consideraciones generales del Plan a un territorio más reducido con problemáticas y oportunidades específicas.

Desde una perspectiva basada en la Economía del Patrimonio, la autora española Vicente Hernández sostiene que las políticas públicas sobre patrimonio cultural rara vez se analizan de manera integral. Al estudiar el caso de Castilla y León, concluye que la protección y conservación del patrimonio ya no son los únicos objetivos de las políticas patrimoniales, sino que también se busca una rentabilidad social, cultural y económica.

En resumen, es importante considerar la dimensión de política pública en el ámbito del patrimonio en Uruguay y cómo esta se relaciona con la planificación territorial y las estrategias de desarrollo.

### **Reseña del marco jurídico en Uruguay**

El artículo 34 de la Constitución de la República de 1934 define el patrimonio cultural como "toda riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño". La carta magna también establece que la salvaguarda de este patrimonio está bajo la tutela del Estado. En términos institucionales, en 1950 se creó la Comisión Nacional de Monumentos Históricos con el propósito de elaborar una lista de bienes que debían ser protegidos. Hacia 1970, la Ley N.º 3.835 declaró de "interés público la conservación de los Inmuebles del Barrio Histórico de Colonia". Esta ley representa el primer antecedente a nivel nacional de tutela sobre lo que podríamos denominar un área patrimonial. En su momento, la ley estaba alineada con el concepto de salvaguarda de barrios históricos, aunque este concepto ha evolucionado.

Sin embargo, en 1971 se promulgó la ley fundamental que dio origen a todo el sistema jurídico relacionado con el patrimonio: la Ley N.º 14.040, que fue reglamentada en 1972 mediante el Decreto 536. Esta ley estableció la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación. A esta comisión se le asignaron diversas funciones, como asesorar al Poder Ejecutivo en la designación de bienes a declarar como Monumento Histórico Nacional (MHN), velar por su conservación, proponer planes para realizar inventarios del patrimonio inmaterial y material, entre otras. De esta manera, la presencia de la autoridad estatal en la comisión tenía como objetivo garantizar la capacidad de proponer políticas públicas, así como supervisar su implementación (González, 2007)<sup>18</sup>.

En relación a la arena política y siguiendo las declaraciones de Gonzalo Carámbula, se ha destacado la necesidad de repensar y rediseñar las políticas culturales como un todo complejo en el que el patrimonio cultural forma naturalmente parte. Carámbula señaló que "la organización institucional especializada en lo patrimonial, sus procedimientos y sus prácticas, tiene lógicas propias y específicas, pero su realidad no es ajena al marco general" (Carámbula, 2007: p. 145).

Recién un año después de la recuperación de la democracia en Uruguay en 1986, se promulgó el Decreto 139, que legisló beneficios para edificios declarados patrimonio nacional. En particular, su artículo 1º declaró de "interés nacional las obras de restauración, puesta en valor o reciclaje de edificios testimoniales que afecten los monumentos históricos nacionales y aquellos declarados de interés municipal" como la Ciudad Vieja de Montevideo y el Barrio Reus al Sur y zonas circundantes. Estas disposiciones evidenciaron un claro énfasis en el valor de los objetos arquitectónicos en comparación con su entorno, especialmente en lo que respecta al reciclaje de edificios testimoniales. Sin embargo, se anticipó el reconocimiento de dos áreas que serían las dos primeras con régimen normativo de suelo patrimonial en Montevideo.

En 1988, se aprobó la Ley N.º 15.964 sobre la convención de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO. Esta ley representó un acercamiento del Estado nacional a los estándares internacionales y sus nuevos paradigmas. Introdujo definiciones ampliadas del patrimonio cultural y natural. En su artículo 1º, se amplió

---

18 Según el Arq. Nery González, Arredondo y Pivel Devoto —pioneros de la cultura patrimonial en Uruguay— buscaron dar solución a esta problemática. Por ejemplo: Devoto intentó anclar la memoria histórica en obras y lugares capaces de evocar testimonio de las gestas patrióticas. Varias veces intentaron generar un marco jurídico de inspiración europea, pero no hallaron votos para su aprobación. Esto se sucedió en 1913, 1932, 1942 y 1951.

el concepto de monumento para incluir conjuntos y lugares. Los conjuntos se definieron como grupos caracterizados por su unidad e integración, mientras que los lugares se conceptualizaron como obras conjuntas del hombre y la naturaleza. La ley también abordó decididamente el patrimonio natural.

Además, un avance fundamental a nivel nacional fue la Ley N° 16.466 de Protección del Medio Ambiente de 1994. Esta ley estableció la realización de estudios de impacto ambiental (artículo 6°) y la exigencia de recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas. Estos avances legislativos contribuyeron a la protección y conservación del patrimonio cultural y natural en Uruguay.

La Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación (CPCN) fue creada en 1997 mediante el Decreto 273 y reemplazó a la Comisión Nacional de Monumentos Históricos. Este cambio implicó una nueva nomenclatura y amplió las potestades planificadoras de la comisión. La CPCN obtuvo nominativamente la capacidad de participar de proyectos regionales y mundiales en el área de su competencia, colaborando a través de comisiones técnicas del MERCOSUR y del Patrimonio Mundial, así como en otros organismos internacionales.

En cuanto a la gestión del patrimonio a nivel departamental, la Constitución de la República de 1997 estableció varias disposiciones relacionadas con los gobiernos departamentales. El artículo 274 otorga al intendente las funciones ejecutivas y administrativas del Gobierno Departamental, el artículo 276 establece que el intendente representa al Gobierno Departamental en sus relaciones con el resto del Estado, y el artículo 278 otorga al intendente la facultad de atribuir funciones a comisiones especiales para su ejecución.

Nuestra tesis sostiene que el sistema de protección patrimonial departamental en Montevideo comenzó con la fundación de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, establecida por el Decreto Departamental N.º 20.843 en 1982. Esta comisión se centró en la protección del Área Testimonial Ciudad Vieja. Estuvo compuesta por representantes de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) y el IHA de la Facultad de Arquitectura. En este sentido es bueno recordar que su primer presidente, como delegado de la IMM fue el arquitecto Francisco Villegas Berro —también mencionado en esta tesis por su

rol en la DINOT de 1990– y como primer delegado por la SAU hizo las veces de representante el mismo Mariano Arana.

La creación de esta comisión implicó un procedimiento previo al otorgamiento de nuevos permisos de construcción en el área protegida. Antes de la introducción de figuras como los planes especiales (que actualmente se conocen como planes parciales según la Ley N.º 18.308), los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones eran considerablemente mayores y se manejaban caso por caso.



FIGURA 54 GRÁFICO SÍNTESIS DE RELACIONES ENTRE INSTITUCIONALIDAD DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL, NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN URUGUAY. ELABORADO POR LAURA CESIO, PRESENTACIÓN DE CLASE TRANSVERSAL DE PATRIMONIO, READAPTADO GRÁFICAMENTE PARA LA PRESENTE TESIS.

El proceso de evolución política en relación con la protección del patrimonio en Montevideo incluyó varias etapas clave. En primer lugar, el Decreto Departamental N.º 20.843 estableció figuras de ordenación y regulación para el área testimonial de Ciudad Vieja, como la delimitación del área, la calificación de espacios públicos, la caracterización del viario y normas de edificación específicas. Se creó un inventario de Ciudad Vieja en 1983 por convenio entre la IMM y SAU. Posteriormente, se ampliaron las áreas patrimoniales en Montevideo a un total de diez.

En 1995 se aprobó el Decreto Departamental N.º 26.864, que creó nuevas figuras de protección denominadas Bienes de Interés Municipal (BIM, actualmente BID). Esto estableció condiciones de mantenimiento obligatorio y compensaciones urbanísticas, así como la creación de órganos de gestión, como la Unidad de Protección del Patrimonio (UPP) y la Comisión Honoraria de Espacios Públicos Patrimoniales (CHEPP). El Título V de las Normas de Régimen Patrimonial en Suelo

Urbano de 1998, en el marco del Plan Montevideo, incluyó el artículo D.235 que obligó a regular estas áreas mediante Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora. Además, el artículo R.19.57 destacó el papel de la Planificación Territorial en la formulación, desarrollo y profundización de políticas de protección del patrimonio natural y construido en el ámbito urbano y territorial. También se mencionó la coordinación de las Comisiones Especiales Permanentes relacionadas con áreas de valor testimonial. Asimismo, el inciso 8.b determina que se debe "Coordinar las Comisiones Especiales Permanentes relativas a áreas caracterizadas de valor testimonial". La protección del patrimonio en Montevideo se integró en el marco del ordenamiento territorial, promoviendo la articulación de diferentes escalas de acción en un sistema coherente. Este enfoque sirvió como antecedente para la legislación nacional sobre patrimonio.

La Ley N.º 19.641 de 13/07/2018 establece el reconocimiento de Sitios de Memoria Histórica del pasado reciente, con el propósito de recordar y reconocer lugares donde las víctimas del terrorismo o de acciones ilegítimas del Estado sufrieron violaciones a sus derechos humanos por motivos políticos, ideológicos o gremiales. La Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria es la entidad responsable de cumplir con esta ley.

Esta ley tiene un enfoque diferente en comparación con la patrimonialización tradicional de sitios históricos, ya que su objetivo es recordar y reconocer hechos relacionados con violaciones de derechos humanos, en lugar de preservar el patrimonio con fines turísticos u otros propósitos. Además, se enfoca en sitios que a menudo se encuentran en periferias urbanas en lugar de áreas centrales de las ciudades.

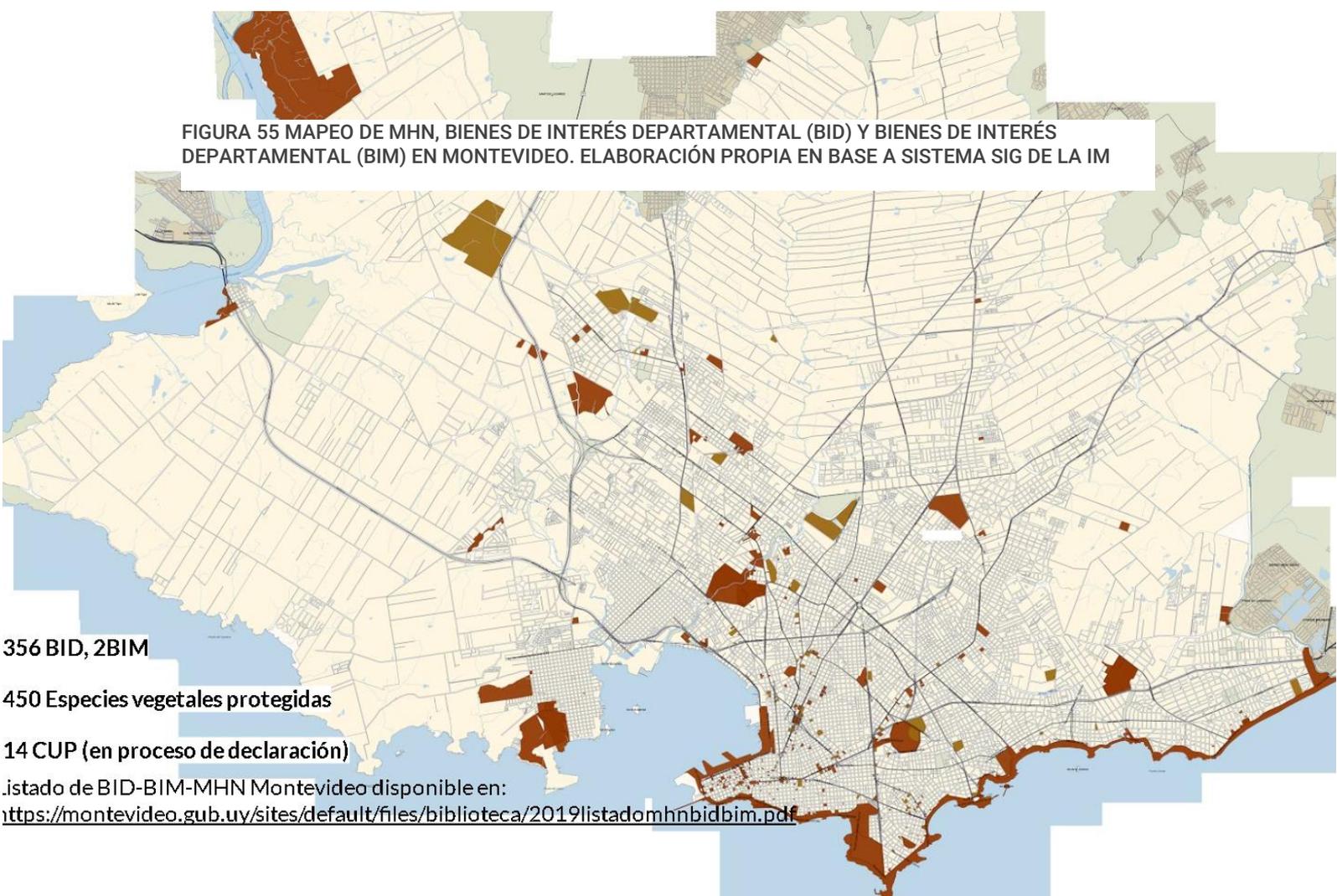
Sin embargo, como mencionamos, y como lo explicaba Alberto de Austria en una entrevista radial (2021) la falta de asignación de recursos adecuados a menudo dificulta la implementación efectiva de estas aspiraciones institucionales. A pesar de la legislación, la realidad de la gestión y preservación de estos sitios puede ser desafiante debido a limitaciones presupuestarias y otros obstáculos.

## El ordenamiento territorial como política pública en Uruguay

En su artículo 2, la Ley N.º 18.308 de 2008 establece que "el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público". En un artículo posterior, el artículo 9, se establece que "las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento general de la política pública en la materia". En resumen, el ordenamiento territorial es de carácter público y es una función fundamental del Estado. Por lo tanto, se puede lógicamente deducir que todos sus instrumentos derivados son componentes de la política pública a diferentes escalas y con diversas naturalezas. A partir de estos puntos, surge la pregunta sobre las posibilidades del ordenamiento territorial (OT) para dirigir políticas culturales, como las relacionadas con el patrimonio.

En concreto, en su artículo 3, inciso segundo (Ligrone, Gorosito, Sánchez; 2009: p. 5), se establece un orden jurídico para la materia que es objeto de ordenación, creando una estructura, instrumentos y herramientas de participación.

FIGURA 55 MAPEO DE MHN, BIENES DE INTERÉS DEPARTAMENTAL (BID) Y BIENES DE INTERÉS DEPARTAMENTAL (BIM) EN MONTEVIDEO. ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A SISTEMA SIG DE LA IM



Además, la Ley establece en su artículo 4 la protección del patrimonio cultural como uno de los deberes de las personas y, en su artículo 31, regula los deberes generales relacionados con la propiedad inmueble. Del mismo modo, en el artículo 5, inciso h), se considera la conservación como uno de los principios fundamentales de la ley, mientras que el inciso j) señala la tutela y valoración del patrimonio. Por otro lado, el artículo 60 aborda la preservación del patrimonio como una regulación normativa.

Ligrone y Gorosito (2009: p. 140, 141) indican que varios departamentos han realizado progresos en esta área, como el POT en Montevideo y las Ordenanzas Departamentales en Durazno, Lavalleja, Rivera, Salto y Tacuarembó. Más recientemente, se han introducido las Directrices Departamentales en Montevideo, que integran el POT y su revisión con la LOTDS. Esta última legislación profundiza y amplía las disposiciones de la Ley N.º 14.040, reforzando la protección del patrimonio y su relación con la Ley General del Ambiente N.º 17.283, especialmente en áreas rurales de Montevideo, donde la gestión de recursos naturales es un tema crucial.

En cuanto al POT, como fuente de precedentes para la LOTDS, el Dr. Castro Casas (2015: p. 66-67) señala que el proyecto de 2000, elaborado en el [ex] MVOTMA y enviado al Parlamento, incluía varios instrumentos de planificación y ordenación, pero carecía de herramientas específicas para la ejecución y gestión. Por otro lado, el proyecto de la Dirección de Ordenamiento Territorial del [ex] MVOTMA, enviado en 2004, incluía el Programa de Actuación Integrada, que guarda similitudes con lo que finalmente se estableció en la LOTDS.

Roberto Villarmarzo (2011), director de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) durante la aprobación de la ley, en el Ministerio de Arana entre 2005 y 2008, concluye que la LOTDS retoma la tradición de planificación orientada hacia el desarrollo sostenible y la equidad social a nivel regional y local.

De esta manera podemos establecer que estamos ante una ley holística y abarcativa de diversas dimensiones del desarrollo del territorio.

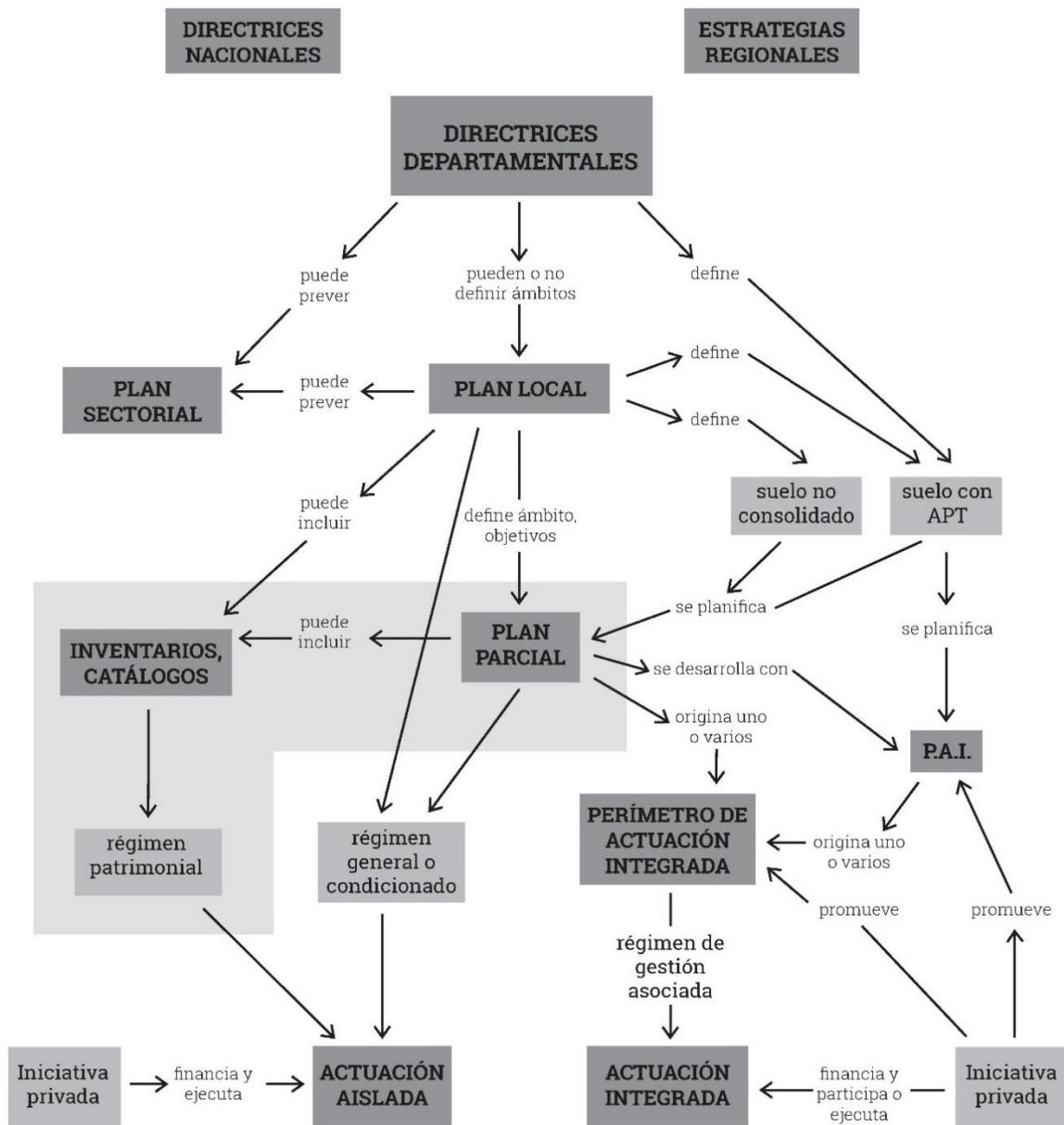


FIGURA 56 DIAGRAMA EXTRAÍDO DE LA GUÍA METODOLÓGICA DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL DEL [EX] MVOTMA, DINOT, ELABORADO POR FEDERICO BERVEJILLO

## **El Patrimonio como materia de ordenamiento territorial en la LOTDS**

Según la opinión de Ligrone y Gorosito (2009: p. 140), la Ley N.º 18.308 ofrece una definición más completa del patrimonio en comparación con la Ley N.º 14.040. En relación al patrimonio cultural, Cesio resalta cinco puntos en los que la LOTDS establece un vínculo directo:

Su protección como parte del Ordenamiento Territorial:

El artículo 37 c) de la ley establece el deber de proteger el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico como parte de la protección del medio ambiente y la diversidad.

Su conservación como parte de los principios del Ordenamiento Territorial:

El artículo 14 otorga a los Gobiernos Departamentales la competencia para establecer regulaciones territoriales relacionadas con la conservación, protección del suelo y policía territorial en todo el territorio departamental, en concordancia con la legislación aplicable.

Su tutela y valorización:

La ley establece en el artículo 5 j) que el patrimonio cultural comprende bienes en el territorio con valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico.

Su rehabilitación:

El artículo 37 f) establece el deber de rehabilitar y restituir, sujeto al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

Su preservación como afectación normativa:

El artículo 60 permite ejercer el derecho de construir en otro lugar o enajenar este derecho cuando el inmueble original esté afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental, con la posibilidad de alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

Es relevante destacar la inclusión del inventario como instrumento de Ordenamiento Territorial en el artículo 22. Estos inventarios y catálogos identifican y determinan el régimen de protección para construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes. Las intendencias municipales deben mantener un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados, con información sobre su situación

física y jurídica, así como las medidas y el grado de protección. Toda esta información debe inscribirse en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial.

La LOTDS hace referencia a una variedad de unidades normativas jerarquizadas, como la legislación, normas, regulaciones, Decretos Departamentales, instrumentos de planificación, entre otros (Ligrone, et. al; 2009: p. 6). Varios de estos instrumentos y principios incluyen la componente patrimonial como parte de la planificación. Entre ellos, destacan los Planes Parciales, que se asocian en Montevideo a los Planes Especiales de Ordenación y Protección de ciertas Áreas Caracterizadas, así como los inventarios patrimoniales y los catálogos. Todos estos instrumentos comparten la especificidad geográfica y se encuentran dentro de la competencia gubernativa departamental. La Ley N.º 18.308 otorga al inventario un estatus de ley nacional y le asigna el papel de instrumento complementario del Ordenamiento Territorial. Además, establece una conexión entre el registro de las intendencias departamentales y el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, lo que tiende, al menos en teoría, a la conformación de un sistema, aunque esto se relacione más con las escalas propias de la planificación.

Desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial como disciplina, Ligrone (1996: p. 3) presenta una breve historización en la que identifica tres generaciones de políticas en Uruguay en el siglo XX. Estas generaciones representan un proceso evolutivo en la comprensión del territorio. La primera generación se caracteriza por los planes reguladores, que tenían una filosofía racional e idealista y buscaban poner orden en el caos urbano. La segunda generación, representada por los planes directores, buscaba orientar el crecimiento urbano, pero carecía de un seguimiento funcional continuo. Finalmente, la tercera generación corresponde a los planes estratégicos, que se basan en la idea de desarrollar los puntos fuertes del territorio y no las debilidades. Estos planes operan en función de transformaciones concretas que beneficien áreas más extensas y buscan equilibrar la acción pública con el ciclo del mercado inmobiliario.

### **Complejidades del diseño institucional**

El marco jurídico, a partir de la LOTDS, introduce al patrimonio como una materia que puede ser objeto de ordenamiento territorial y define con precisión los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel nacional y departamental. Al mismo tiempo,

otorga a los gobiernos departamentales competencias planificadoras, promoviendo la coordinación y articulación entre ellos.

En la actualidad, Montevideo ha desarrollado un sistema de planificación derivada del POT, que se conoce como Plan Local de Ordenamiento Territorial según la LOTDS. Estos planes derivados, denominados Planes Parciales de Ordenamiento Territorial de acuerdo a la LOTDS, abordan problemáticas y áreas específicas. En la actualidad, Montevideo cuenta con varios de estos planes, incluyendo Planes Especiales de Protección y Mejora de Ciudad Vieja, Barrio Sur, Prado-Capurro, Carrasco-Punta Gorda, Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del barrio Goes<sup>19</sup>, Fénix La Aguada (actualmente fuera de vigencia), Plan Especial Palacio Legislativo (sin implementación), Plan de ordenación, recuperación e integración urbana de Casavalle, Plan Parcial de Ordenación y Desarrollo Urbano de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM), Plan Integral Cuenca Chacarita, Cuenca Pantanoso, Arco del Este y Santiago Vázquez y su microrregión. En los últimos años, se han introducido innovaciones técnicas y se han explorado nuevos modelos de gestión, incluso en áreas fuera de las zonas patrimoniales.

En el caso de la Ciudad Vieja, el Plan de 2003 definió proyectos urbanos de detalle (PUD) y áreas de rehabilitación integral (ARI). También se ha realizado un trabajo innovador en el ámbito del inventario, y las subcategorizaciones del suelo de la ciudad reflejan situaciones cada vez más específicas. Sin embargo, persisten problemas en la implementación de políticas patrimoniales en el departamento, en particular relacionados con la asignación de recursos y el modelo de gestión. Es importante cuestionar las limitaciones del modelo de áreas caracterizadas de valor patrimonial de Montevideo y su sistema de Comisiones Especiales Permanentes, que operan con herramientas de impacto limitado en los sitios que supervisan.

En un sentido más amplio, es relevante examinar el lugar jerárquico que ocupa el Departamento de Planificación de la Intendencia en la estructura departamental. Se plantea la interrogante de si es adecuado que este departamento esté al mismo nivel que estructuras ejecutoras como Desarrollo Urbano, considerando que la planificación debería proporcionar una visión integral de todos los componentes del sistema. Esta reflexión general impacta en la cuestión patrimonial, ya que las

---

<sup>19</sup> Estos cinco en regímenes de suelo patrimonial total o parcialmente.

disposiciones relacionadas con la protección y promoción de áreas caracterizadas están sujetas a una compleja coordinación y articulación dentro de la institución.

También sería relevante mencionar que la Unidad de Planificación Estratégica Institucional podría merecer una posición jerárquica más alta, ya que la planificación territorial en sí misma es un acto estratégico, y la planificación física y del desarrollo están estrechamente vinculadas. A pesar de esto, los planes estratégicos como el actual "Montevideo mejora" tienen la capacidad de mapear de manera integral un conjunto diverso de proyectos en toda la ciudad, abarcando tanto áreas en régimen común como patrimonial.

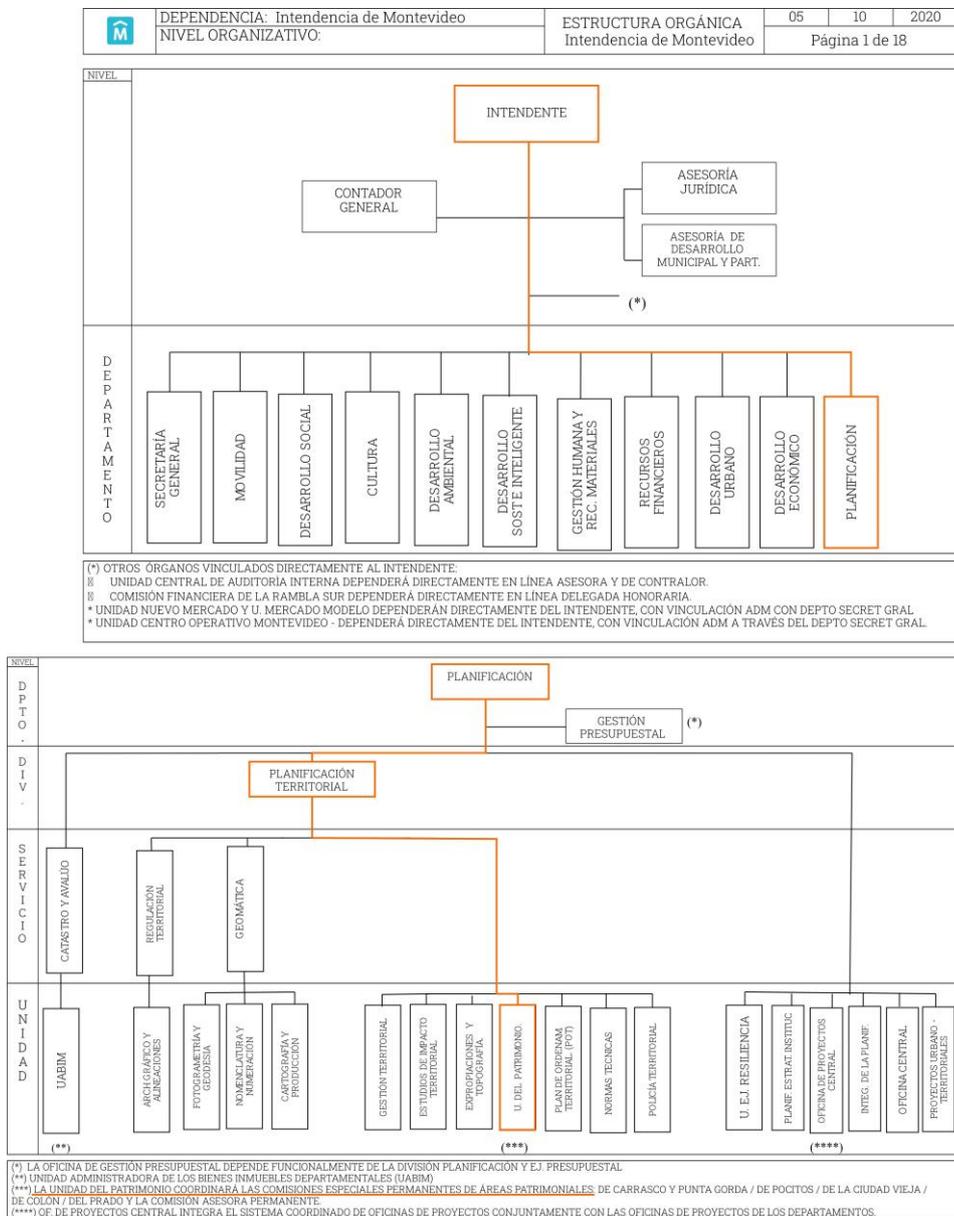


FIGURA 57 ORGANIGRAMA DE LA IM SEGÚN MODELO WEB

A nivel nacional, es importante señalar las complejidades de la coordinación interinstitucional. La Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación, que asesora al Ministerio de Educación y Cultura, tiene competencias en todo el territorio nacional, pero también tiene un carácter consultivo. Hasta la fecha, la coordinación entre la CPCN y las CEP ha sido objeto de debate, al igual que los límites de sus jerarquías y competencias.

En lo que respecta a las relaciones con los ministerios y otros entes estatales, no siempre se desarrollan de manera armoniosa. Además, la falta de conexión entre las comisiones especiales permanentes también representa un desafío. En una reciente coordinación virtual entre estas comisiones, la arquitecta Carola Romay (2021), vicepresidenta de la CEPCV, identificó preocupaciones comunes en ciertas áreas:

La primera es sobre competencias, roles y relaciones institucionales en relación con los vínculos entre las comisiones y la planificación territorial, así como en los límites de la evaluación cualitativa de proyectos que realizan semanalmente. Otra de las preocupaciones se centra en la valoración y conservación sistemática de materiales. Seguidamente se abordan aspectos normativos y de gestión, en particular, la falta de definiciones normativas en cuanto a parques urbanos, el tratamiento de excepciones a la normativa, el impacto de la normativa de estacionamientos en la Ciudad Vieja y la responsabilidad técnica en la rehabilitación de fachadas, entre otros. Finalmente, se constata la inquietud sobre las afectaciones por usos indebidos, como la apropiación parcial de espacios públicos por diversas instituciones.

No obstante, a lo largo de 2022, se llevaron a cabo cambios estructurales en el Departamento de Planificación con la intención de establecer una coordinación transversal estratégica. Se crearon tres gerencias con un rango similar al de la División, y se reasignaron recursos humanos de la UPP al Departamento de Desarrollo Urbano. Estos cambios se relacionan, entre otras cosas, con la implementación de un sistema unificado para la presentación de permisos de construcción con un fuerte componente digital.

Paralelamente, se trabajó en una modificación del reglamento de las comisiones, que, aunque no es sustancial, parece no reconocer las limitaciones de gestión de estos espacios. Se les asigna una serie de tareas que resultan difícilmente manejables para un ámbito honorario. Aunque es demasiado pronto para hacer valoraciones

definitivas, objetivamente, la Unidad de Patrimonio, que ahora pasaría a ser de Planificación patrimonial, se ve afectada en términos de recursos técnicos propios.

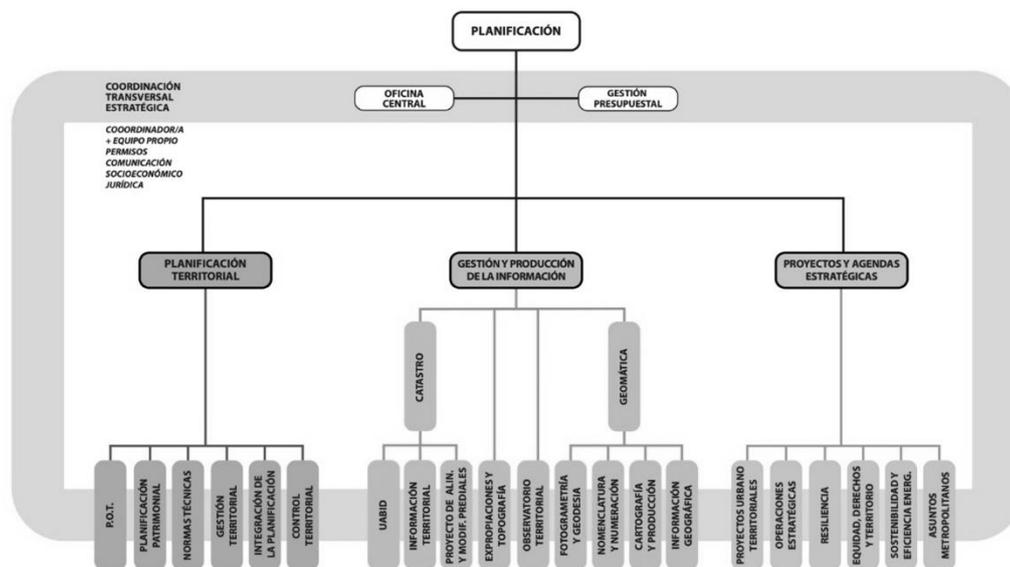


FIGURA 58 NUEVO ORGANIGRAMA DE LA IM EN EL DEPTO. DE PLANIFICACIÓN.

En un nivel más amplio, son evidentes las dificultades resultantes de la Administración Nacional de Puertos (ANP) para cumplir con las restricciones de las vistas definidas en el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y los proyectos recientes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como el viaducto en la Bahía de Montevideo. Este último proyecto tenía un propósito distinto en el área estratégica del "Frente Costero" según las Directrices Departamentales. En cuanto a proyectos de infraestructura, debemos mencionar la influencia de las líneas férreas en ejecución para el transporte de la producción de la tercera planta de celulosa en Uruguay (UPM2). Según Juan Pedro Urruzola, ex Director de Planificación, en 2016, debemos no solo abordar este desafío de manera adecuada, sino también hacerlo en el contexto de las políticas, planes y proyectos que Montevideo ha desarrollado con el tiempo. Propuso considerar opciones serias, como el área de Puntas de Sayago, que está en posesión de la ANP y ha sido debidamente autorizada por la Junta Departamental. Esta área podría utilizarse como puerto de salida para la producción, con acceso por carretera y ferrocarril adecuados y minimizando los impactos territoriales.

En otras palabras, Urruzola (en entrevista) resaltó la falta de reconocimiento por parte del gobierno nacional de los planes de ordenación departamentales.

En esta misma línea, surge una discrepancia entre el POT y la LOTDS en lo que respecta al Artículo D.8 sobre modificaciones sustanciales. La LOTDS establece herramientas detalladas para divulgación y participación (ver artículos 5, 6, 8 y 17), y el POT, como parte del sistema, no debería modificarse de manera significativa por parte del ejecutivo departamental, a menos que se aplique expresamente el artículo 80 de la LOTDS para resolver diferencias. En tales casos, la mediación estaría a cargo de la DINOT, y en caso de no llegar a un acuerdo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tomaría una decisión.

En el 2017, en una entrevista con el semanario Brecha, Urruzola destacó nuevamente la falta de consideración de las nuevas infraestructuras en la Bahía de Montevideo con respecto a las regulaciones existentes. Se omitió la Ley de Ordenamiento Territorial (2008), se desatendió el Plan Montevideo (1998), y se ignoraron las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Montevideo (2012). Esto resultó en la inviabilidad del plan para la cinta de borde de Bella Vista y Capurro (2008). Mirando el asunto de manera más amplia, la arquitecta y planificadora Adriana Epifanio (2019) señaló que los conflictos en la descentralización surgen por dos motivos principales. Por un lado, debido a imposiciones que limitan la autonomía departamental en cuestiones de ordenamiento territorial y urbanismo. Por otro lado, estas imposiciones también restringen la competencia de una entidad pública que realiza o influye en actividades relacionadas con el territorio y sus recursos, generando tensiones económicas. Estos conflictos derivan de la concurrencia de poderes sobre el mismo espacio geográfico.

En suma, el patrimonio como materia ordenable necesita un fortalecimiento institucional para aplicar eficazmente el marco normativo establecido en 2008 por la LOTDS y establecer una relación más estrecha con el Departamento de Planificación Territorial. Esto es esencial para un desarrollo dinámico del patrimonio urbano en la evolución de la ciudad. Según Urruzola, las principales dificultades en la coordinación se deben en gran parte a la fragmentación y a la visión parcelada de los problemas tanto dentro como fuera de las instituciones. La construcción de una perspectiva integral en ámbitos interinstitucionales es un desafío. Además, en relación al territorio, los departamentos tienen una posición subordinada con respecto al

gobierno central, y la Intendencia de Montevideo no es la excepción. Esto se hizo evidente en el caso de UPM y la planificación de sus vías férreas.

A pesar de que la LOTDS atribuye competencias identificables a los gobiernos departamentales, casos recientes muestran que la descentralización es difícil de lograr. De acuerdo con Bustillo (2019) y tras un análisis histórico, el proceso de distribución de competencias y recursos en la política de ordenamiento territorial en Uruguay ha seguido una matriz predominantemente descentralizadora. Esto implica que otorga a los gobiernos departamentales la competencia para planificar las ciudades en sus jurisdicciones, siguiendo una lógica que se remonta a la Ley Orgánica Municipal de 1935 y se fortaleció con la Ley de Centros Poblados de 1946, consolidando una estructura que confiere a los gobiernos departamentales un papel central en su jurisdicción.



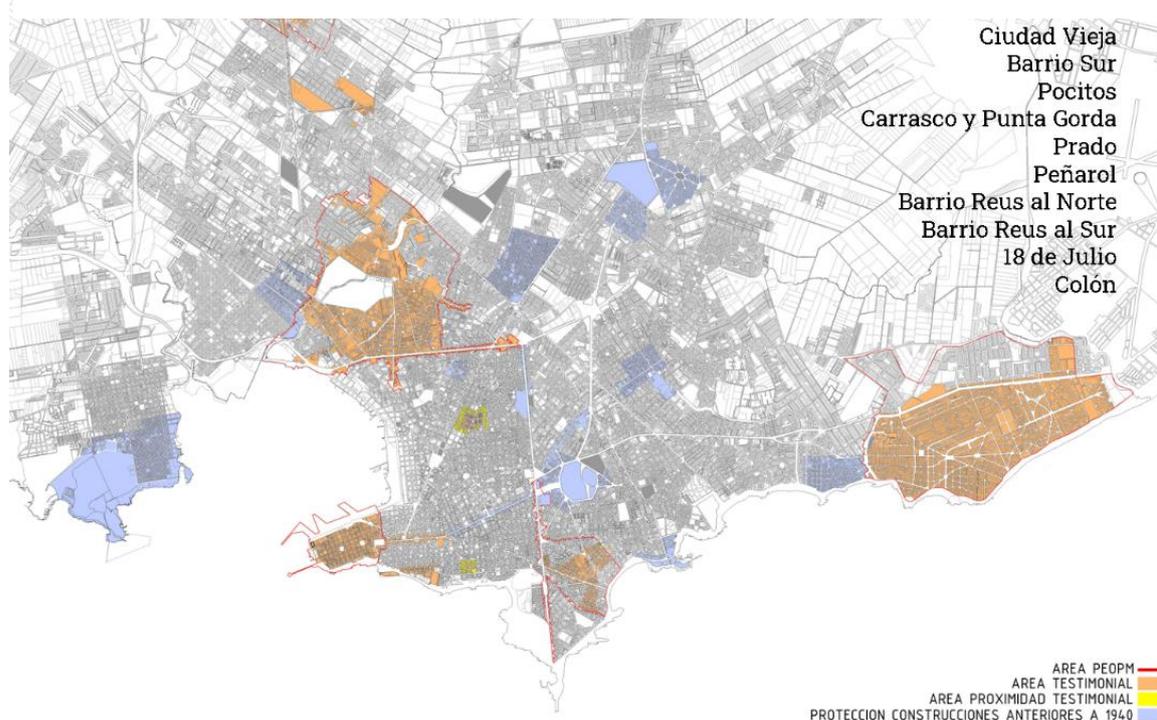
FIGURA 59 RECORTES DE PRENSA, 1993

Como mencionamos en la Parte II, en 1993 Villegas Berro, el primer director de DINOT, ya planteaba la necesidad de Normas Nacionales que regulen las relaciones entre los gobiernos departamentales entre sí y con el Gobierno, especialmente en un país tan pequeño como Uruguay. Villarmarzo (2011: p. 303) también destaca que, aunque la descentralización política se ha convertido en un asunto de rango constitucional en Uruguay, el desarrollo de la misma a nivel nacional ha sido incipiente. La responsabilidad recae principalmente en los gobiernos departamentales. Para abordar esta debilidad, el exdirector de DINOT abogaba por la importancia de establecer un "Comité Nacional de Ordenamiento Territorial" que coordinara las políticas nacionales en esta área. En sintonía con esta opinión, autores como Bervejillo (2005) consideran que los gobiernos departamentales pueden desempeñar un papel central en la recuperación de la dimensión territorial del desarrollo económico y la integración social. A corto plazo pueden impulsar la innovación en la

gobernanza territorial y, a mediano plazo convertirse en agentes de desarrollo con nuevas capacidades técnicas, recursos y competencias. Por otro lado, la tesista Paola Martini (2020: p. 90) sostiene que la LOTDS vulnera la autonomía de los gobiernos departamentales, que está establecida constitucionalmente. Según su perspectiva, la LOTDS establece competencias de manera diferente a la Constitución, lo que constituye una lesión a la autonomía departamental. Además, argumenta que la elaboración de un Instrumento de Ordenamiento Territorial (IOT) debe ajustarse al proceso indicado en la LOTDS, lo cual no coincide con el proceso de elaboración de los Decretos Departamentales con fuerza de ley prescrito por la Constitución Nacional.

Por su parte, el Dr. Arq. Pablo Ligrone (2013) sostiene que, desde la promulgación de la ley, se han distorsionado los planes locales y ordenanzas departamentales, y se han desechado avances en las Directrices Nacionales. A su juicio, se han introducido excepciones, permisividad, confusiones y rigideces en los regímenes de suelo. También señala que se ha promovido la caracterización del suelo mediante directrices departamentales sin estudios adecuados. Aunque existan opiniones diversas sobre la LOTDS, es innegable que desde su aprobación —hace una década y media—, todo el territorio de Montevideo y de Uruguay en su conjunto se encuentra afectado por algún instrumento de ordenamiento territorial.

**FIGURA 60 MAPA CON ÁREAS PATRIMONIALES, PROTECCIÓN DE CONSTRUCCIONES ANTERIORES A 1940, Y ÁREAS CON PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN PROTECCIÓN Y MEJORA. FUENTE: UNIDAD DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. IM.**



## **POLÍTICAS PATRIMONIALES EN MONTEVIDEO**

Para abordar los conceptos teóricos presentados en el punto anterior y en consideración de eventos recientes, es evidente que existe un conflicto poco documentado en relación con el papel de la gestión del patrimonio en Montevideo. Este conflicto se vincula a la necesidad de ampliar el ámbito y la importancia de las competencias políticas en la gestión del patrimonio, asignar mayores recursos que estén estrechamente relacionados con las políticas de planificación territorial, y desarrollar nuevos enfoques en la relación entre el sector público y privado. Además, se requiere la definición de estrategias de desarrollo y la implementación de sistemas de supervisión como condiciones fundamentales para la gestión sostenible de nuestro patrimonio urbano-arquitectónico.

Es posible que, a pesar de lo establecido en el POT, no se haya logrado el fortalecimiento adecuado para promover de manera sostenible el patrimonio con distintos niveles de protección. Como lo mencionó Arana (2012: 12) en un artículo reciente, las comisiones con funciones de control, tanto a nivel nacional como municipal, carecen de competencias para aplicar sanciones concretas y efectivas ante acciones irresponsables e ilegítimas de actores privados que amenazan los bienes culturales. Además, no se ha establecido un marco normativo que permita transferir "derechos edificatorios" (p. 22) a propietarios de obras protegidas, lo que complica la resolución de conflictos entre intereses públicos y privados, entre otros problemas.

Este capítulo se enfocará en las reflexiones relacionadas con los marcos teóricos que han respaldado los métodos de gestión del patrimonio, así como en el análisis de las fuentes primarias. Por último, se llevará a cabo un análisis de los procesos urbanos respaldado por bibliografía local. Esto servirá de base para explorar las posibilidades de influir en los procesos reales. Para contextualizar el tema actual, se citarán informes de prensa y debates en foros. A pesar de las críticas y limitaciones señaladas en el sistema patrimonial, como mencionó Thomas Sprechmann (2017, entrevista), se ha logrado proteger valores urbanos que de otra manera podrían haber desaparecido.

## **Descripción del sistema patrimonial**

En particular, Montevideo ha desempeñado un papel destacado en el ámbito social desde la creación del Grupo de Estudios Urbanos (GEU) en 1980, liderado por el profesor Mariano Arana, quien posteriormente se convirtió en Intendente de Montevideo durante el período entre 1995 y 2005. Este innovador grupo, que abogó por la defensa de la ciudad en los últimos años de la dictadura, condujo a la creación de varias comisiones especiales permanentes en Montevideo. Estas comisiones incluyen la CEPCV, fundada en 1982, la de Pocitos en 1990, junto con Carrasco-Punta Gorda, la del Prado-Capurro en 1991, la de Montevideo Rural en 1995, la Comisión Especial Permanente del Casco Histórico-Ferrovionario de Peñarol en 2010, Reus al Norte en 2012, y más recientemente, la Comisión de Apoyo Patrimonial Colón-Villa Colón. Estas comisiones desempeñan un papel importante en la preservación y promoción del patrimonio en Montevideo<sup>21</sup>.

Este enfoque se basa en el reconocimiento de las singularidades presentes dentro de la complejidad de la ciudad. La administración de las áreas patrimoniales en el departamento se estructura de manera geográfica, a través de una serie de oficinas técnicas zonales, que trabajan en conjunto con comisiones especiales permanentes conformadas por representantes de diversos sectores, incluyendo profesionales, académicos, residentes y autoridades municipales, entre otros. Estas comisiones operan en áreas donde rige el régimen de suelo patrimonial y están vinculadas a la UPP, la cual, a su vez, se integraba en la División de Planificación Territorial del Departamento de Planificación.

Desde una perspectiva legal y normativa, de acuerdo con el artículo D223.235 del Digesto Departamental, las áreas patrimoniales son reguladas a través de los planes especiales de ordenación, protección y mejora, los cuales son elaborados por el Departamento de Planificación, como se mencionó anteriormente. En el caso de Ciudad Vieja, se aplica lo establecido por el PECVM, contenido en los artículos D.272.18

---

<sup>21</sup> Según Álvaro Trillo (2009: p. 133): "La Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural fue creada por el Decreto 26.986/96 y confirmada posteriormente en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 28.242/98). Es un organismo honorario, de participación plural y asesor de la Intendencia en la definición de políticas para Montevideo Rural. Está integrada por productores y vecinos del área rural, representantes de oficinas municipales, de la Junta Departamental, de tres Ministerios del Gobierno Central y de la Universidad de la República. Su cometido específico es preservar los valores productivos, sociales culturales, turístico, ecológicos, paisajísticos, de patrimonio edilicio y urbanístico del área rural del departamento, por lo que todos los emprendimientos que se realicen en las zonas de uso del suelo Agrícola, Ecológica Significativa, o de la Costa Oeste, deben someterse preceptivamente a su asesoramiento."

a D.272.34. Para el área de Barrio Sur, se rigen por las disposiciones del Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur, como se detalla en el artículo D.272.1 y siguientes. Aunque Barrio Sur no cuenta con una Comisión Especial Permanente específica, su gestión está bajo la competencia de la Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja y la Comisión Permanente del POT. En cuanto a Pocitos, su plan actualmente en vigencia se rige por lo estipulado en los artículos D.483.21 a D.483.32, que se aplican a la zona testimonial de Pocitos Viejo.

En el caso de Carrasco y Punta Gorda, se aplica el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda, que se encuentra especificado en los artículos D.272.35 a D.272.42.2. Para la zona del Prado, se rige por el recientemente aprobado Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Prado-Capurro, establecido en los artículos D.272.43 a D.272.67. En el área de Colón-Villa Colón (Lezica)-Pueblo Ferrocarril, no se dispone de un plan ni de una Comisión Especial Permanente con todas sus competencias, sino de una Comisión de Apoyo Patrimonial, que opera según lo estipulado en los artículos D.224.496 a D.224.504.21. Barrio Reus al Sur tampoco cuenta con un plan ni una Comisión Especial Permanente, dependiendo directamente de la UPP. Los límites y las normativas aplicables para esta zona están definidos en los artículos D.537.1 a D.537.10.

En cuanto a Barrio Reus al Norte, se rige por lo establecido en los artículos D.272.74 a D.272.92 del Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes, y cuenta con su respectiva Comisión. Cabe mencionar que el Plan Goes abarca el área patrimonial, aunque su ámbito de delimitación es más extenso. Finalmente, en el caso de 18 de Julio, se abarcan todos los predios frentistas a la Avenida 18 de Julio, entre las calles Andes y Barrios Amorín, la Avenida Constituyente entre Santiago de Chile y Barrios Amorín, y las Plazas de Cagancha e Ing. Juan Pedro Fabini. A pesar de no contar con una comisión propia ni un plan específico, se han establecido normativas particulares relacionadas con modificaciones patrimoniales, como las concernientes al cambio de letreros en los locales comerciales, entre otros aspectos.

Además, hay "áreas de especial consideración" que se encuentran bajo el régimen de suelo general, pero que contienen edificaciones de valor. Para estas áreas, el ex intendente Arana emitió un decreto que establece la necesidad de la tutela de la UPP en casos que involucren inmuebles construidos antes de 1940. Esto se aplica a reformas sustantivas, demoliciones o sustituciones de edificaciones. Estas áreas incluyen lugares como Cerro, Paso Molino, Cerrito de la Victoria, Maroñas, La Unión,

8 de Octubre, Parque Batlle, Br. Artigas, Avenida 18 de Julio (tramo Constituyente-Br. Artigas), Puerto del Buceo y Malvín<sup>22</sup>.

Es importante destacar que además de las áreas patrimoniales, la Unidad de Protección del Patrimonio (UPP) también es responsable de la gestión de 356 bienes de interés departamental, 2 bienes de interés municipal, 450 especies vegetales protegidas y 14 conjuntos urbanos protegidos (en proceso de declaratoria). Además, la Intendencia de Montevideo está trabajando en la construcción de un inventario del Centro, lo que llevará a la definición de las siguientes áreas: Área Patrimonial Centro Norte, Área Patrimonial Centro Sur, Área de Valoración Urbano-Ambiental Cordón Sur, Área de Promoción Cordón Norte. Estas zonas cuentan con medidas cautelares y cerca de diez mil padrones catalogados. Se prevé su tratamiento en la Junta Departamental de Montevideo en 2024.

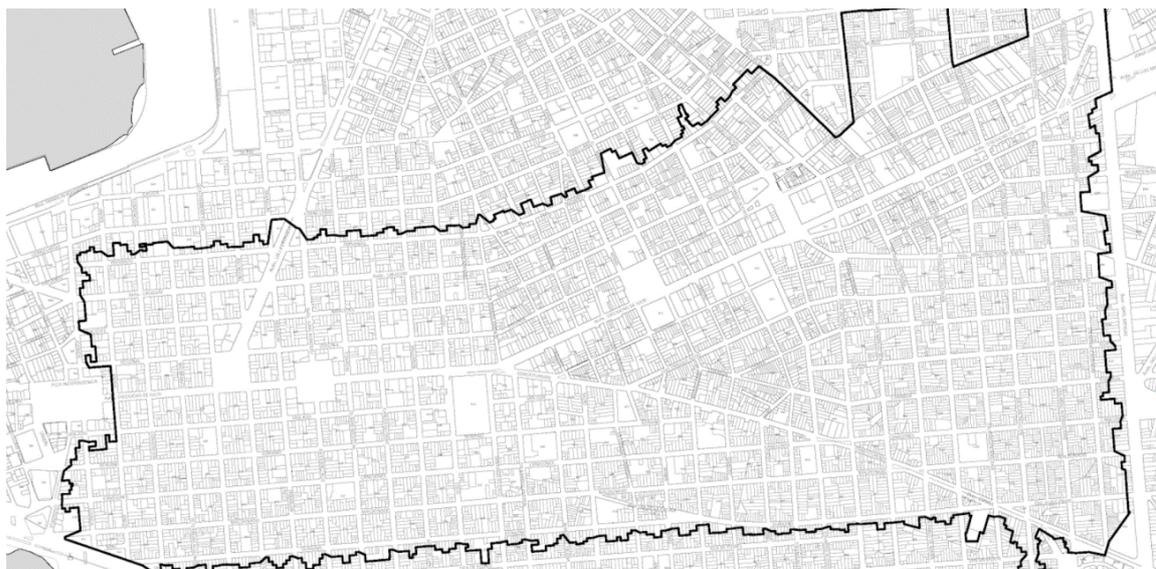
Estos datos resaltan la importancia de la labor de la UPP y la necesidad de expandir la protección del patrimonio a nuevas áreas. Según el director de la UPP, Ernesto Spósito (2021), el Centro de Montevideo, que fue uno de los lugares más importantes de la capital en el pasado, experimentó un descenso notable en su actividad. A lo largo del siglo XX, se produjeron cambios significativos en la arquitectura de esta zona, con la sustitución de edificaciones antiguas por estructuras de estilo moderno. A pesar de estos cambios, el Centro sigue siendo un lugar donde el patrimonio moderno se ha integrado con las bases del damero hispánico, creando una identidad única en la ciudad<sup>23</sup>.

De acuerdo con Ernesto Spósito, la Intendencia de Montevideo está buscando respuestas a una serie de preguntas y desafíos relacionados con el Centro de Montevideo. Se plantean interrogantes como "¿Qué ha pasado?" en referencia a la transformación del Centro en los últimos años y la pérdida de su vitalidad tradicional. Por eso, el gobierno departamental ha decidido implementar un plan que busque entender y preservar el valor patrimonial de esta área, al tiempo que intente revitalizarla y, eventualmente, transformarla en el futuro sin perder sus valores.

---

<sup>22</sup> Este aspecto es sumamente complejo en la medida en que no define si 1940 refiere a la fecha del permiso de construcción, de fin de obra, etc. Además, la fecha en sí puede ser muy arbitraria, aunque podríamos suponer que se intenta proteger cierto arco primario de arquitecturas modernas del siglo XX. Siendo un decreto del intendente y no una resolución de la JDM también deja vacíos legales.

<sup>23</sup> Prosigue Spósito en relación al juego entre modernidad y ciudad histórica: "Acá el patrimonio moderno se implanta sobre la ciudad histórica y genera una mixtura que le da un carácter muy propio. La modernidad apropiada que citaba Arana, y de la que hablaba Cristian Fernández Cox. Apropiada en el sentido de que son ideas tomadas del pensamiento del norte pero adecuadas y adaptadas a las condiciones locales"

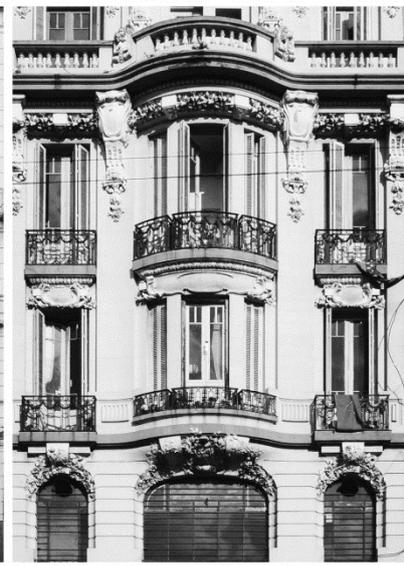


**FIGURA 62 POLÍGONO DE LAS NUEVAS ÁREAS PATRIMONIALES DEL CENTRO Y CORDÓN. FUENTE: UNIDAD DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. IM.**

Un aspecto importante a considerar es que, dado que alrededor del 15% de los padrones urbanos de Montevideo están bajo régimen patrimonial, es relevante cuestionar si se está avanzando hacia un modelo que se asemeja a los institutos técnicos de la edificación con un control total sobre las construcciones existentes, similar a lo que ocurre en algunas zonas de España, como Valencia. En este sentido, es esencial preguntarse cuántos inmuebles protegidos somos capaces de gestionar, especialmente cuando los planes de las áreas patrimoniales no han contado con oficinas especializadas en la ejecución de la planificación. Estas preguntas intermedias reflejan la necesidad de encontrar un equilibrio entre la protección del patrimonio, su gestión efectiva y la capacidad de adaptación a los cambios futuros en la ciudad.



FIGURA 63 INMUEBLES VINCULADOS AL ÁREA CENTRO DE ALTO VALOR PATRIMONIAL EN EL FUTURO  
INVENTARIO. FOTOGRAFÍAS PROPIAS



POLÍTICAS PATRIMONIALES EN MONTEVIDEO

	<b>2/3/4/BID/MHN</b>		<b>Padrones</b>	<b>%</b>
BID/MHN	356		356	100
BRaIN	488	(MHN) 207 (GPP 2/3/4) [200 a 238]	1.024	48
BRaIS	2	(MHN) 2 [32]	194 [224]	1 [14]
Prado	554	(MHN) 41 (GPP 2) 316 (GPP 3) 156 (GPP 4) 41	11.000	5
Carrasco	582	(GPP 2) 469 (GPP 3) 76 (GPP 4) 37	7.095	8
Ciudad Vieja	966	(GPP 2) 642 (GPP 3) 276 (GPP 4) 48 (MHN)	1.902	51
Barrio Sur	160	(GPP 2) (GPP 3)		
Pocitos	982	(GPP 2) 802 (GPP 3) 139 (GPP 4) 10 (BID) 31  (GPP 3) 139 (GPP 4) 10 (BID) 31	1.858	53
Peñarol	71		164	43
18J	69		120	58
BIM	2			
<b>SubTOTAL</b>	<b>4.230</b>		<b>24.055</b>	<b>18</b>
Colón	161		2,034	8
<b>TOTAL</b>	<b>4.391</b>		<b>26.089</b>	<b>17</b>

Parcelas	205.787	suelo urbano	195.391/190.000
Baldíos	14.600	suelo rural	8.638
Padrones en PH	37.000		
Unidades en PH	300.000	apartamentos.oficinas cocheras	
Padrones con Edificios + 8 pisos	2.964		
Apartamentos Edificios + 8 pisos	29.450		
Edificaciones estimadas	175.000		

FIGURA 64 PADRONES CON GRADOS DE PROTECCIÓN TESTIMONIAL EN ÁREAS PATRIMONIALES DE MONTEVIDEO. FUENTE: UNIDAD DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. IM. COMO SE INDUCE DEL TEXTO NO INCLUYE EL ÁREA DEL CENTRO-CORDÓN

En el contexto de Montevideo, algunas demoliciones en el área del Centro, como la sede del Club Naval, generaron preocupación en colectivos como "Basta de demoler" y llevaron a un diálogo con la Intendencia de Montevideo. Esta organización incluso realizó un inventario preliminar como contribución al gobierno departamental. Actualmente, Montevideo tiene un total de 26,089 bienes patrimoniales, de los cuales 4,391 son considerados bienes de alto valor. Esta cifra aumentará cuando el Centro de Montevideo y áreas de proximidad sean declaradas oficialmente como un área bajo régimen patrimonial.

A pesar de esta riqueza patrimonial, las oficinas técnicas y las comisiones especiales permanentes no participan activamente en la elaboración de los planes para las áreas patrimoniales con figuras aprobadas. Su función se limita al asesoramiento, la administración, la gestión de permisos y la promoción de recursos patrimoniales. Además, estas entidades carecen de fondos económicos propios para llevar a cabo proyectos de restauración o rehabilitación. Para financiar tales proyectos, existe el Programa Oficina de Rehabilitación de Viviendas, que otorga préstamos, subsidios y brinda asesoramiento técnico para mejorar la calidad de vida en viviendas y edificios con problemas de mantenimiento y para preservar el valor histórico y arquitectónico de inmuebles en áreas patrimoniales.

Este programa realiza varios llamados al año para la ejecución de fondos, muchos de los cuales se destinan a áreas patrimoniales declaradas. Para obtener un préstamo, es necesario que los proyectos sean evaluados por la comisión especial permanente correspondiente y que cuenten con la intervención de un profesional técnico habilitado<sup>24</sup>. El Programa Oficina de Rehabilitación de Viviendas, que solía contar con el apoyo del [ex] MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), enfrenta ciertas incertidumbres en la actualidad.

Sin embargo, algunas áreas patrimoniales tienen la capacidad de captar recursos a través de la intervención del gobierno departamental. Por ejemplo, en Ciudad Vieja se invirtieron 32.5 millones de dólares entre 2003 y 2010 en proyectos de densificación urbana, espacios públicos y la restauración del Teatro Solís. Entre 2011 y 2019, se destinaron 11 millones de dólares a la mejora de espacios públicos y la rehabilitación del Cabildo.

---

<sup>24</sup> Según los datos oficiales "Se otorgarán préstamos de hasta 145.000 pesos para propiedades comunes y hasta 848.000 pesos para edificios de propiedad horizontal, con un máximo de 113.000 pesos por vivienda privada".

Además de redirigir fondos, el POT proporciona una herramienta llamada mayor aprovechamiento que permite el incremento del aprovechamiento, el cambio de zonificación o la modificación del régimen de suelo mediante un acuerdo que incluye un pago compensatorio. La tasación se basa en factores como la ubicación, el programa, los valores promedio de precios comerciales, entre otros. La mayoría de las solicitudes para el mayor aprovechamiento provienen de proyectos en las zonas costeras, con 178 casos concretados en los últimos 17 años.

La gestión de estos recursos se lleva a cabo a través del Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), que financia proyectos urbanos prioritarios, como espacios públicos, movilidad y gestión de residuos, entre otros. Estos fondos podrían ser utilizados para proyectos de rehabilitación patrimonial en áreas donde la inversión privada no fluye de manera efectiva ni se canaliza adecuadamente.

Los instrumentos administrativos y normativos disponibles para un área patrimonial incluyen la consulta previa, que permite a usuarios, propietarios y desarrolladores solicitar la opinión de la oficina técnica del área y su comisión especial permanente sobre proyectos de rehabilitación, restauración, obras nuevas, etc. Para proyectos de rehabilitación, existen estímulos como el decreto 30.372, que otorga exoneraciones tributarias cuando se cumplen condiciones de mantenimiento e intervención. Este decreto se enfoca en apoyar las dinámicas de renovación urbana y se aplica a proyectos con más de una unidad de vivienda.

En áreas patrimoniales con Monumento Histórico Nacional (MHN), Bien de Interés Departamental (BID) o en zonas de especial consideración, la gestión de este decreto recae directamente en la UPP. También se permiten modificaciones en los estándares de habitabilidad, como reducción de ventilación e iluminación, disminución de las alturas reglamentarias, pendientes de escaleras más pronunciadas y menos espacios de estacionamiento. Además, se fomenta la preservación de sistemas constructivos, como entrepisos a la porteña.

Según la Resolución N.º 2763/10, se puede solicitar la exoneración de la contribución inmobiliaria en áreas patrimoniales, siempre que se cumplan condiciones de mantenimiento, y el porcentaje de exención varía según la calidad de mantenimiento observada por los cuerpos inspectivos de la IM.

Determinadas las áreas, y sus distintas características, el artículo D.223.236 sobre Condiciones de intervención, determina:

Todas las obras de reforma, ampliación, restauración o nuevas que se realicen en cualquiera de las áreas de Régimen Patrimonial deberán integrarse a las características dominantes en la cuadra o manzana donde se implanten, sin que esto signifique subordinación estilística alguna.

GRADO DE PROTECCIÓN	RESTAURACIÓN	CONSERVACIÓN O MANTENIMIENTO	REPARACIÓN O CONSOLIDACIÓN	ACONDICIONAMIENTO	REFORMA O REHABILITACIÓN	AMPLIACIÓN	SUSTITUCIÓN
4	RZ	RZ	RZ	RC	RC	NO	NO
3	RZ	RZ	RZ	RC	RC	RC	NO
2	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RC	RC
1	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RC
0	RZ	RZ	RZ	RZ	RC	RC	RC

#### TRAMOS NO PROTEGIDOS

GRADO DE PROTECCIÓN	RESTAURACIÓN	CONSERVACIÓN O MANTENIMIENTO	REPARACIÓN O CONSOLIDACIÓN	ACONDICIONAMIENTO	REFORMA O REHABILITACIÓN	AMPLIACIÓN	SUSTITUCIÓN
4	RZ	RZ	RZ	RC	RC	NO	NO
3	RZ	RZ	RZ	RC	RC	RC	NO
2	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RC	RC
1	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ
0	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ	RZ

RZ – **Regulación de Zona.** Autorización por procedimiento administrativo de la Oficina del Plan Ciudad vieja

RC – **Regulación de Catálogo.** Autorización por procedimiento de evaluación específica de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja.

NO – **Obra no autorizada,** con excepción de los casos en que el Catálogo Patrimonial prevea lo contrario.

TABLA TOMADA Y EDITADA GRÁFICAMENTE DE EXPOSICIÓN MAGISTRAL DEL PROFESOR ERNESTO SPÓSITO. MARCO PLANIFICADOR Y NORMATIVO DE MONTEVIDEO, 2017. FUENTE: UNIDAD DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. IM.

Los Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora (ahora llamados planes parciales según la LOTDS) desempeñan un papel crucial en la gestión del patrimonio urbano y definen los parámetros y criterios que deben cumplir los proyectos de intervención, en función de las características patrimoniales específicas de las áreas. Estos planes establecen regulaciones específicas para el desarrollo de proyectos en áreas patrimoniales, en lugar de aplicar el sistema general de suelo.

Dentro de estas áreas, se utiliza un sistema de regulación que combina la regulación de zona con la regulación de catálogo. La regulación de zona se basa en la zonificación terciaria del suelo y sirve como referencia para que la oficina técnica del área patrimonial apruebe, observe o rechace proyectos específicos. Sin embargo, cuando se trata de padrones con inmuebles de alto valor, catalogados como grados 3 o 4 en los inventarios patrimoniales, se aplica la regulación de catálogo. En este caso,

la oficina técnica se apoya en el análisis cualitativo de la comisión especial permanente y requiere una evaluación caso por caso.

Este sistema territorializado por barrios tiene la capacidad de proteger y gestionar la conservación del patrimonio urbano, pero es menos propenso a generar propuestas proactivas. Esta limitación es uno de los aspectos críticos a considerar al evaluar su eficacia y alcance en la gestión del patrimonio en Montevideo.

### **Apreciaciones sobre el debate patrimonial a nivel local**

La realización de una ronda de debate a través del programa "Patrimonio en Debate" por parte de la Intendencia de Montevideo en 2012 demuestra el reconocimiento de la complejidad y la problemática que implica la gestión del patrimonio urbano y arquitectónico. El objetivo de este programa era recopilar y contrastar diversas perspectivas sobre el concepto de patrimonio y su protección en Montevideo, con la intención de sentar las bases para una política patrimonial actualizada y consensuada.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos por fomentar el debate y la participación de diversos actores, el autor del proyecto señala que existe cierta dificultad para traducir estos intercambios en acciones concretas. La profesora Carmona y otros observadores han señalado debilidades en los instrumentos existentes, discrepancias entre la ideología implícita en el marco jurídico y su aplicación por parte de las autoridades competentes, así como desacuerdos entre los principales actores involucrados en la gestión del patrimonio. Estos problemas revelan la lucha por el poder en la ciudad y la falta de un rumbo claro en las definiciones políticas en momentos críticos.

El IHA de la Facultad de Arquitectura, por ejemplo, expresó su preocupación ante la demolición de la Casa Crespi en Parque Rodó y destacó la debilidad de las figuras legales destinadas a proteger el patrimonio arquitectónico departamental, la falta de criterios generales que regulen su aplicación y la discrecionalidad con la que se administran estos asuntos. Estas críticas subrayan la necesidad de una revisión y mejora del marco normativo y de políticas para una gestión efectiva del patrimonio urbano y arquitectónico en Montevideo (IHA, 2012).

La confrontación de intereses de diversos actores y la percepción de que el marco regulatorio actual no satisface las necesidades presentes son aspectos destacados en

la gestión del patrimonio urbano y arquitectónico en Montevideo y Uruguay en general. Ernesto Spósito menciona que, si bien la normativa fue innovadora en su momento, no se ajusta a la realidad actual, donde la noción de patrimonio cambia con el tiempo y cada vez más personas desean expresarse en este ámbito, pero carecen de una normativa y canales institucionales que los contemplen<sup>25</sup>.

Se señalan debilidades tanto en el marco de Montevideo como a nivel nacional. El Arq. William Rey menciona que la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación depende en gran medida de la obtención de recursos, lo que la hace inoperante en ciertas circunstancias. Propone la creación de un instituto independiente con recursos propios. Esto destaca la importancia de contar con recursos económicos suficientes para la ejecución de políticas de preservación del patrimonio y la autonomía decisoria de las instituciones encargadas de esta tarea<sup>26</sup>.

Aquí se presenta con claridad la problemática de los recursos económicos, que complican la ejecución de políticas, y se vislumbra la cuestión de la autonomía decisional. Reforzando esta idea, en otro ciclo oficial de Conferencias Ciudadanas del MEC SUMAR (2014), Arana afirmó:

Es impensable que pueda exigirse a los miembros de una Comisión honoraria una dedicación compatible con la importancia de sus atribuciones y competencias. Desde otro punto de vista, la Comisión también es débil al carecer de claras atribuciones sancionatorias a la hora de comprobar el incumplimiento de sus decisiones.

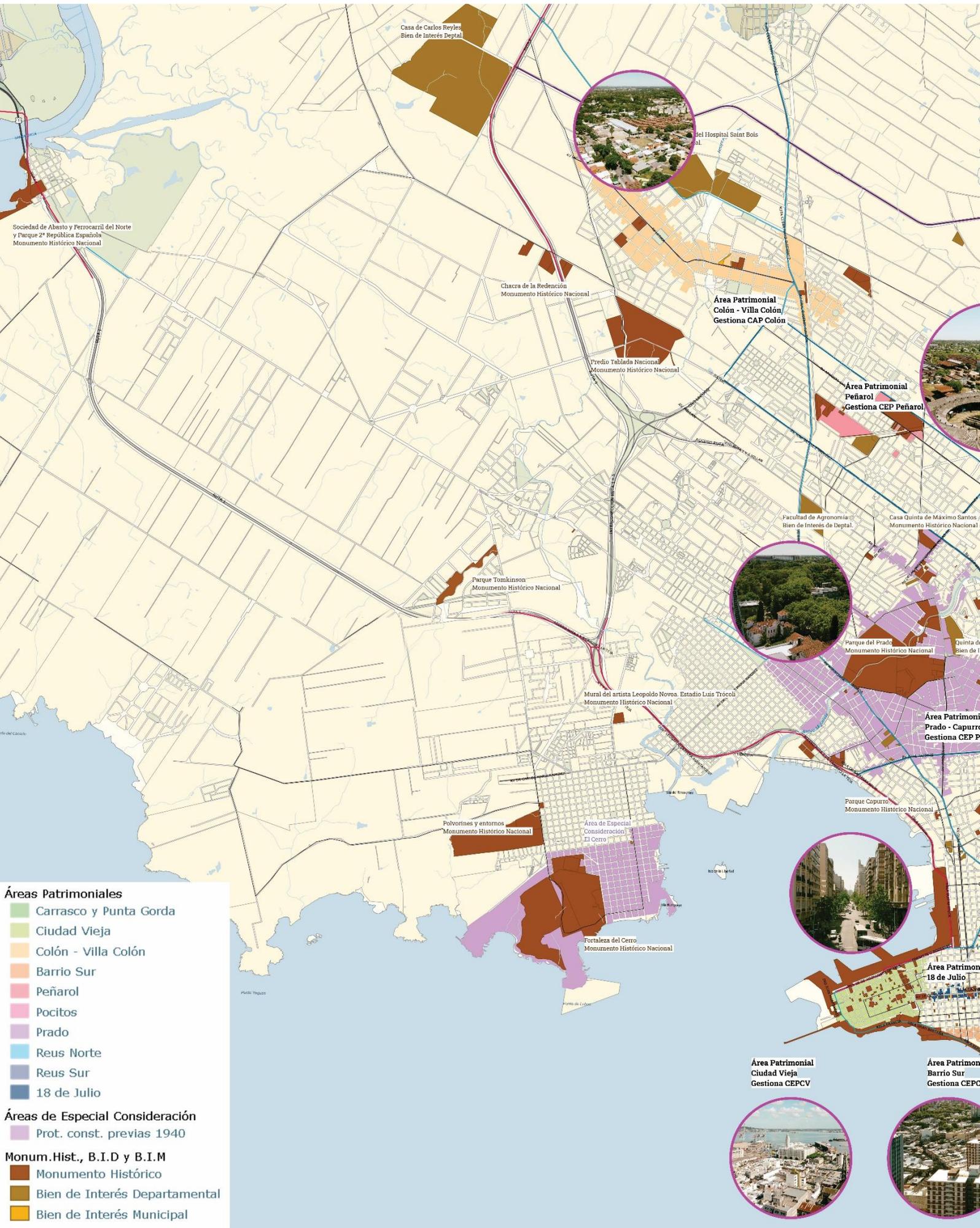
En el mismo espacio, y en relación a la modificación del diseño institucional vigente, algunos proponen la creación de un Instituto Nacional de Patrimonio que coordine a nivel departamental y nacional. Manuel Esmoris (2014), gestor cultural, argumentaba que lo largo de su existencia, la Comisión de Patrimonio ha tenido que abordar numerosos temas diversos, mientras que las Intendencias lo han hecho de manera fragmentada.

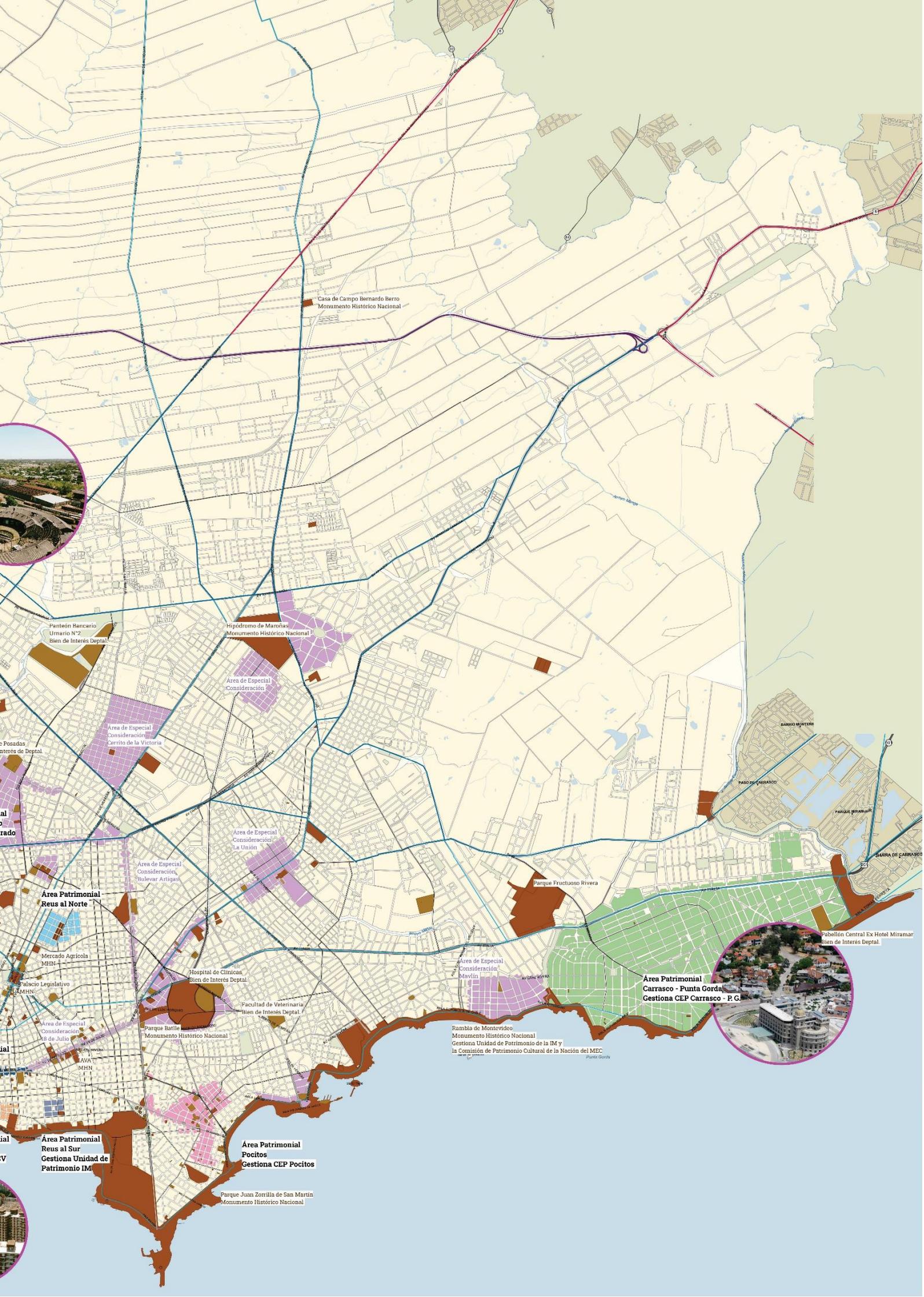
---

25 Ver: El País. (2014). *Nueva legislación para proteger el patrimonio de Montevideo*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/nueva-legislacion-protoger-patrimonio-montevideo>

26 Entrevista a William Rey en: Maya, L. (2015, August 19). *En defensa del Patrimonio*. El Observador. <http://www.elobservador.com.uy/en-defensa-del-patrimonio-n669874>

FIGURA 65 MAPA CON SUPERPOSICIÓN DE ÁREAS PATRIMONIALES, DE ESPECIAL CONSIDERACIÓN Y MHN, BID Y BIM





Casa de Campo Bernardo Berro  
Monumento Histórico Nacional

Hipódromo de Maroñas  
Monumento Histórico Nacional

Panteón Bancario  
Urnario N°2  
Bien de Interés Deptal

Área de Especial  
Consideración

Área de Especial  
Consideración  
Cerro de la Victoria

Área de Especial  
Consideración  
La Unión

Área de Especial  
Consideración  
Bulevar Artigas

Área Patrimonial  
Reus al Norte

Parque Fructuoso Rivera

Palacio Legislativo  
MHN

Hospital de Clínicas  
Bien de Interés Deptal

Área de Especial  
Consideración  
San de Julio

Parque Batlle  
Monumento Histórico Nacional

Facultad de Veterinaria  
Bien de Interés Deptal

Área de Especial  
Consideración  
Mavín

Área Patrimonial  
Carrasco - Punta Gorda  
Gestiona CEP Carrasco - P.G.

Rancho de Montevideo  
Monumento Histórico Nacional  
Gestiona Unidad de Patrimonio de la IM y  
la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación del MEC

Área Patrimonial  
Reus al Sur  
Gestiona Unidad de  
Patrimonio IM

Área Patrimonial  
Pocitos  
Gestiona CEP Pocitos

Parque Juan Zorrilla de San Martín  
Monumento Histórico Nacional



Es interesante la propuesta de incluir el tema del patrimonio en la agenda de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lo que enfatiza la importancia de incorporar el patrimonio en la planificación del desarrollo. Además, en el ámbito de las organizaciones sociales, destaca la experiencia artística de Alfredo Ghierra, quien realizó una parodia de campaña electoral llamada "Ghierra Intendente" (invitado por la IM en el ciclo "Patrimonio en Debate") en 2010, 2015 y 2020. Esta iniciativa, con amplia participación interdisciplinaria, se asemejó a un programa de gobierno con consignas como "Montevideo, La Ciudad que Queremos" y "Somos la Ciudad" (Ghierra; 2015, 2020).

Este enfoque colocó el tema urbano en el centro de la discusión como parte de la agenda de gobierno, con un fuerte énfasis en las perspectivas patrimoniales tanto tangibles como intangibles. Vale la pena señalar que la gestión no fue el tema principal de la muestra, excepto por propuestas como la presentada por Ures y Bustillo para abordar el problema de los edificios visiblemente abandonados, lo que tiene una clara relación con la gestión de inmuebles de interés patrimonial.

Podemos afirmar que la discusión sobre los recursos, el diseño normativo e institucional es fundamental en la gestión del patrimonio como política pública. Por lo tanto, es necesario caracterizar el modelo actual, que es particularmente disperso, como un paso crucial hacia la creación de un cuerpo político coherente y actualizado.

## **Las áreas patrimoniales de Montevideo, origen en Ciudad Vieja**

La consideración, ya no de elementos puntuales sino de sectores o unidades ambientales es un cambio conceptual importante. El estudio de áreas caracterizadas, la sostenida acción de las Comisiones Especiales Permanentes, así como los inventarios realizados en Ciudad Vieja y Barrio Reus al Norte, pretenden vincularse a esta interpretación del problema. Son visiones que permiten vislumbrar el valor estructurante del patrimonio urbano en la planificación, la ampliación de la definición de patrimonio a otras áreas hasta ahora no consideradas como la periferia, las áreas rurales o el acervo industrial. Plan Montevideo (POT). Extraído de: *Memoria de Ordenación. II.4. Preservación patrimonial II.4.1 Criterios generales*. 1998.

Nuestra área de estudio abarca un territorio disperso que comprende diversas áreas con un alto valor patrimonial en el entorno urbano. Este concepto se relaciona directamente con el IAC mencionado en capítulos anteriores, y está respaldado por una trayectoria institucional de casi cuatro décadas en la gestión del patrimonio en Montevideo. Concretamente, la suma de estas áreas representa aproximadamente el 20 % del territorio urbano del departamento. La dispersión se debe a las cualidades ambientales que definen los bordes de su contigüidad física dentro de una especificidad morfológica e identitaria.

En 1984, Crispo Capurro, el primer secretario de la CEPCV, observó la notable ausencia de una política urbana explícita y compartida en Montevideo, a pesar de numerosos intentos de planificación que resultaron en Planes Reguladores, Planes Directores y diversas ordenanzas. También señaló que la normativa vigente no definía claramente las atribuciones de los diversos agentes urbanos. Además, agregó que, aunque las intendencias tienen autoridad de supervisión sobre las acciones del sector privado, varios organismos que ejecutan programas con repercusiones significativas en el desarrollo de la ciudad tienden a tomar decisiones basadas en consideraciones sectoriales.

Esta denuncia subrayó la falta de prioridad dada al urbanismo por parte de la IMM, posiblemente debido a la falta de avances descentralizadores en el diseño del Estado, lo que complicó la coordinación interinstitucional.

Es relevante notar que en el archivo personal de Crispo Capurro se encuentra evidencia de que, en aquellos años, la "recuperación de centros históricos" se concebía como una operación urbanística integral que tenía como objetivo no solo revitalizar los edificios, sino también mejorar la calidad de vida de la sociedad. Este enfoque se reflejó en el coloquio de Quito y se insinuó en la Carta de Venecia. Se sostenía la idea

de que la normativa regula y guía la recuperación de áreas históricas, pero que debe evolucionar y actualizarse de manera regular.

En el informe del grupo de trabajo creado por la resolución n.º 6/82 en 1982, técnicos como Arana y el propio Capurro señalaron que el auge de la construcción en los años 70 y principios de los 80 provocó un aumento indiscriminado de demoliciones. Esto se respaldó mediante la política de desafectación de Monumentos Históricos Nacionales y procesos de declaratoria de fincas ruinosas.

Además, los proyectos urbanísticos en el área no tenían en cuenta el valor testimonial del barrio. Esta situación también se vio afectada por la disminución de la población permanente, que comenzó a finales de la década de 1940, y el aumento del número de empleados públicos y privados. Esto llevó a que el barrio quedara prácticamente inactivo fuera de las horas de oficina. Ante este diagnóstico, los objetivos delineados por el grupo de trabajo parecían claros.

Por un lado, era necesario revitalizar la función del área, incluyendo viviendas, programas comerciales y eventos. También se requería mejorar la calidad ambiental del área y jerarquizarla para su valoración y protección en términos arquitectónicos y urbanísticos. Un componente clave se centraba en la reestructuración vial y el problema del estacionamiento, que se encontraba a cielo abierto en varios solares y en el espacio de calzada. Para abordar este desafío, el grupo consideraba necesario abordar el problema a través de tres subsistemas:

En cuanto al subsistema circulatorio, se llevó a cabo un relevamiento de las rutas de autobuses en 1982 (página 48) y se planteó la necesidad de replantear el problema de la circulación de unidades prácticamente vacías en la zona, que no estaba adecuadamente atendida para dicho tránsito. Se propuso trasladar el centro de las rutas hacia la periferia de la Ciudad Vieja y crear puntos de transbordo para unidades más pequeñas, con el fin de mejorar la accesibilidad al barrio de manera equitativa. Básicamente, se proponía una reorganización jerárquica de la red vial (1982, páginas 6 y 7), aspecto que hasta hoy es materia de debate, de una forma u otra.

Se realizó un análisis del subsistema de uso del suelo, planteando un aumento en ciertos usos como oficinas, bancos, tanto públicos como privados, y una disminución en otros, como la vivienda y las actividades culturales. Se hacía hincapié en la defensa de estos programas, junto con servicios educativos esenciales. Estos aspectos estaban estrechamente relacionados con la experiencia de la gestión de los centros históricos en ciudades italianas, que ya habían influido en lugares como

Cuzco y Quito, reconocidos por Crispo Capurro a través de instancias como las Normas de Quito (página 8).

Se insistía en una redefinición del subsistema espacial y edilicio, poniendo énfasis en el deterioro de los inmuebles. Se proponían acciones en dos direcciones: por un lado, se planteaba un ordenamiento general de elementos como ortogonalidades, alineaciones, alturas, etc. Por otro lado, se abordaba la situación específica de zonas o conjuntos que, debido a su configuración urbana, merecían ser preservados o restaurados. Las medidas generales se aplicarían a toda la Ciudad Vieja, mientras que las específicas requerirían un trabajo técnico previo y profundo, que una vez definido, sería objeto de regulaciones especiales. Se destacaba la importancia de implementar nuevos usos para estos conjuntos. Estos aspectos se desarrollaron de alguna manera en los proyectos urbanos detallados del Plan Especial Ciudad Vieja dos décadas después.



FIGURA 66 FOTOGRAFÍAS DEL 1ER INVENTARIO DE CIUDAD VIEJA 1982

En 1986, la CEP propuso un programa de intervención coordinada para la recuperación de la Ciudad Vieja. Este programa involucraba tanto componentes públicos como privados con el objetivo de llevar a cabo una "puesta en valor global" del barrio. Se declaró oficialmente como una "zona de intervención urbana prioritaria" en colaboración con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). La

Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) canalizaría inversiones hacia esta área, mientras que el BHU ofrecería condiciones especiales de crédito para el área.

El programa, firmado por la Arq. Ana María Crespi, quien era la delegada del BHU ante la CEP en ese momento, estableció que el espíritu general del programa debería incluir un plan de viviendas para aumentar la población y revertir la situación de vaciamiento. Además, se contemplarían subprogramas urbanos para mejorar la higiene, el alumbrado público y la recolección de residuos, así como programas de tránsito y apoyo a la rehabilitación de inmuebles históricos.

Como explica Laura Cesio, en este contexto se llevaron a cabo numerosas renovaciones de viviendas a través de líneas de crédito especialmente habilitadas, incluso se creó una Sección de Rehabilitación. También se realizaron nuevas construcciones en algunos casos mediante concursos, como los denominados PPT (Proyecto, Precio, Terreno).

Entre los logros más destacados de esta etapa se encuentran la renovación de la Casa del Virrey, el concurso para el Conjunto de viviendas Yacaré y el Restorán La Proa, todos ellos siguiendo un estilo contextualista. En cuanto a las obras en el espacio público, se destacan las peatonales Sarandí, Bacacay y Policía Vieja<sup>27</sup>.

En 1988, se añadió un nuevo impulso a la reactivación urbana con el decreto del presidente Julio María Sanguinetti que declaró a la Ciudad Vieja como una "zona prioritaria para el desarrollo turístico". Esta declaración se basó en acciones concretas que se habían llevado a cabo desde el retorno a la democracia. Entre ellas se encontraba el concurso de licitación para la zona del Mercado del Puerto, así como las primeras peatonalizaciones, con especial mención a Pérez Castellanos.

En la intersección de los intereses tanto en el turismo como en el patrimonio, el decreto 139/86 del Poder Ejecutivo declaró de "interés nacional las obras de restauración, puesta en valor y reciclaje de edificios testimoniales". Esto reconoció no solo su valor cultural, sino también su valor económico como recursos subutilizados. En consecuencia, las exoneraciones fiscales aplicadas a la recuperación de estos inmuebles redundarían en beneficios para el interés general.

---

<sup>27</sup>Refiere a una cita de clase de la profesora de FADU Laura Cesio, denominada: "Las políticas departamentales en torno al Patrimonio edilicio y ambiental".

Pronto se declararían otras áreas testimoniales, como Reus al Sur, Reus al Norte y Barrio Sur, todas coordinadas inicialmente por la CEPCV para aprovechar los recursos de gestión acumulados.

Según lo señalado por Cesio (2008), se introdujo una novedad en la participación ciudadana en este contexto: "se integran al trabajo de las Comisiones, delegados de los vecinos de la zona, que aportan su particular visión al trabajo de estos organismos que constituyen un interesante ejemplo de gestión urbana, en el que la Intendencia cede parte de su competencia a representantes de instituciones y vecinos". Como se menciona en otros fragmentos del texto, a lo largo de 1990 se establecieron varias Comisiones Especiales Permanentes y se creó la Unidad para la Protección del patrimonio arquitectónico, edilicio y ambiental (posteriormente conocida como UPP), que coordinó las acciones de las comisiones, cuya ubicación relativa en la estructura organizativa varió con el tiempo.

### **Caracterización de las áreas patrimoniales protegidas**

Es importante destacar que la preservación de estas áreas es siempre única y con desafíos particulares. Estos desafíos surgen de la historia material específica y de la relación entre la arquitectura y el entorno urbano de cada una de estas áreas. Su comprensión, no sólo surge de la historia, sino también de la historiografía. Es por ello que nos hemos dedicado, en parte, a explicar por qué la labor de los historiadores de la arquitectura jugó un rol relevante en vislumbrar los valores que la ciudad había construido por vía de los hechos, más allá de las pautas de planificación territorial.

A pesar de que la configuración territorial de estas áreas es diversa, hay una estrategia común en juego, ya que la descentralización de la institucionalidad acompaña o tiene como objetivo acompañar los desafíos específicos de cada zona.

## Ciudad Vieja



FIGURA 67 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DE CIUDAD VIEJA. ARCHIVO CDF



FIGURA 68 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, PEATONAL SARANDÍ, 2015

En primer lugar, es importante destacar que Ciudad Vieja es notable por ser el casco urbano original de la ciudad, fundado en 1724, y su diseño urbano se ajusta al modelo establecido por la Corona Española en las Leyes de Indias para ciudades mediterráneas. A pesar de contar con un puerto, esta ubicación no era el puerto principal en la lógica geográfica del virreinato, lo que generó una contradicción con las características naturales de la costa y las oportunidades comerciales que ofrecía la bahía, según señala Rey (AAVV; 2001: p. 3). Según Carmona (en AAVV; 2008: p. 28), la consolidación progresiva del tejido urbano definió el espacio público de las calles. La estrechez de las aceras y las calles, junto con las vistas al mar en tres direcciones, contribuyeron a dar forma al carácter distintivo de las calles y la ciudad. Además, el interior del barrio alberga diversos elementos patrimoniales que representan diferentes períodos históricos. Sin embargo, la morfología del barrio ha experimentado deterioro, sustitución y demolición a lo largo del tiempo, lo que ha llevado a degradaciones que el PECVM ha estado tratando de revertir.

## Barrio Sur



FIGURA 69 FOTOGRAFÍA DEL DEMOLIDO CONVENTILLO MEDIO MUNDO, ARCHIVO CDF



FIGURA 70 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, PEATONAL CURUGUATY, 2015

Conforme a la Guía Arquitectónica de Montevideo (AAVV; 2008), la génesis de estos barrios se enmarca en la expansión experimentada por Montevideo en el siglo XIX. El Barrio Sur y el Cementerio surgieron en el plan urbanístico de la "Ciudad Nueva" de 1829, mientras que Palermo se incorporó en el diseño de la "Ciudad Novísima" de 1878. A medida que se consolidaron, Barrio Sur y Palermo, originalmente de naturaleza residencial, se asociaron principalmente con un estrato de población de bajos ingresos. La morfología de estas zonas se definió en torno a tipos de edificaciones introvertidas, como viviendas estándar y conventillos. No obstante, la dinámica de la zona experimentó cambios significativos con la implementación de proyectos del Plan Nacional de Vivienda en la década de 1970, incluido el desarrollo de la Unidad Habitacional Barrio Sur, que alteró el perfil de la zona en dirección a la costa. En las últimas décadas, esta característica ha seguido transformándose debido a la alta concentración de proyectos de inversión inmobiliaria, muchos de los cuales se acogieron a la Ley N.º 18.795 de Vivienda Promovida. En este contexto, un resurgimiento del cooperativismo de ayuda mutua en la zona ha contribuido a equilibrar la diversidad del perfil social del área (Covicordón, entre otros).

## Pocitos



FIGURA 71 FOTOGRAFÍA DE LA RAMBLA DE POCITOS SOBRE LA DÉCADA DEL '40, ARCHIVO CDF



FIGURA 72 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, CALLE TOMÁS DIAGO, 2015

En el caso de Pocitos, su origen catastral se remonta a la subdivisión de grandes predios y a remates especulativos que tuvieron lugar a principios del siglo XX. Históricamente, esta zona ha tenido una clara vocación residencial y en la actualidad es una de las áreas más densamente pobladas de Uruguay. Es importante destacar que, en esta región, la presión inmobiliaria debe ser equilibrada con la preservación de los valores ambientales. Pocitos se caracterizaba por la presencia de casas de pocos niveles, muchas de las cuales tenían un uso estacional relacionado con actividades balnearias. Estas viviendas exhibían una variedad de estilos arquitectónicos eclécticos, que iban desde elementos de chalets normandos hasta influencias decó. A partir de la década de 1940, se inició un proceso de transformación morfológica hacia la construcción en altura, que se aceleró en la década de 1950, especialmente después de la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal. Afortunadamente, una parte de este patrimonio arquitectónico moderno se ha incluido en la lista de bienes a proteger en la actualidad.

## Carrasco-Punta Gorda



FIGURA 73 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DE CARRASCO. ARCHIVO CDF



FIGURA 74 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, CALLE C. FEDERICO SAEZ, 2015

En lo atinente a Carrasco y Punta Gorda, su matriz originalmente balnearia dentro de las clases patricias de Montevideo del siglo XIX, implica una concepción ambiental de trazados vinculados con la tradición del suburbio jardín, tanto como una fuerte presencia del verde en grandes padrones con residencias de porte. Actualmente, su estructura se enfrenta a un cambio de signo en el modo de vida de las clases medias y altas, accediendo a un proceso de vaciamiento residencial en ciertos subsectores, y con la polaridad social acentuada hacia Carrasco Norte. Estos casos, tanto Pocitos como Carrasco y Punta Gorda, tienen una particular relación con la costa. El valor de la cercanía al mar se instala a principios del siglo XX (dentro de concepciones de valoración higienista) entendido como un componente favorable en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## Prado-Capurro



FIGURA 75 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DEL PRADO. ARCHIVO CDF



FIGURA 76 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, CALLE 19 DE ABRIL, 2015

En el caso del Prado, su transformación en un "área residencial de la ciudad dispersa" no tuvo lugar hasta la Guerra Grande, cuando la población de la división sitiadora de Oribe aumentó significativamente en la región (Andreatta, Mazzini, Carbia; 2001: p. 18). Tras la finalización del conflicto bélico, se definió una nueva estructura del territorio, impulsada por las comunicaciones viales que conectaban la ciudad con esta zona.

Se consolidó el Paso Molino, se introdujo el tranvía y se erigieron casas quintas que, según Andreatta (et. al: 19), reemplazaron las antiguas casonas rurales por lujosas mansiones. Según Susana Antola (en AAVV; 2008: 182), estas áreas se convirtieron en "lugares residenciales pertenecientes a las denominadas clases altas", superponiendo una vida social sofisticada a la anterior vida agrícola precaria. Lucchini (1973), en su informe sobre las Casas Quintas del Prado, en consonancia con los preceptos de Gustavo Giovannoni, afirmaba que: "los ejemplares pertenecientes a aquel programa arquitectónico, tomados en conjunto, como elementos urbanos respecto a la ciudad

de Montevideo, tienen una función caracterizante típica". Según el autor, el valor de este sistema de Casas Quintas radicaba en sus funciones públicas reales y virtuales, más allá de sus usos privados, y no tanto en su tradición, historicidad o estilo arquitectónico. Lo que destaca aquí es el valor de su organización, que debe ser comprendido y preservado.

## Peñarol



FIGURA 77 COMPOSICIÓN DE GOOGLE STREET VIEW, CASAS OBRERAS Y TALLERES DEL BARRIO PEÑAROL, 2015

En relación a Peñarol, a finales del siglo XVIII, el área que hoy constituye el barrio era principalmente terreno rural con pocas personas residentes. Rilla y Esmoris (2012: 20) indican que "en el siglo XIX, la población aumentó, pero el proceso se aceleró con la llegada de los ingleses en 1890". Naturalmente, Peñarol se integraría con el centro de la ciudad, siguiendo un patrón similar a otros barrios de Montevideo, como se observó en el caso del Prado. Según estos autores (p. 25), la primera industria en el barrio fue el saladero de Juan José Durán y Carlos Anaya, fundado en 1809.

Sin embargo, no fue hasta después de la Guerra Grande que la introducción del ferrocarril se consideró como una alternativa al transporte lento y medios de transporte impulsados por la fuerza humana. Rilla y Esmoris afirman que solo Peñarol (junto con el ANGLÓ de Fray Bentos) ilustra con tanta claridad el impacto de la Revolución Industrial en esta región.

Para destacar y preservar este patrimonio, se inició un proceso en 2010 por los Departamentos de Cultura y Planificación de la IM y el MEC para incluir el "Barrio Peñarol: casco histórico y paisaje industrial ferroviario" en la lista indicativa de

UNESCO. Se destaca, en primer lugar, el polígono fundacional del barrio como un fuerte ejemplo del patrimonio industrial de Montevideo, Uruguay y la región, que aún se encuentra en uso. Se enfatiza su valor como un sistema, similar al caso del Prado.

En un recorrido de siete manzanas, ricamente vegetado, se pueden encontrar las viviendas de alto rango para el personal jerárquico, un puente que cruza las vías del ferrocarril, las casas destinadas al personal obrero, talleres ferroviarios, el edificio de oficinas, la estación de trenes, un centro de entretenimiento y reuniones social (conocido como el Centro Artesano), una sala de teatro y cine, un almacén de venta de productos varios, la residencia del médico y las instalaciones donde los ingleses solían practicar críquet, polo y tenis. Estos elementos abarcan un total de 33,000 metros cuadrados de construcciones y se extienden en una zona de 24 hectáreas.

Este formulario resalta la integralidad del territorio peñarolense, cuyo casco urbano histórico se fundó a fines del siglo XIX con la llegada de los talleres ferroviarios y la estación de trenes, lo que causó un cambio irreversible en las tierras rurales que anteriormente constituían el área. El hecho de que la empresa ferroviaria fuera de capitales británicos hasta 1949 agregó una particular mezcla cultural al sitio, con influencias tanto extranjeras como criollas.

Dado que esta Comisión Especial Permanente es de creación reciente y debe gestionar un patrimonio diferente al típico patrimonio urbano, generará un interés particular en observar cómo sirve como laboratorio para explorar nuevas prácticas. Además, el abandono parcial y gradual de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) crea un desafío adicional para la reprogramación de tales infraestructuras y plantea nuevos escenarios de inversión en la zona.

## Villa Colón

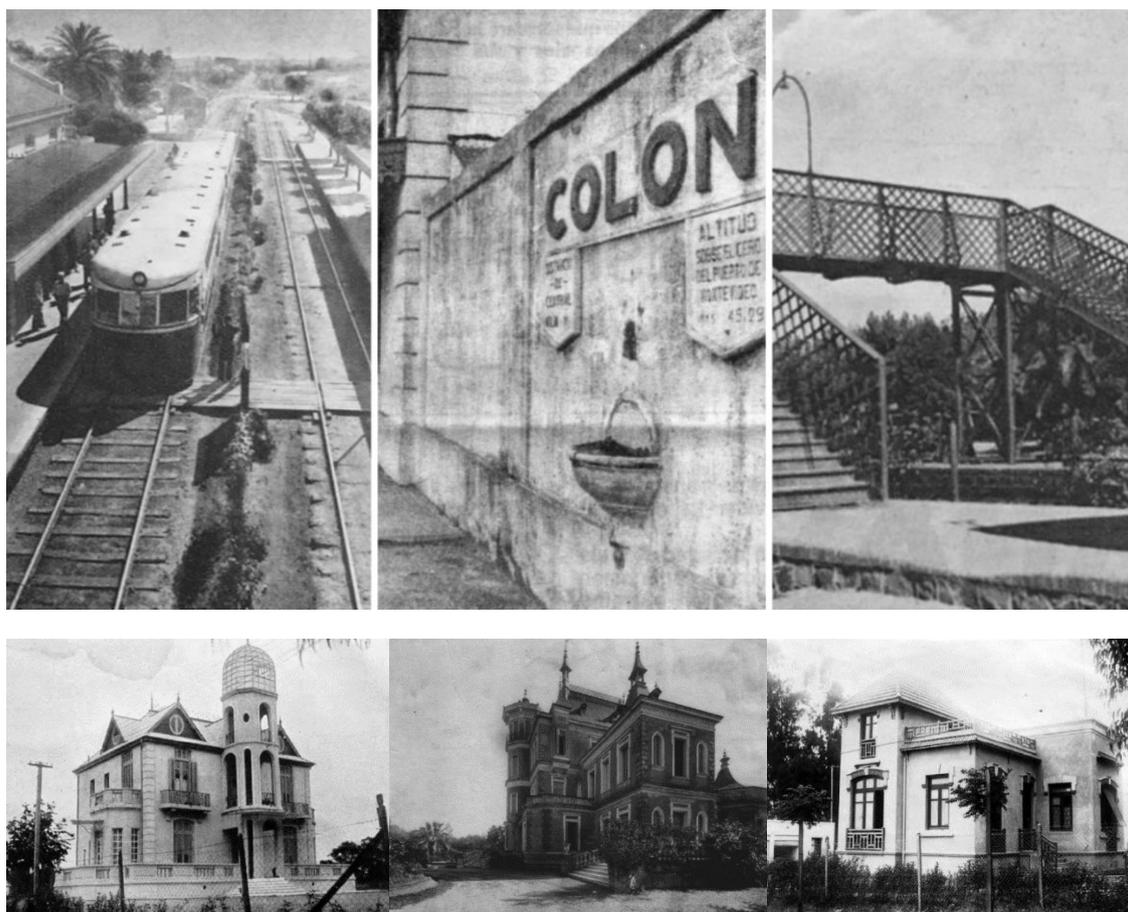


FIGURA 78 FOTOGRAFÍAS HISTÓRICAS DE VILLA COLÓN

Colón, que en su momento funcionó como una Villa independiente de la ciudad, ha sido gradualmente incorporada a la expansión urbana. A pesar de esto, conserva elementos distintivos en su diseño de calles, monumentos y áreas verdes que también merecen atención. Inicialmente, este fraccionamiento surgió por motivos inmobiliarios en una región con una marcada presencia de bosques de eucaliptus. En esta área, se construyeron residencias de descanso donde las personas de mayores recursos disfrutaban del entorno natural, al mismo tiempo que se desarrolló una industria vitivinícola (Guía Arquitectónica de Montevideo; 2008: p. 196). Según Carmona, "tras los remates iniciados en 1872, surgieron las casas quintas que definieron un tejido abierto, con edificaciones exentas inmersas en arbolados jardines". Además, Colón cuenta con un notable legado ferroviario, aunque este ha disminuido significativamente en la actualidad. Sin embargo, podría ser revitalizado como un sistema lineal de conexiones junto con el área de Peñarol.

### Reus al Norte



FIGURA 79 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DE REUS AL NORTE

Barrio Reus al Norte, comúnmente conocido como el "barrio de los judíos", fue desarrollado a finales del siglo XIX por el empresario Emilio Reus. Este barrio se ubica en pleno centro de la trama urbana y se caracteriza por su diseño compacto y razonablemente homogéneo. En años recientes, ha sido objeto de intervenciones que buscan darle un nuevo significado a su identidad histórica. Según la Arq. Mariella Russi Podestá (Guía Arquitectónica de Montevideo; 2008: p. 196) "este barrio se destaca tanto por la envergadura de la obra como por el criterio armónico con el que se diseña el conjunto que atiende simultáneamente el parcelario y los aspectos tipomorfológicos a escala individual y barrial".

### Reus al Sur

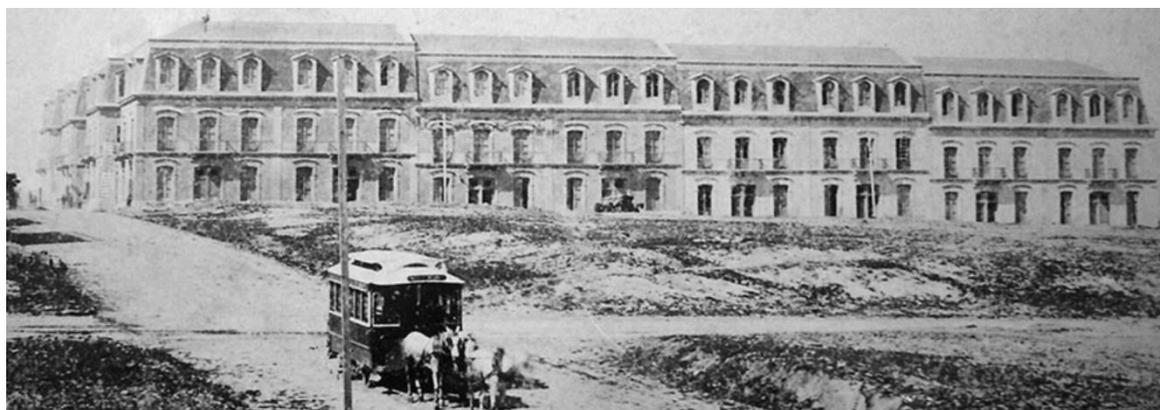


FIGURA 80 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DE REUS AL SUR

En lo que respecta a Reus al Sur, según las investigaciones de Margarita Montañez (1982), el proyecto fue denominado "Casas económicas" por la Compañía de Crédito y Obras Públicas, que fue la entidad responsable tanto del diseño como de la construcción del mismo. El conjunto en su totalidad presenta un diseño coherente, aunque se logra esta cohesión dentro de un contexto de diversidad.

Este conjunto, que exhibe una marcada unidad compositiva y que también fue promovido por Emilio Reus a finales del siglo XIX, atrajo la atención del Grupo de Estudios Urbanos (GEU) en la década de 1980. En ese momento, se buscaba rescatar este sector de la ciudad mediante la revitalización y la creación de nuevas viviendas, lo que incluso llevó a la organización de un concurso de anteproyectos que, lamentablemente, no llegó a concretarse.

En la actualidad, algunas de las construcciones originales se han conservado y han sido objeto de intervenciones, mientras que se ha construido un complejo de viviendas cooperativas orientado a trabajadores con el propósito de asentar a la población en el cada vez más valorado barrio de Palermo.

## 18 de Julio



FIGURA 81 FOTOGRAFÍA HISTÓRICA DE 18 DE JULIO. ARCHIVO CDF

En lo que respecta a la zona de 18 de Julio, esta avenida fue concebida como el eje de la Ciudad Nueva, que representó la primera expansión del casco colonial y encarnó la ideología liberal y progresista del estado independiente (AAVV; 2008). Sin embargo,

es importante destacar que este espacio se diferencia significativamente de otras áreas urbanas, ya que no se trata de un sector propiamente dicho, sino de un tramo lineal que abarca la avenida principal de importancia histórica en el país. Esta avenida se caracteriza por ser un espacio heterodoxo que alberga actividades públicas, institucionales y comerciales. En el período de gobierno entre 2010 y 2015, se llevó a cabo una regulación que abarcó aspectos como el tamaño de los carteles publicitarios, la restauración de fachadas y la coordinación con los actores locales. A pesar de que esta área probablemente se integre en la nueva área patrimonial del Centro, algunos de sus aspectos como avenida podrían requerir una gestión específica.

En resumen, es posible identificar diversas matrices urbanas, y la caracterización de estas áreas está vinculada a los procesos territoriales urbanos desarrollados desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el siglo XX. En el Informe de Áreas Caracterizadas (IAC) de 1984, se observó con perspicacia que las acciones de la Intendencia por aquel entonces estaban uniformizando las características de las zonas; sin embargo, se recomendaba "reestructurar y adecuar orgánicamente la normativa a partir de cada una de las unidades territoriales identificadas". El IAC también señaló una falta de sensibilidad en la acción política y destacó la ausencia de relaciones entre el cuerpo normativo y los contenidos de planificación, un aspecto que se explorará en el siguiente capítulo.

El enfoque basado en la idea de la "ciudad por partes" se vuelve evidente y arroja luz sobre los fenómenos en sí, así como sobre la visión de la historia reciente de los procesos y realidades territoriales. Además, si aceptamos la dimensión operativa que implica esta perspectiva, podemos encontrar claves para mejorar la coordinación de acciones y la articulación institucional.



FIGURA 82 FOTOGRAFÍAS DEL CENTRO, DÉCADA DEL 1930 Y VISTA AÉREA DE CIUDAD VIEJA. ARCHIVO CDF. RECUPERADO DE: [HTTPS://CDF.MONTEVIDEO.GUB.UY/CATALOGO](https://cdf.montevideo.gub.uy/catalogo)



FIGURA 83 FOTOGRAFÍA DE REGISTRO DEL PRIMER INVENTARIO CIUDAD VIEJA, 1983. HOTEL COLÓN.  
RECUPERADO DE: [HTTPS://INVENTARIOCIUDADVIEJA.MONTEVIDEO.GUB.UY/](https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/)



## **LECTURAS DE LOS PROCESOS URBANOS Y TERRITORIALES DE MONTEVIDEO**

El análisis de la historia reciente de los procesos urbanos y territoriales en las áreas patrimoniales de Montevideo involucra varios aspectos clave. En primer lugar, es fundamental abordar el enfoque teórico de este término, como se ha esbozado previamente, y examinar los enfoques doctrinarios predominantes en la época. En segundo lugar, se debe estudiar la evidencia empírica de los procesos urbanos reales en la ciudad. Posteriormente, es clave considerar las implicaciones operativas de un nuevo enfoque de acción. Además, se requiere una reflexión sobre cómo se puede influir eficazmente en procesos adversos desde una perspectiva de política pública y en colaboración con el sector privado. Por lo tanto, algunas preguntas que deben explorarse son las siguientes: ¿Qué factores influyeron en las interpretaciones teóricas de Montevideo? ¿Y cómo las figuras de protección patrimonial podrían contribuir a una comprensión más completa de estas áreas?

Un enfoque transversal importante en este análisis es que las áreas urbanas estudiadas, al ser parte de un conjunto urbano y territorial más amplio, tienen características singulares que merecen atención diferenciada en diferentes grados. Es importante tener en cuenta que muchas de estas áreas fueron identificadas por el Plan Montevideo (POT) como "Áreas de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano". En consecuencia, la acumulación gradual de figuras de protección y herramientas especiales podría afectar y complicar los derechos de propiedad, y potencialmente, este enfoque podría tener un impacto diferencial en las áreas afectadas en comparación con el resto de la ciudad.

### **La interpretación de los procesos según el IAC**

Como se ha presentado en capítulos previos, el Informe de Áreas Caracterizadas de Montevideo (IAC), realizado en colaboración entre la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) y la Intendencia de Montevideo (IMM) en 1984, marcó un hito modesto en la literatura urbana local y representó un cambio en la interpretación de la ciudad. El informe, redactado por Inda, Giordano, Livni y Queirolo, se llevó a cabo como parte de una de las últimas revisiones del Plan Director y no solo evaluó el desarrollo de

ciertas áreas con características distintivas, sino que también cuestionó instrumentos y regulaciones heredados de las ordenanzas de parcelación, predios y retiros de 1947. Esto representó una forma de entender el fenómeno urbano que se había diseñado en un momento en que se preveía un crecimiento económico constante, lo cual chocaba con la realidad futura de los suburbios empobrecidos.

El Arq. Nelson Inda explicó en una entrevista reciente que, mientras el Plan Director de 1956 había conceptualizado Montevideo a través de una serie de "anillos" de densidad de población, el IAC buscaba rescatar los atributos ambientales de las áreas barriales de Montevideo. Estos atributos no podían comprenderse únicamente a través de la zonificación o mediante datos demográficos. Previamente a este enfoque, hubo otros, como los análisis liderados por Thomas Sprechmann, cuya formación en estudios de posgrado en Europa en la década de 1970 permitió incorporar un enfoque más complejo en términos de análisis estructuralista. Estos análisis estaban fuertemente influenciados por el pensamiento de La Tendenza italiana y la visión tipomorfológica, que se centraba en argumentos positivos y con pretensión objetiva basados en la conformación material e histórica de los fenómenos urbanos.

El IAC resaltó ciertos procesos que habían distorsionado los atributos urbanos particulares de ciertas áreas, los cuales no habían sido regulados por ordenanzas específicas. Se identificaron varios procesos disruptivos que afectaban a la ciudad. El primero de ellos se relacionaba con la indiferenciación de roles en la ciudad, una lógica derivada de la planificación moderna y el enfoque ciamista. En este sentido, los redactores del informe consideraron que áreas como Barrio Sur, Palermo y Cordón requerían una "redefinición precisa de su nuevo papel urbano". Por ejemplo, en el caso del Cerro, se notó un cambio en la matriz productiva, lo que también se reflejó en los modos de transporte de áreas como Sayago, Peñarol y Manga, asociados a un ferrocarril en declive.

Además, se detectó un fenómeno de segregación en dos grandes áreas: una dinámica zona sur que tendía a concentrar la densificación, mientras que al norte se observaba un estancamiento y deterioro. Como se mencionó en capítulos anteriores, se destacó la paradoja de que en los territorios de mayor poder adquisitivo se habían realizado más inversiones en obras públicas que en las zonas más modestas. Se atribuyó este desplazamiento forzado de la población hacia la periferia a raíz de la liberalización de los alquileres en los años '80. Se indicó la necesidad de intensificar la acción municipal en el equipamiento de las áreas menos atendidas de la ciudad. Un tercer

problema fue la sobredensificación de varios barrios que experimentaron fuertes procesos de sustitución tipológica por edificios en altura de propiedad horizontal. En el caso de Pocitos, se mencionó una densificación excesiva que "saturaba el espacio público y deterioraba las condiciones de habitabilidad". Además, se destacó la densificación aislada, refiriéndose a zonas como Punta Carretas, Parque Rodó, Buceo, Cordón, entre otras. Se señaló aquí la intrusión de edificios en altura en predios aislados, lo que afectaba ciertas características ambientales. En contraste, se enfatizaron los procesos de tugurización relacionados con la inserción de grandes obras en la trama urbana sin continuidad con el tejido barrial, cuyos efectos se extendían más allá de sus límites específicos. Esto llevó a que varias viviendas cercanas a estos sitios, como el Palacio Legislativo, se convirtieran en inquilinatos y pensiones o viviendas de ocupación precaria, lo que tuvo un fuerte impacto en las áreas centrales de la ciudad.

Consecuentemente, se indicaban procesos de marginación de amplios sectores de la sociedad mediante asentamientos irregulares. Estos ya marcaban su ubicación en ciertas avenidas de la ciudad, por ejemplo: Aparicio Saravia, bordes de Arroyo Miguelete, etc. Se resaltaba la falta de infraestructuras y condiciones de habitabilidad. Finalmente, en un enfoque de cuño ambiental, se mencionaba una contaminación visual provocada por señales, carteles, iluminación, entre otros elementos. En el informe, se tomaban como unidades de trabajo piezas de cierta coherencia visual, en un enfoque casi lynchiano<sup>28</sup>. Como planteaba Inda en una entrevista reciente, el método de observación in situ para el reconocimiento de áreas era más atmosférico que estructural, funcionaba a nivel de peatón y no se basaba únicamente en el reconocimiento cartográfico.

---

28 En referencia a los métodos de Lynch, K (1964). *The View From the Road*. MIT.

## **La interpretación tipomorfológica de Benech, Sprechmann, Villaamil, Bastarrica (1983) y el TIUR<sup>29</sup> (1986)**

Como se mencionó anteriormente —en nuestro análisis historiográfico—, las líneas de trabajo lideradas por Sprechmann introdujeron un riguroso enfoque analítico en la historia material de la ciudad. Desde el estudio de la evidencia concreta, se detallaron transformaciones radicales en la ciudad que tuvieron lugar entre 1968 (primer año de aplicación de la Ley Nacional de Vivienda N.º 13.728) y 1983. Estos cambios se iniciaron después de 1945, con las leyes de centros poblados, pero se aceleraron con la Ley de Propiedad Horizontal, que permitió el desarrollo de viviendas en altura y cambió la dinámica de acceso al mercado del suelo. En este contexto, la interpretación de cuño rossiano se centraría en el concepto de "unidad morfológica" en lugar de "área caracterizada", alejándose de las lógicas de análisis visual, aunque compartiendo en gran medida el diagnóstico. En una entrevista reciente, Sprechmann explicaba:

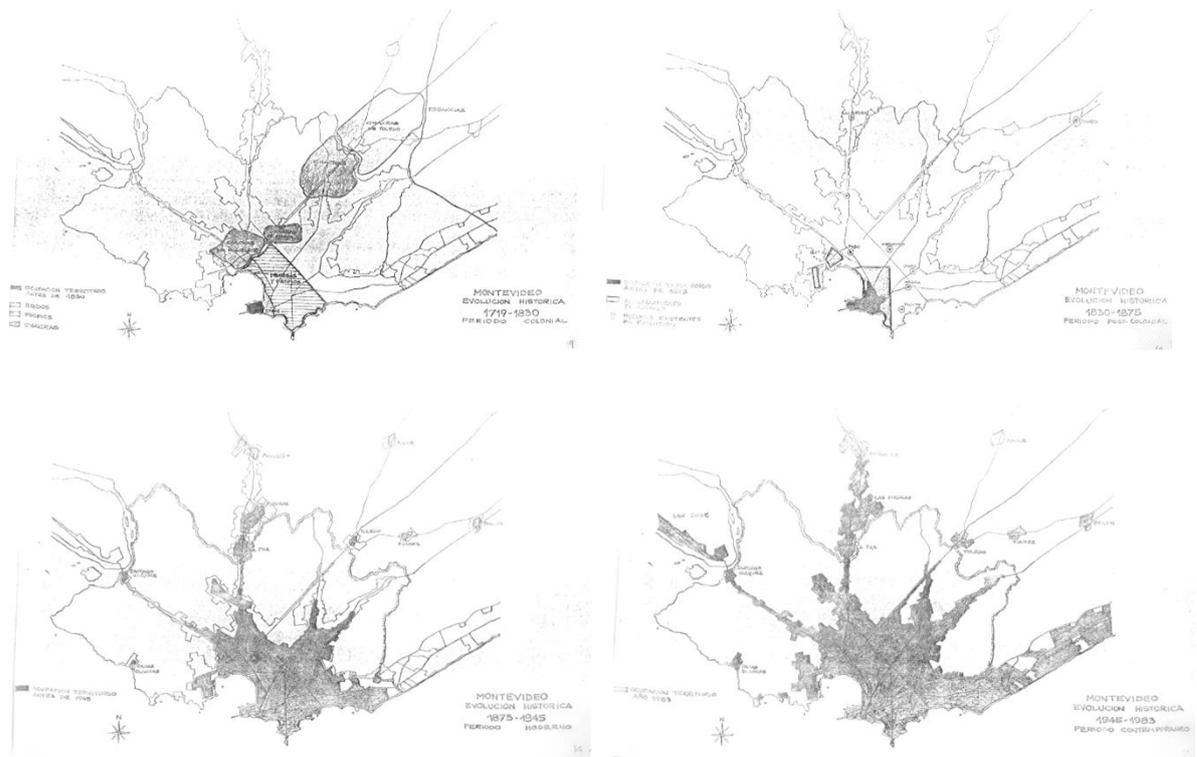
Los análisis de Rossi y La Tendenza eran una forma muy organizada y clara de pensar la transformación de la arquitectura, la ciudad y el territorio a través de ciertas lógicas de cómo se organiza la ciudad en base a elementos primarios, área residencial, etc. Tanto Rossi como Philippe R. Panerai, por su lado, proponían una especie de teoría de la ciudad bastante organizada que no parte de la tabula rasa, sino desde las propias lógicas de la ciudad. Es decir: si no se tiene una visión en este sentido, se puede sobrevalorar el patrimonio, o lo contrario; y, entonces, se corre el riesgo de cierta incapacidad de manejarse con otras reglas que no sean exclusivamente la protección

Por tanto, este grupo consideraba de vital importancia la lectura estructural del sistema urbano, prestando atención a la científicidad del propio hecho constructivo como elemento fundamental de la ciudad. Según Sprechmann, la ciudad moderna (1875-1945) compartía ciertos puntos en común con la ciudad antigua (1724-1875), como un damero regular, un sistema de manzanas cuadradas, la proliferación de pequeñas parcelas, una ocupación eminentemente extensiva de las mismas, y la plaza y la calle como elementos rectores del espacio público. Sin embargo, lo que los autores denominaron la "ciudad contemporánea" (desde 1945 en adelante) se vio fuertemente influenciada por el Plan Director, la Ley de Propiedad Horizontal (1945) y, posteriormente, la Ley Nacional de Vivienda (1968). Estos cambios marcaron una

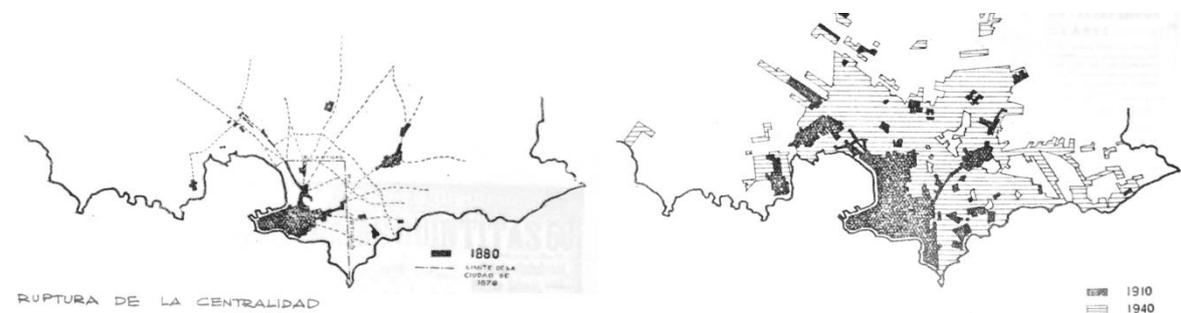
---

<sup>29</sup> Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales; grupo de estudios conformado en 1986 con la participación de arquitectos como: Enrique Benech, Martha Kohen, Rúben Otero, Arturo Villaamil, Federico Bervejillo, Juan Bastarrica, entre otros; y liderado por Tomás Sprechmann. Algunas de sus posiciones han sido vistas como respuesta al enfoque de cuño defensivo del Grupo de Estudios Urbanos (GEU) liderado por el Prof. Mariano Arana.

transición en la forma en que se organizaba y construía la ciudad. Los avances de la mancha urbana pueden comprenderse someramente en los siguientes gráficos; tanto como la dislocación funcional territorial del centro histórico.



**FIGURA 84 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE MONTEVIDEO DESDE LA COLONIA HASTA 1983. GRÁFICO TOMADO DE: BENECH, E; SPRECHMANN, T; VILLAAMIL, A; BASTARRICA, J. MONTEVIDEO. ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y TIPOMORFOLÓGICOS DE SUS ESTRUCTURAS RESIDENCIALES. 1945-1983. BASES ANALÍTICAS**



**FIGURA 85 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE MONTEVIDEO DESDE LA COLONIA HASTA 1983. GRÁFICO TOMADO DE: BENECH, E; SPRECHMANN, T; VILLAAMIL, A; BASTARRICA, J. MONTEVIDEO. ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y TIPOMORFOLÓGICOS DE SUS ESTRUCTURAS RESIDENCIALES. 1945-1983. BASES ANALÍTICAS**

En lo que respecta a las transformaciones en la organización territorial entre 1968 y 1983, Benech, Sprechmann, Villaamil y Bastarrica (1983) señalaron que las "nuevas arquitecturas de la vivienda en la conformación de la ciudad" fueron las principales causas de cambio. En particular, la vivienda en altura desempeñó un papel determinante tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En cuanto a las teorías territoriales (1983: p. 110), los autores argumentaron que no se desarrollaron cuerpos de doctrina significativos; en cambio, ciertas tendencias inerciales se fortalecieron a través de los hechos. La normativa urbana se basó principalmente en las propuestas del Plan Director, excepto por algunas ordenanzas excepcionales en Ciudad Vieja que se mantuvieron durante cierto tiempo.

En términos generales, se observó la creación de un amplio sector de edificación continua en altura, especialmente en la zona costera al este de la ciudad. Esto resultó en una mayor accesibilidad de los estratos medios a áreas privilegiadas de la ciudad, pero también promovió densidades elevadas y no controladas.

Además, se formó un segundo anillo residencial en áreas intermedias y periféricas, con viviendas de bajo costo, viviendas construidas por los propios habitantes y grandes conjuntos, muchos de los cuales se desarrollaron en el marco del Plan Nacional de Vivienda (PNV). Naturalmente, esto contribuyó a la expansión de las periferias más allá de los límites del departamento de Montevideo.

En cuanto a las transformaciones arquitectónicas, los autores (1983: p. 118) identificaron tres formas tipológicas clave: el conjunto habitacional, el edificio en altura en parcelas urbanas y la vivienda individual en la periferia. En el caso de los conjuntos habitacionales, pasaron de ser principalmente estatales a ser desarrollados por cooperativas y privados, lo que generalizó un nuevo enfoque para la creación de grandes inmuebles, incluso "súper conjuntos", como el caso del Parque Posadas, con más de 2000 unidades en las proximidades del Prado. Su ventaja principal radicó en la capacidad de ubicarse en diversas áreas gracias a la fácil absorción de los costos de la tierra.

En cuanto a los edificios en altura en parcelas urbanas estrechas, esta opción se hizo viable en varios sectores de la ciudad debido a la reducción del área de la vivienda (ver políticas del BHU en 1979, cat. 2) y a la accesibilidad a terrenos con costos más elevados. Esto se logró al intensificar la variable de unidades por metro cuadrado de

suelo. Desde una perspectiva patrimonial, Sprechmann afirmó que la desafectación de monumentos históricos sería la última gran barrera que rompería el equilibrio entre la ciudad histórica y la apropiación definitiva de los nuevos programas residenciales en altura.

Finalmente, la vivienda individual en la periferia experimentó un auge a partir de 1979, como resultado directo del aumento de los costos del suelo en las áreas centrales. Esto generó un vaciamiento de ciertas zonas históricas de la ciudad, acompañado de procesos que llevaron a cierta precarización urbana. En este sentido, su estructuración se basó en los principales ejes viales, como Avenida Italia, lo que destacó el papel predominante del automóvil privado en la ciudad.

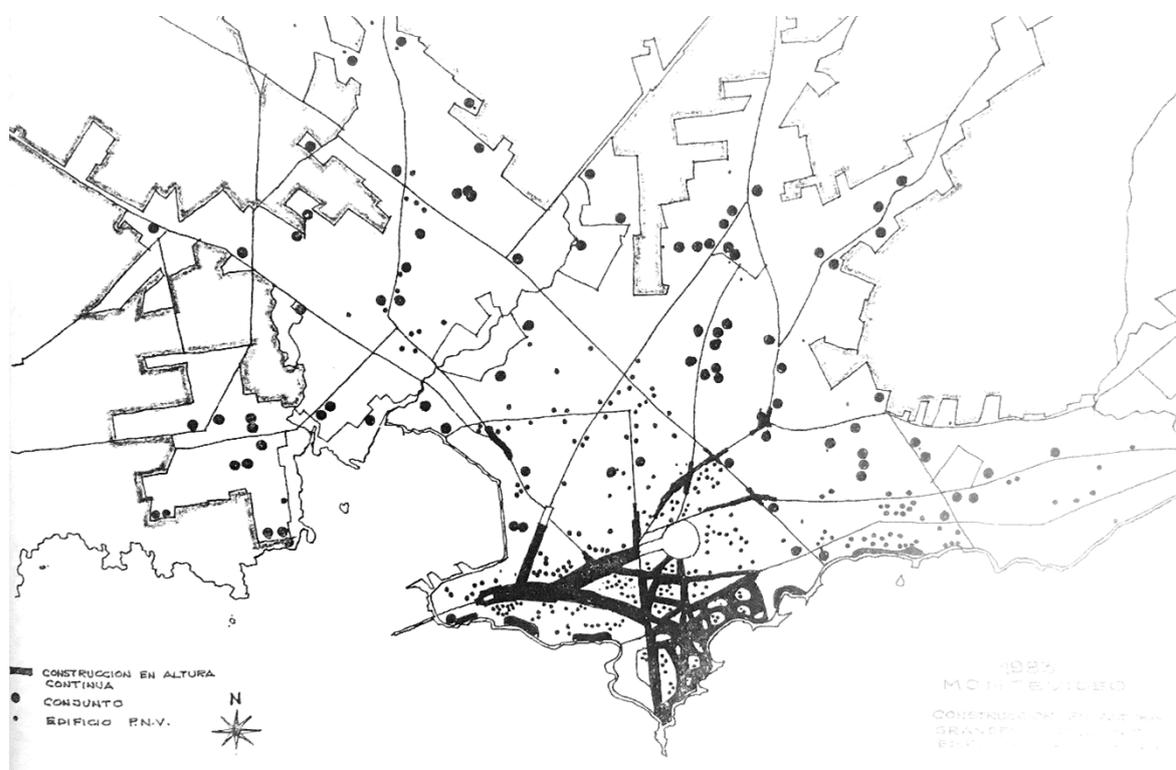


FIGURA 86 CONSTRUCCIONES EN ALTURA, GRANDES CONJUNTOS Y EDIFICIOS DEL PNV. GRÁFICO TOMADO DE: BENECH, E; SPRECHMANN, T; VILLAAMIL, A; BASTARRICA, J. MONTEVIDEO. ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y TIPO-MORFOLÓGICOS DE SUS ESTRUCTURAS RESIDENCIALES. 1945-1983. BASES ANALÍTICAS

En la misma línea estructuralista, Benech y otros (1983) analizaron las transformaciones de las estructuras morfológicas en el mismo período. En esencia, los bloques, torres y edificios en altura en parcelas urbanas estrechas desplazaron de manera significativa la morfología tradicional de la manzana.

La investigación destaca las decisiones políticas que llevaron a reducir las dimensiones mínimas habitables, disminuir las alturas de construcción y, por otro lado, la falta de intenciones arquitectónicas en la Ley de Vivienda de 1968. En este sentido, se observó, como en Malvín Norte, la construcción de conjuntos en grandes áreas, lo que afectó la armonía de las calles a nivel barrial. Finalmente, las periferias mantuvieron continuidad en su evolución morfológica, aunque se expandieron más allá de lo manejable.

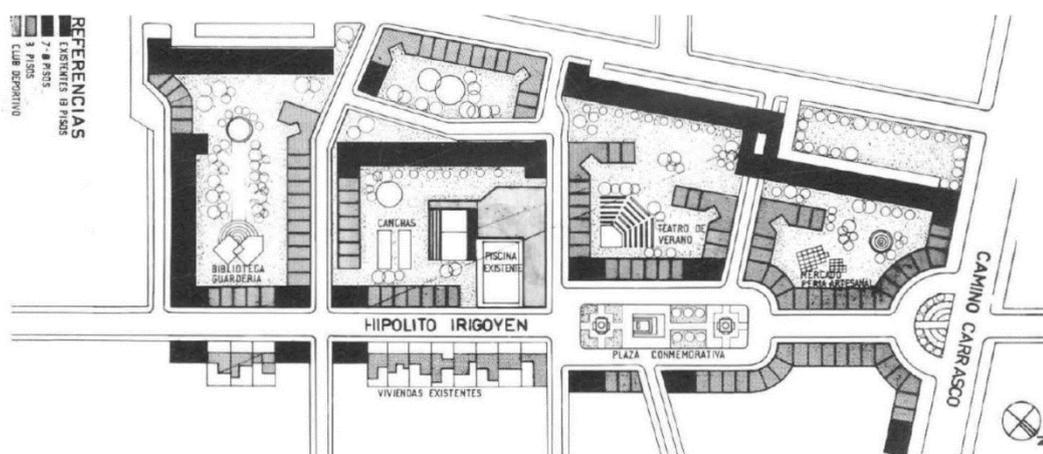


FIGURA 87 PROYECTO DEL TIUR PARA LA REGENERACIÓN URBANA EN LA ZONA DE MALVÍN NORTE, CONJUNTO MALVÍN ALTO

Al momento de la publicación del documento en 1984, se describía la situación de ciertas unidades morfológicas, que se diferenciaban en "casco", "áreas intermedias" y "periferia".

En el denominado "casco", se reconocían áreas continuas y discontinuas, siendo un ejemplo la Ciudad Vieja. Hacia los años '80, el centro histórico había perdido sus atribuciones residenciales en favor de su función bancaria y financiera, y al mismo tiempo, experimentaba una notable pérdida de patrimonio arquitectónico.

En lo que respecta al Barrio Sur, se estudiaban los procesos negativos relacionados con "implantaciones no residenciales de pequeño y mediano tamaño". En áreas como 18 de Julio y ex Agraciada, se habían construido edificios de gran altura que generaron una sobredensificación en ciertos patrones de manzana. También se describía la edificación de grandes bloques, como en los casos de Rambla Sur, y la construcción de edificios en altura en áreas de tejidos bajos de forma aislada.

Además, se señalaba el deterioro de la calidad del espacio público, entre otros aspectos.



FIGURA 88 AMANZANAMIENTOS TÍPICOS DE MONTEVIDEO, PUBLICADOS POR SPRECHMANN EN EL ARTÍCULO "MONTEVIDEO, ASPECTOS MORFOLÓGICOS Y TIPOLÓGICOS DE SUS ESTRUCTURAS RESIDENCIALES, 1945-1983"

En cuanto al Centro, ya se reconocía su problemática en torno a 1945 debido a su altísima densidad. Esto afectaba su organización a nivel de calles, espacios públicos y manzanas.

En relación al sector costero del este, especialmente en Pocitos, se señalaban los efectos adversos del crecimiento en altura y el aumento de la densidad habitacional. A pesar de ello, se destacaban áreas de alta calidad urbana en calles como Santiago Vázquez y Tomás Diago. Se resaltaban los beneficios de la ordenanza de Carrasco al este de la ciudad, que había ayudado a preservar los valores fundantes de la zona.

En resumen, es importante destacar que, a pesar de la influencia de corrientes de pensamiento más orientadas hacia un orden sistémico, ambos grupos de trabajo, liderados por Livni en un caso y bajo la influencia de la figura de Arana, y por Sprechmann en el otro, identificaron cambios significativos en las unidades del territorio a través de sus barrios. Mientras Livni, Inda, Giordano y Queirolo utilizaron el concepto de "áreas caracterizadas", Sprechmann emplearía el término "unidades morfológicas". Según explicaba Sprechmann, su generación reaccionaba de diversas maneras a lo largo de los años '60 contra el dogmatismo simplista que predominaba

en la Facultad de Arquitectura y en su Instituto de Teoría y Urbanismo dirigido por el Prof. Arq. Carlos Gómez Gavazzo<sup>30</sup>.

En relación a las "Propuestas a la Ciudad de Montevideo" del TIUR (1986: p. 36), se destaca la constante crítica hacia la falta de correspondencia entre las aspiraciones de la planificación y los verdaderos procesos de expansión urbana. En el caso de Montevideo, la densificación urbana, vinculada a esta transformación, no guarda relación con su crecimiento demográfico real. Este desajuste entre las densidades propuestas y el crecimiento efectivo de la población se considera una de las principales contradicciones de la política urbana.

Por lo tanto, para el TIUR (1986: p. 61), el problema no radicaría tanto en la expansión o el tamaño de la ciudad, sino en la cuidadosa modificación de sus usos y en la intensificación de la ocupación, optimizando las capacidades de la ciudad existente. En cuanto al modelo normativo, se anticipa un fenómeno que cobraría relevancia en la década de 1990, al menos en términos nominales, con las administraciones de orientación progresista: la descentralización administrativa y la democratización de la gestión urbana.

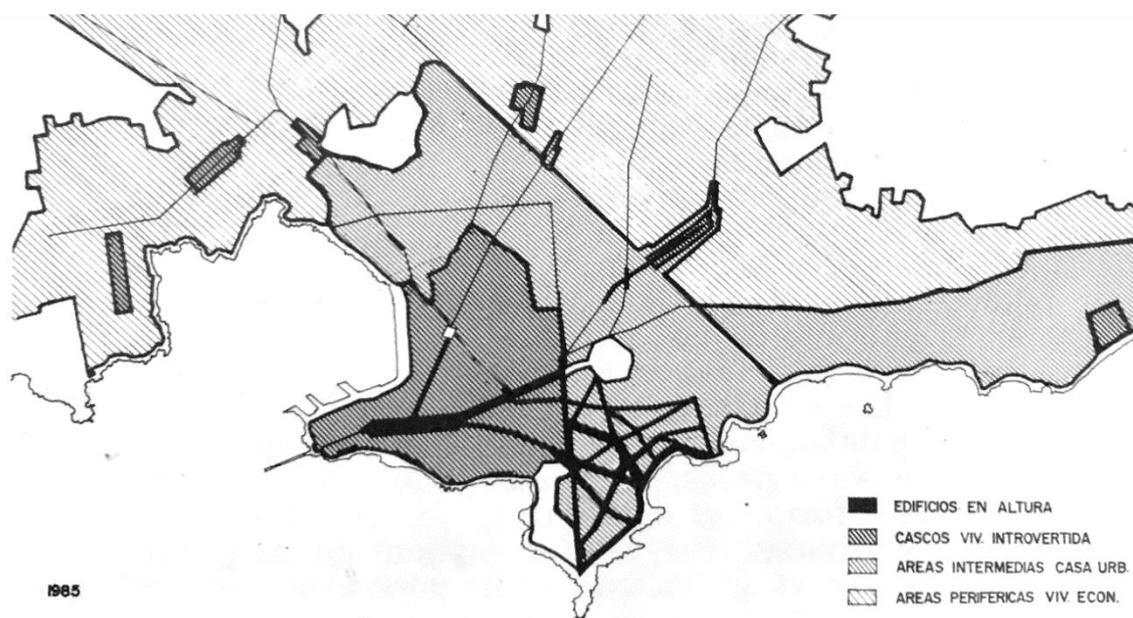


FIGURA 89 ESQUEMATIZACIÓN DE ÁREAS URBANAS MARCADAS POR EL TIUR EN 1986. GRÁFICO TOMADO DE: TALLER DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES: PROPUESTAS A LA CIUDAD DE MONTEVIDEO. 1986. MONTEVIDEO, 1986.

30 Sprechmann en entrevista aclararía sobre estas dos vertientes: "Acá se notan las dos vertientes que después continúan en esto. Que es como una muy coincidente, pero con divergencias los que leían Architectural Review y los que leían Architectural Design. Éramos los lectores del Archigram de toda la arquitectura inglesa, Fun Palace de Cedric Price. "

## Procesos urbano territoriales posteriores a 1985: de las comisiones a la planificación

Volviendo a varios de los aspectos comentados en la gestación del sistema de planificación departamental y proporcionando información complementaria, es importante destacar que algunos procesos territoriales superan largamente las posibilidades y objetivos primarios de la gestión patrimonial.

Desde un campo analítico de raíz demográfica, Acuña y Portillo (1994: p. 16) explicaban que Montevideo había asistido en la segunda mitad del siglo XX a un proceso de "Involución Urbana Generalizada". Por una parte, entre el 1963 y 1985, la ciudad creció hacia la periferia sin aumentar significativamente su población; a la vez, se dio un proceso en el que "la disminución del número de viviendas" no obedece a razones de desplazamiento de función habitacional sino a otras más rentables para el capital. Estudiando la relación de hogares por vivienda, 80.000 hogares se ubicaban en el rango de uno a dos, y hacia 1985 261.000 montevideanos se encontraban en condiciones de relativo hacinamiento coincidiendo en locación con áreas críticas de la ciudad, mientras, por ejemplo, la Ciudad Vieja continuaba su proceso de vaciamiento.

Asimismo, Acuña y Portillo (p. 27) señalaban que, sumando los hogares de alquiler con las cooperativas, una parte sustancial del ingreso iba destinada a la vivienda, y por lo tanto su costo pesaba decisivamente en la canasta familiar.

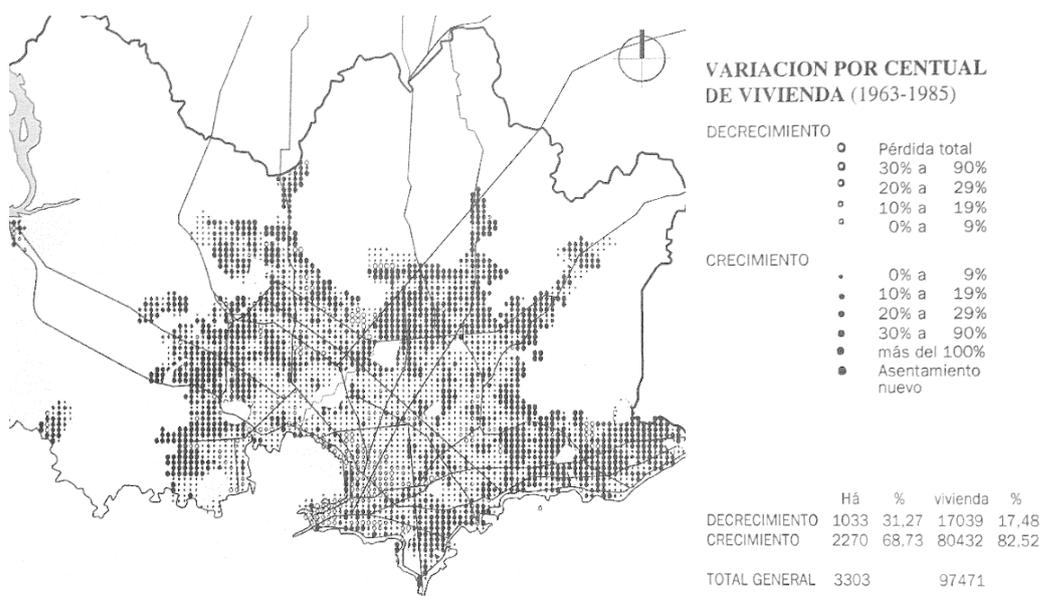


FIGURA 90 VARIACIÓN PORCENTUAL DE VIVIENDA ENTRE 1963 Y 1985. GRÁFICO TOMADO DE: ACUÑA, CARLOS; PORTILLO, ÁLVARO. MONTEVIDEO, UN CASO DE INVOLUCIÓN URBANA GENERALIZADA. EN: MONTEVIDEO UNA APROXIMACIÓN A SU CONOCIMIENTO. ITU-FARQ-UDELAR. MONTEVIDEO, 1994.

En este contexto de “crisis” urbana de los '80 y dada la respuesta militante contra el abandono de los valores históricos, se echaría a andar, como lo explicábamos, un nuevo sistema institucional. La Comisión Especial Permanente Ciudad Vieja (1982) fundada a luz de las comisiones de sitios y monumentos históricos ya frecuentes en Europa (como la *Commission des monuments, de la nature et des sites de Ginebra*<sup>31</sup>) y con influencia de la experiencia de protección patrimonial sucedida años antes en Nueva York (*NYC Landmarks Preservation Commission*<sup>32</sup>), empezó a operar en el área mediante tareas de contralor edilicio. Al poco tiempo elaboraría su inventario, y paulatinamente iniciaría la proposición de programas; afectando indudablemente el curso de los procesos anteriores del área, señalados por el IAC.

En cuanto a la creación de la CEP Ciudad Vieja, el Arq. Crispo Capurro, su primer secretario, señalaba en entrevista:

Los primeros dos años de la comisión fueron una guerra de trincheras. Los colegas querían construir y no podían entender que no podían hacer lo que se les daba la gana. Las fachadas con los edificios vecinos tenían que presentarse en el permiso; y otro montón de cosas. Al final todos decían estoy totalmente de acuerdo con lo que proponen, pero mi caso... llevó dos años esto, se estabilizó; y luego se convirtió en más rutinario.

Ya en 1988, Capurro se preguntaba si el modelo incipiente para Montevideo podía convertirse en una experiencia urbana replicable. *Grosso modo*, señalaba que la gestión urbana distaba de ser una cuestión orgánica en el departamento, y que la normativa de entonces no definía con precisión las competencias de los diversos actores urbanos, mientras la Intendencia ejercía poder de contralor sobre acciones del sector privado, pero otros organismos públicos actuaban de modo sectorial.

Al momento, persistía la dicotomía plan-proyecto en el contexto local (e internacional) (Spósito; 2017), con lo cual el ex secretario refería a un modelo urbano implícito que encuadrara las decisiones; y no a un plan director, que se basa en “una serie de premisas consideradas como válidas, sea por su justificación histórica, urbanística o social.”

Iniciados los '80, para estos actores emergentes, existía la convicción de operar mediante una integración del sector público privado, de la descentralización de

---

31 Según el Arq. Crispo Capurro en entrevista reciente.

32 Según el Arq. Hugo Gilmet. E incluso se da la influencia de lo sucedido en San Telmo, Buenos Aires Argentina, según el Arq. Nélon Inda.

decisiones, la participación ciudadana, de un enfoque integrado de la problemática urbana, y una normativa flexible, que pudiese estudiar el caso a caso.

En relación a la percepción previa por parte de la academia y buena parte de la población sobre el proceso de precarización urbana de Ciudad Vieja, el Arq. Nelson Inda (ex director Nacional de Patrimonio) diría:

En esa nueva dimensión de imaginación de la ciudad la arquitectura renovadora<sup>33</sup> actuó en el imaginario colectivo planteando que la Ciudad Vieja era una ciudad obsoleta. Esto barnizaba todas las acciones que se hacían sobre la ciudad. Cuando se realiza un censo de vivienda se consideraba que con más de 30 años no existe vivienda, que era obsoleta, y por tanto está dispuesto a ser sustituida. ¡No vas a mantener una casa eclética! En el 1960 era inadmisibles valorar esto. Por lo tanto, hay que ver cómo pensaba la Facultad y los cambios que se fueron dando con la agenda del GEU sobre 1980. (Entrevista, 2017).

En relación a los procesos de valoración del tejido existente, para actores públicos como el Arq. Salvador Schelotto (entrevista, 2017), la creación de comisiones como la de Pocitos, fue lo que permitió que no se terminase de perder la totalidad del patrimonio construido. En esta línea el plan, en proceso de aprobación<sup>34</sup>, prevé con mucha precisión predios especiales en los cuales se habilitan distintos tipos de acordamientos, en el intento de no congelar la dinámica urbana, pero manteniendo los valores del área. Como digresión al relato, vale marcar que en la visión del director actual de la UPP (Enresto Spósito, 2017) el grupo que originalmente más se opuso al sistema fue el inmobiliario (a través de su sociedad de Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay-APPCU-). Sin embargo, hoy han tomado la "causa" del patrimonio siendo operadores destacados en su delegatura a las comisiones.

Según Schelotto (entrevista, 2017) se gestó un fuerte giro institucional en Montevideo sobre la primera intendencia de Tabaré Vázquez (1990-1995), donde se crea la Unidad Central de Planificación (sobre la base del Departamento de Planeamiento Urbano creado por Lanza en 1985), y el nivel de empoderamiento de la planificación urbana

---

33 Término utilizado por la historiografía local, en particular por Mariano Arana y Lorenzo Garabelli para referirse a ciertas arquitecturas modernas de Montevideo sobre las décadas del '30, '40 y '50.

34 El Plan operará sobre 4200 padrones aproximadamente, mientras que el área en régimen patrimonial es de 1800. A su vez, importa su política sobre acordamientos, dado que, desde la actualización normativa del digesto respectiva al tema, desde 2020, ya no se habilitan acordamientos en régimen patrimonial, salvo que estén expresamente indicados.

parece crecer y con ella la fundación de nuevas comisiones (Prado, Carrasco-Punta Gorda).

En el caso del POT (1998), se incluyeron las áreas caracterizadas de valor patrimonial en un mecanismo más amplio de acción territorial mediante la figura de Áreas de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano, diferenciando claramente un régimen general de un régimen especial de suelo. Otra contribución del POT, según Inda, fue la gestión de la presión sobre el suelo mediante la limitación en altura, lo que modificó sustancialmente las ordenanzas vigentes y redujo significativamente la altura máxima de la ciudad a 9 metros, en gran medida. Aunque se mantuvieron topes más altos en avenidas y barrios consolidados en altura, este mecanismo se implementó para contener la expansión de la mancha urbana y revitalizar zonas centrales que estaban experimentando una dinámica de des-densificación.

Federico Bervejillo (2011) señala la existencia de un fenómeno de decadencia arraigado en Montevideo, que afecta gran parte de los barrios de la ciudad consolidada. Esta decadencia se manifiesta en la disminución y envejecimiento de la población, la típica crisis del empleo industrial, el crecimiento de la economía informal, así como el estancamiento y deterioro de la vivienda, acompañado de la decadencia del espacio público.

En este contexto, el Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (APOT) destacó que en las últimas décadas se ha observado un decrecimiento de la población en gran parte de las áreas centrales de la ciudad, mientras que el crecimiento se ha concentrado en los asentamientos de la periferia. Este fenómeno ha llevado a una contradicción en la que existe equipamiento urbano e infraestructura subutilizada en las áreas centrales y una falta total de los mismos en las áreas periféricas. Ante la complejidad de este fenómeno urbano, se plantea la necesidad de nuevos enfoques en la planificación que se centren en la puesta en valor del patrimonio urbano.

El POT se presentó como un plan de reequilibrio que buscaba construir un modelo alternativo al de segregación socio-espacial y abordar el asentamiento irregular como una manifestación extrema de este proceso. Propuso la difusión de equipamiento e infraestructura como instrumento para lograr dicho reequilibrio y la estructuración, consolidación y calificación de áreas de periferia (Bustillo, Canén, Delgado; 2016).

Sin embargo, el POT no contempló mecanismos de gestión más allá de ciertos programas generales que involucraban la asignación de recursos concretos a objetivos estratégicos. Una década después, el Avance de la Revisión del POT

(ARPOT), dirigido por el Prof. Schelotto, reafirmó la importancia de mantener y profundizar el reequilibrio socio-urbano mediante el desarrollo de instrumentos específicos en áreas centrales, intermedias y periféricas.

El balance presupuestal es crucial para comprender la dificultad de incidir en los procesos. En 2019, la IM tuvo ingresos por 22.793 millones de pesos, de los cuales 20.146 millones procedían de fuentes departamentales y 2.647 millones de transferencias nacionales. Los egresos operativos alcanzaron los 21.945 millones de pesos, con 10.353 millones destinados a retribuciones, 7.441 millones a gastos de funcionamiento y 4.151 millones a inversiones (18,9%).

De estos egresos, 292 millones de pesos (1,3%) corresponden al Departamento de Planificación, mientras que a la UPP y Comisiones Especiales les corresponden 43 millones (0,19% del total). Esto demuestra que la UPP es una de las unidades con el presupuesto más modesto dentro del Departamento que ya cuenta con menos recursos de la IM en general.

Esto no implica que otros departamentos no destinen recursos a labores relacionadas con el patrimonio. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Urbano, a través del programa de fincas, destina 2 millones de pesos al año (aproximadamente) a la intervención en inmuebles vacantes, con un presupuesto total de 3.002 millones (12,9% del total). Además, otros departamentos como Vialidad y Desarrollo Ambiental cuentan con presupuestos significativos.

En el caso de la materia patrimonial, al tratarse de un asunto difícilmente clasificable como sectorial, se requiere una coordinación efectiva de competencias entre departamentos, divisiones y unidades. Sin embargo, su ubicación limitada en el organigrama dificulta la jerarquización efectiva de sus potestades.

Juan Pedro Urruzola (entrevista, 2017) reflexionó críticamente sobre los procesos urbanos en áreas fuera de los regímenes de protección patrimonial. Señaló que las CEP son cajas de resonancia local y que es importante aprobar planes para estos lugares, evitando contradicciones normativas. Además, destacó que la planificación territorial, como política que vela por el interés general, debe establecer un sistema de reglas claras.

En definitiva, esta reflexión reconoce que la planificación territorial, como política que vela por el interés general, requiere un sistema de reglas claro para tratar con los particulares. Siguiendo esta línea, Spósito (2017) afirma que una vez que la Ciudad Vieja estableció reglas claras en términos de planificación, los conflictos con el sector



medio siglo. Uruguay ha avanzado, pero hay problemas y miedos ante lo nuevo o prioridades demasiado sectoriales." Para el autor debe sopesarse "lo cualitativo, lo pragmático y la gestión".

En esta línea crítica, Capandeguy<sup>36</sup> expresa el inexorable proceso de transformación de las ciudades y defiende una posición en la que la capital debe animarse más a transformarse. El Montevideo moderno de las décadas de los '20 y '30 cautivó a muchas personas con sus operaciones de gran innovación y creatividad en su momento. Uno de los desafíos radica en atreverse a innovar y que esto no sea una cuestión intimidante, sino más bien un desafío hacia el futuro. Capandeguy agrega que, en este enfoque, no se debe exagerar los valores arquitectónicos locales.

### **Valorización en áreas patrimoniales**

Una forma de realizar conjeturas sobre los procesos urbanos que han afectado a estas áreas puede ser medianamente objetivada a través de un repaso de datos demográficos e inmobiliarios. Así, podremos ver, procesos *in crescendo* e *in descendendo* de ciertas zonas, hoy reconocidas como áreas de valor patrimonial. Se podrá observar que existen tendencias bien diferenciadas, como es de esperar. Por una parte, porque no todas las áreas han recibido la misma atención por parte de las políticas públicas, pero también porque no todas tienen la misma cobertura de servicios ni de acceso fluido al transporte público.

Para el Arq. Daniel Christoff (2011: p. 100) las centralidades vinculadas al casco histórico están en condiciones más ventajosas que otras para recepcionar transformaciones positivas.

De hecho, están en proceso de transformación y puesta en valor, con mayor o menor éxito, en buena parte de las ciudades latinoamericanas [...] En cambio, las centralidades urbanas de carácter intermedio, en términos generales han perdido el rol relevante que tuvieron en el proceso histórico de construcción de la ciudad, siendo dependientes de la especialización que han adquirido por la pérdida de diversidad.

Más recientemente la Ley N.º 18.795 que define el régimen de Vivienda de Interés Social (ahora Vivienda Promovida) ha distinguido ciertas áreas de lo que podríamos

---

<sup>36</sup> En relación a Supervielle, P. (2018, November 12). "La oferta de espacios públicos en Montevideo está envejecida." El Observador. <https://www.elobservador.com.uy/nota/-la-oferta-de-espacios-publicos-en-montevideo-esta-envejecida--201811918026>

figurar en algunos barrios céntricos, calificando los valores de suelo por concepto de renta, y no tanto por mejora cualitativa del ambiente urbano.

OBS	BARRIO	PRECIO M2			CANT. COMPRAVENTAS			POBLACIÓN		
		1999/2001	2015	V	1999	2015	V	1996	2011	V
PH	Ciudad Vieja	574	1100	91.6	460	540	17.4	15805	12555	-20.6
PC	Carrasco	739	1516	105.1	260	234	-10.0	16597	15488	-6.7
PH	Pocitos	842	1751	108.0	1840	1651	-10.3	69928	67992	-2.8
PC	Prado	756	915	21.0	266	244	-8.3	22921	20199	-11.9
PH	Centro	623	1199	92.5	826	809	-2.1	22289	22120	-0.8
PH	Cordón	661	1506	127.8	847	1006	18.8	42262	42456	0.5
	Colón NO-C	sd	sd		66	93	40.9	26236	28849	10.0
	Peñarol	sd	sd		182	163	-10.4	35503	34485	-2.9
---	Total	---	---	---	13952	16055	15.1	1344839	1318755	-1.9
	*Datos Parado y Carrasco del 2001									

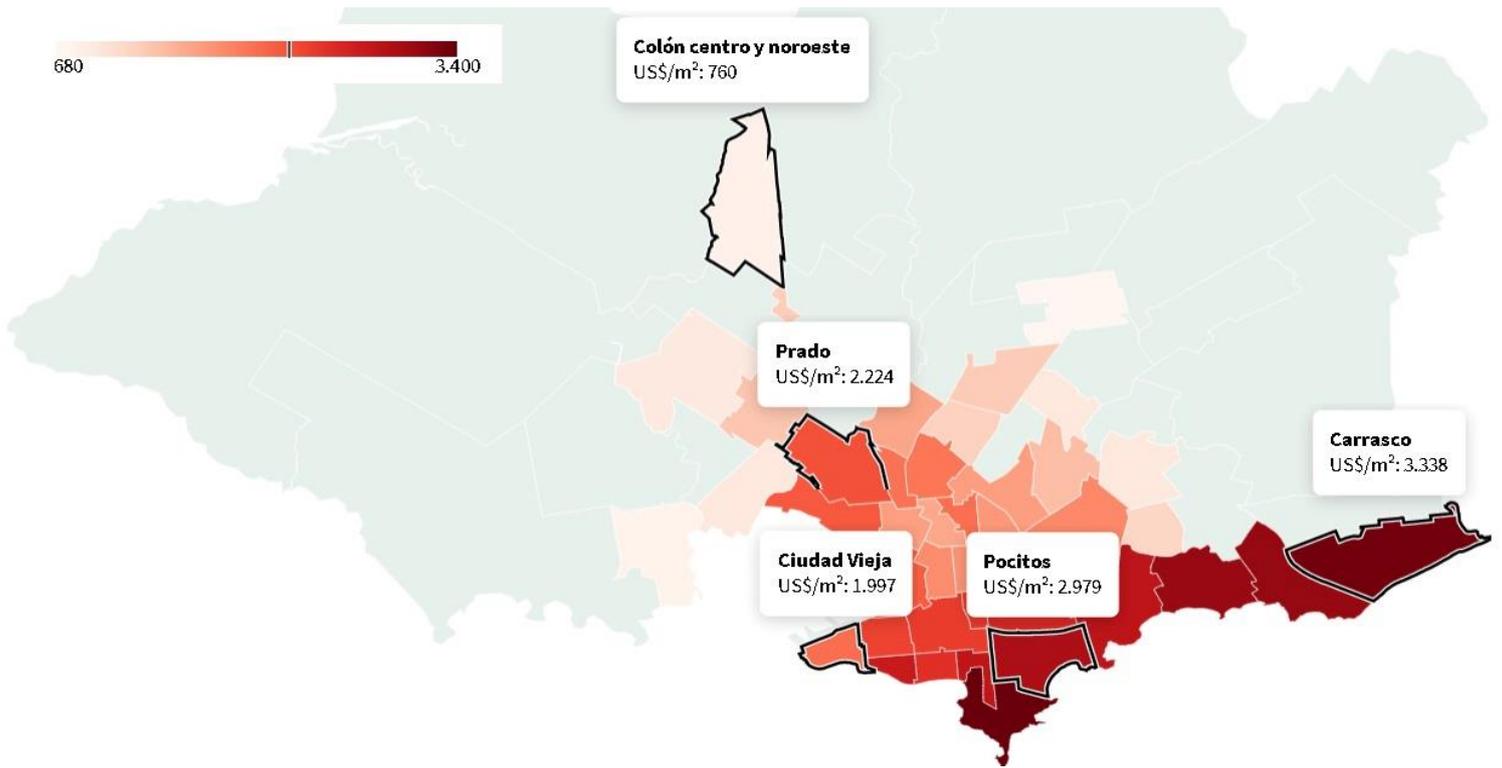
**TABLA DE ELABORACIÓN PROPIA EJECUTADA POR JUAN MONTANS EN EL MARCO DEL PROYECTO INTERNO DE INVESTIGACIÓN FADU 2017. EN BASE A CENSOS DEL INE, 1996 Y 2011.**

En torno a los procesos recientes, es difícil extraer reflexiones concluyentes. Sin embargo, podemos apreciar a través de ciertos datos del mercado inmobiliario, que no existe una dinámica homogénea en las diversas áreas caracterizadas de valor patrimonial. Así como tampoco se ponen en juego los mismos instrumentos en ellas.

Según datos del Monitor Habitacional N.º 4 de la Unidad Permanente de Vivienda de FADU, durante el año 2012 se aprobaron 1.443 permisos de construcción en la capital. De estos, el 75 % corresponden a viviendas, poco más del 18 % a comercios y poco más del 4 % a la industria. A su vez, dentro de los permisos destinados a vivienda, 59 % fueron otorgados para unidades de menos de 80 m<sup>2</sup>.

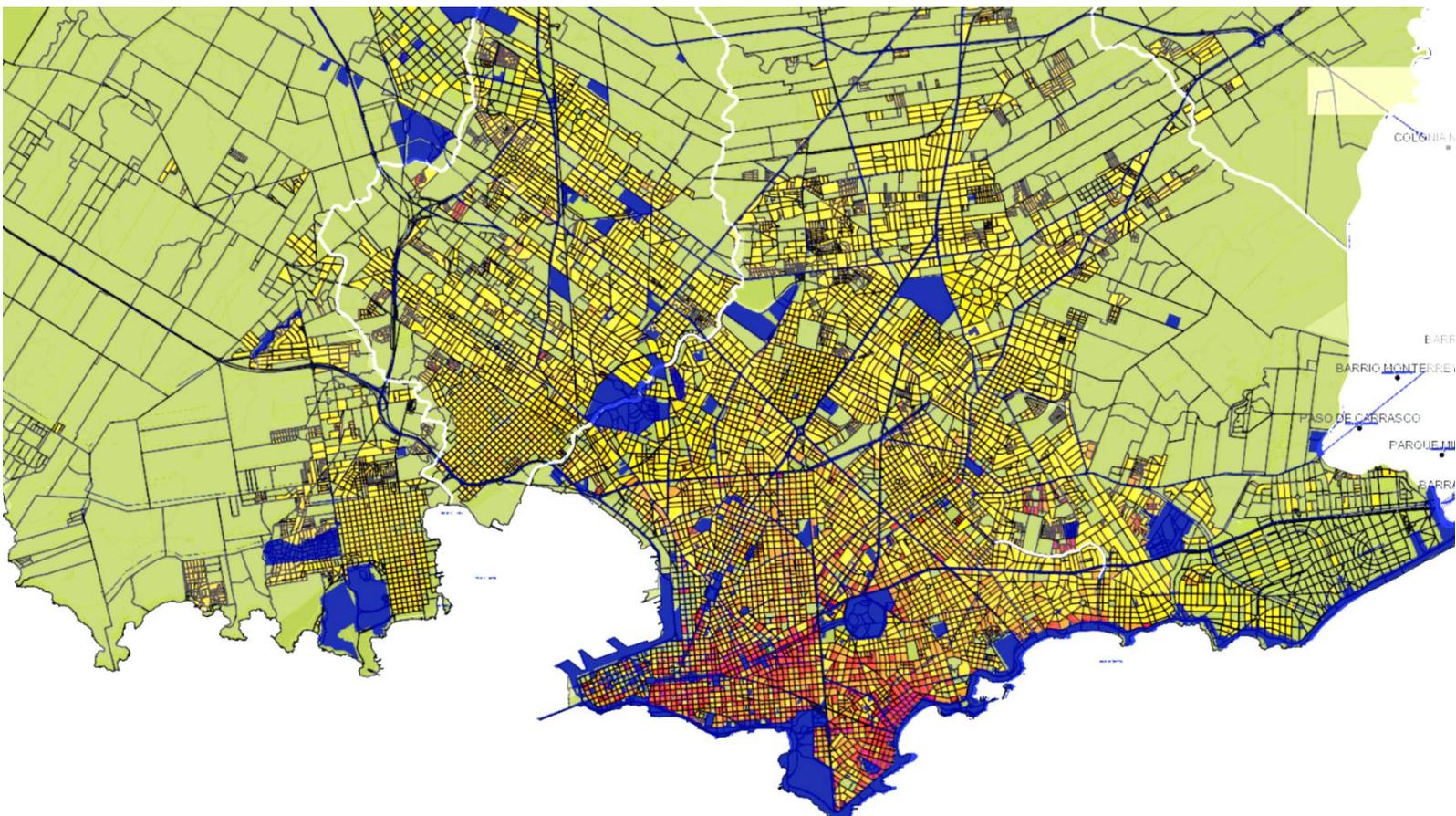
Áreas patrimoniales como Carrasco y Punta Gorda, pero también Malvín y Buceo<sup>37</sup>, concentraron la mayor cantidad de permisos de obra para vivienda en ese año, representando en conjunto el 33 % del total habilitado, pero solo representan el 22 % del total de la superficie aprobada.

<sup>37</sup> Estas hoy son, parcialmente, áreas de especial consideración mencionadas en capítulos anteriores.



FIGURAS 92 ARRIBA: DATOS EXTRAÍDOS DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DIARIO EL OBSERVADOR. PRECIOS DE VENTA DE VIVIENDAS POR METRO CUADRADO, SEGÚN DATOS TOMADOS DE MERCADO LIBRE. ENERO DE 2020. RECUPERADO DE: [HTTPS://BIT.LY/3Z0SMBM](https://bit.ly/3Z0SMBM)

ABAJO: MAPA DE SUPERPOSICIÓN ENTRE ÁREAS E INMUEBLES CON PROTECCIÓN PATRIMONIAL Y DENSIDAD POBLACIONAL



Por otro lado, Tres Cruces, Cordón, Ciudad Vieja y Aguada receptionan en total el 10 % del número de permisos, pero constituyen el 24 % de la superficie aprobada. Ergo, en estas áreas se están acumulando los proyectos con mayor número de unidades. Analizando las consecuencias del ciclo económico de los '90 y los 2000 Rubini (2010; p. 45) determina que:

En 1996, la población que en general accedía a arrendar viviendas en el área central tenía que contar con ingresos iguales o superiores a los del tercer quintil. En 2002, las condiciones de acceso a la vivienda arrendada por parte de la población más pobre se vieron afectadas como consecuencia de la crisis económica [...] Se observa, por lo tanto, un proceso de expulsión de la población de menores ingresos del área central a lo largo de la década de los noventa, que se acentúa con la crisis económica de 2002. Luego de la crisis, como resultado de la recuperación de los ingresos reales y de un ajuste paulatino de los arrendamientos del área central, la población perteneciente al segundo quintil de ingresos accedería nuevamente a la vivienda arrendada en este sector de la ciudad.

Si bien estos datos se ubican en las pasadas décadas, confirman una tendencia en la revalorización de áreas centrales no costeras, varias de ellas con regímenes de suelo patrimonial, o en vías de declaración patrimonial, como Cordón. Volviendo a Rubini, en sus investigaciones de tesis doctoral (2020; p. 171) afirma que:

Se trata [El Cordón] de un área donde el stock habitacional también cuenta con un alto porcentaje de viviendas en alquiler, en muchos casos ligado a un proceso de densificación habitacional a través de la implementación de políticas públicas de reciclaje.

Queda pendiente ver cómo se afectarán los procesos cuando Cordón al sur y al norte, cambien su régimen de suelo por el referido aumento de nuestras áreas patrimoniales. Por otro lado, el sector este de la ciudad, que podríamos identificar con Carrasco-Punta Gorda, mantiene los precios más altos de metro cuadrado, pero su variación interanual se encuentra estancada. Por cierto, es de conocimiento por delegados académicos a la CEP correspondiente, que Carrasco se encuentra con un incipiente problema de vaciamiento de grandes inmuebles, a raíz del cambio de dinámica poblacional en las franjas altas, que prefieren la seguridad del apartamento, asunto que parcialmente puede explicar la variación interanual al alza de zonas como Pocitos y nuevos barrios privados (que ya superan en superficie a las áreas de asentamientos irregulares).

Actualmente, Ciudad Vieja y Barrio Sur, foco de diversas políticas urbanas, parecen estar en un proceso ascendente de valorización del suelo. Ciertamente, es un asunto de interesante estudio la influencia del Programa Ciudad Segura del Ministerio del Interior iniciado en 2013. Según estadísticas, en 2014 los hurtos y rapiñas bajaron a la mitad<sup>38</sup>. Este proceso que algunos discuten como de gentrificación, merece atención en la medida en que es posible que la densidad poblacional del casco histórico comience nuevamente a robustecerse. En línea, asoman experiencias de recuperaciones edilicias parciales de diverso tipo, como en el caso de la dinámica cultural/especulativa (en manos de pocos inversores) del Bajo de Ciudad Vieja; mientras que, en tantos otros sectores de la ciudad, persisten polémicas por sustitución de inmuebles de valor patrimonial con el fin de obtener una mayor renta de suelo.<sup>39</sup>

Para autoras como Altair Jesica Magri (2015; p. 25) se pueden observar ejemplos cercanos, como el caso de Puerto Madero en Buenos Aires o los programas de recuperación en la Ciudad Vieja de Montevideo, que ejemplifican una tendencia neoliberal arraigada en la esfera pública. Esta tendencia impulsa y facilita iniciativas de rehabilitación y revitalización urbana en áreas deprimidas, que enfrentan problemas de pobreza, delincuencia y cambios en códigos o valores sociales. Para los autores, los términos de revitalización y rehabilitación otorgan la legitimidad política necesaria a acciones privadas que contribuyen a la segregación territorial del suelo urbano, excluyendo directa o indirectamente a grupos sociales que no pueden afrontar el costo de viviendas, servicios y bienes de consumo en esas zonas.

Asimismo, en el período 1999-2015 solo Ciudad Vieja, dentro de las áreas patrimoniales, aumentó su dinámica de compraventa de inmuebles en un 17 %, mientras que zonas como Pocitos, Carrasco y Prado tienen indicadores negativos en esta materia. Dentro de estos, Prado, incluso, es el único que ni siquiera ha aumentado significativamente el costo del metro cuadrado (1999-2015). No obstante, a partir del 2016, y la quita del tope para las viviendas de promoción, parece haber una superación de tal dinámica. Más aún con la desregulación normativa que se da en 2020 para este mismo marco legal. Paradojalmente, esto se da en el momento en que la capacidad de adquirir metros cuadrados en Montevideo para personas de salario medio decrece

---

38 Ver: Redacción. (2015, April 4). Con las cámaras de Ciudad Vieja, los hurtos y rapiñas bajaron a la mitad en 2014. El Observador. <http://www.elobservador.com.uy/con-las-camaras-ciudad-vieja-los-hurtos-y-rapinas-bajaron-la-mitad-2014-n289721>

39 Un caso de debate reciente lo constituye el episodio de la Casa Crespi en Punta Carretas, y una operación edilicia que en principio contraviene lo pautado para un inmueble de Interés Departamental.

pronunciadamente. A tal respecto, el experto mexicano Carlos Morales, denunciaba la Ley de Vivienda de Interés Social uruguaya, “porque no construyó vivienda social y por los subsidios que recibió”<sup>40</sup>. De este modo los desarrolladores solo reciben externalidades positivas, sin un claro beneficio para los pobladores de menores recursos.

En contracara, para la arquitecta Patricia Roland (2011: p. 208) ex directora de planificación, en ocasiones:

las políticas de conservación o protección del patrimonio, aplicadas a través de una normativa urbanística, dificultan o limitan la reinversión, obteniendo así el efecto contrario al perseguido y terminan por estimular el abandono de los inmuebles por parte del propietario.

A esto podemos sumar el impacto de la Ley de Vivienda de Interés Social, hoy vivienda promovida. En palabras de la tesista Amancay Matos (2021: p. 61):

Se destaca que bajo este programa las familias de ingresos medios aseguran el acceso a suelos urbanos consolidados, lo que significa que se accede a un hábitat adecuado para la vida urbana. En particular se observó una concentración de localizaciones en el área central de la ciudad y la zona contigua que pertenece al suelo urbano consolidado intermedio.

Y para Matos es aquí “donde se concentra la mayor cantidad de valores patrimoniales, arquitectónicos y ambientales, simbólicos e identificadorios de nuestra ciudad”.

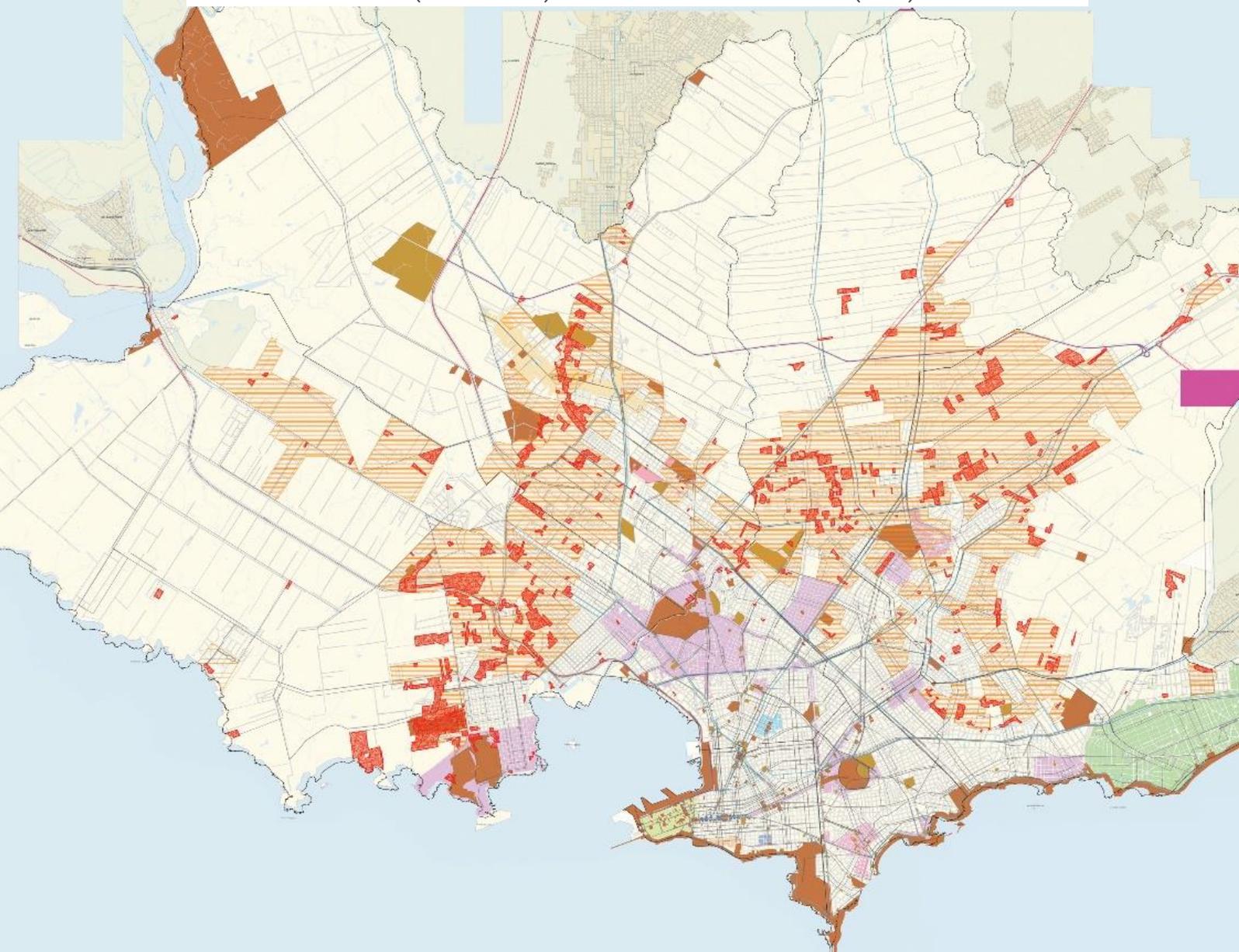


40Ver: Muñoz, A. (2021, July 2). Experto mexicano criticó la Ley de Vivienda de Interés Social uruguaya, porque no construyó vivienda social y por los subsidios que recibió. La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/9/experto-mexicano-critico-la-ley-de-vivienda-de-interes-social-uruguaya-porque-no-construyo-vivienda-social-y-por-los-subsidios-que-recibio/>

**FIGURA 93 VIVIENDAS PROMOVIDAS POR LA ANV EN LA ZONA CENTRO, PALERMO, CORDÓN. FUENTE: SIT, MVOT**

En otras palabras, estos apuntes parecen indicar la necesidad de ahondar en las evaluaciones de los procesos con el auxilio de disciplinas como la economía urbana, que conlleven una modelización del fenómeno capaz de sustentar caminos sólidos de acción. Algunas preguntas abiertas que deben explorarse de cara a un diagnóstico afinado de los procesos recientes pueden implicar los siguientes tópicos: Por un lado, ¿cuánto ha afectado a los valores de suelo la creación de planes parciales y otras piezas de planificación derivada? Y por otro, ¿Cuáles son las posibilidades reales de aplicar derechos de edificación transferible para Montevideo y por cuáles áreas comenzar para coadyuvar en la construcción de procesos urbano-territoriales virtuosos? ¿Cómo los planes se vinculan con la legislación vigente en materia de vivienda?

**FIGURA 94 MAPA DE ELABORACIÓN PROPIA. ÁREAS PATRIMONIALES SUPERPUESTO A ZONAS DE LA CIUDAD CON 3 O MÁS NBI (ANARANJADO) Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES (ROJO)**



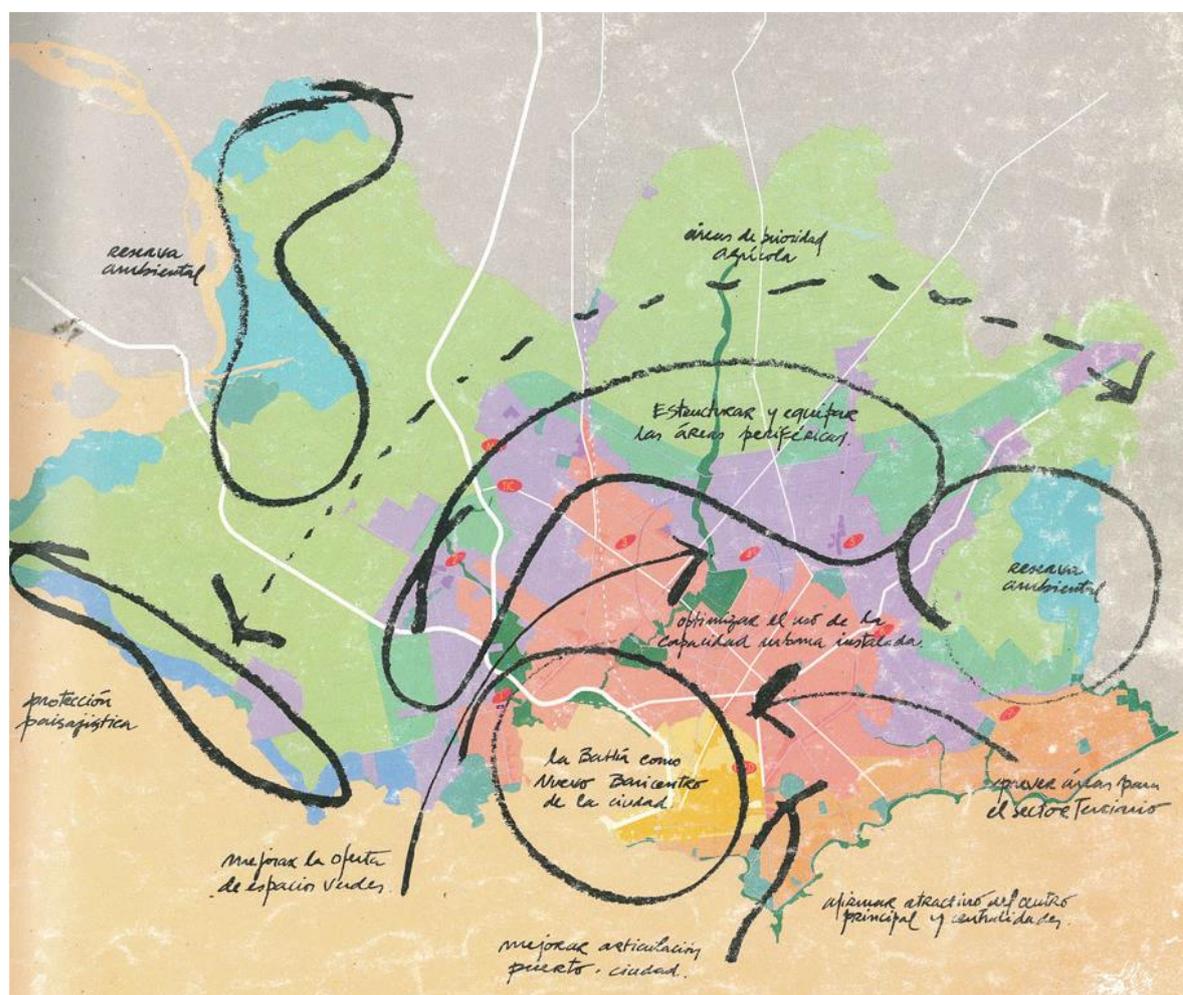


FIGURA 95 GRÁFICO SÍNTESIS DE ESTRATEGIAS TERRITORIALES DEL AVANCE DEL POT (1997). VÉASE EL INTERÉS POR RE-CALIFICAR ÁREAS CENTRALES DE LA CIUDAD EN EL MARCO DE UN PROYECTO GLOBAL PARA TODO EL DEPARTAMENTO.

## **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PLAN MONTEVIDEO-POT)**

El POT se convierte, definitivamente, en el documento que oficialmente vincula la planificación y la promoción del patrimonio en el departamento de Montevideo. En los Objetivos particulares de su Anteproyecto (IMM, 1998), se establece como prioritario "preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico, compatible con las necesidades y renovaciones aportadas por las nuevas generaciones" (IMM, 1998).

El proceso de desarrollo del Plan Montevideo se extendió por más de dos años, fruto de la colaboración entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Universidad de la República, a partir de un convenio firmado en 1995. La versión final se completó a fines de 1997 y, después de un proceso de estudio y búsqueda de consenso político, que incluyó modificaciones, fue aprobada por la Junta Departamental el 10 de septiembre de 1998, entrando en vigencia el 1 de diciembre del mismo año (Gilmet, 2001).

La memoria del Plan indica una continuidad con las ideas urbanísticas de las décadas anteriores, en particular con las iniciativas de los años '80 que reconocían la diversidad histórica de las partes de la ciudad y el valor del patrimonio, pero no en total contraposición a las nociones más bien holistas, o totalizantes, del pensamiento urbanístico moderno. (POT - Contexto planificador - p. 18).

El POT emergió como un instrumento precursor en la esfera de la planificación tanto a nivel departamental como nacional, destacándose por su innovación antes de la existencia de una ley nacional específica en la materia, la cual no se concretaría hasta una década más tarde. Cerca de dos décadas atrás, los autores del plan ya reconocían la naturaleza metropolitana de la capital, aun considerando su escala modesta.

De acuerdo con el documento preliminar del Plan (IMM, 1997: 5), se identificó una serie de dinámicas urbanas significativas que abarcan varias décadas. En la década de los 60, la ciudad experimentó un estancamiento junto con un deterioro de las periferias, caracterizado por la formación de asentamientos irregulares y el declive de las zonas centrales. La década de los 80 estuvo, en cambio, marcada por una estabilidad demográfica, aunque paradójicamente la ciudad se dispersaba de manera innecesaria, contrastando con el desalojo de sus áreas centrales.

Durante los años 90, se empezó a observar un cambio gradual, impulsado por una gestión municipal más activa. En este periodo, se pone de relieve la creación de los

Centros Comunales Zonales (CCZ) como entidades municipales descentralizadas, la implementación de los consejos vecinales como plataformas de participación comunitaria y un incremento sustancial en la inversión en infraestructura física. Este último punto incluye las importantes obras del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo (PDSUM), que merecen una mención especial por su impacto en la mejora de la ciudad.

## **El modelo del POT y la planificación derivada**

Según la arquitecta y urbanista Eleonora Leicht (2018), quien ha desempeñado un papel importante en la gestación del Plan, los años 90 marcan un cambio en la planificación, alejándose de la experiencia tipomorfológica de los años 80 y volviendo a considerar el territorio como objeto central de la planificación.

En la década de los 90, que coincide con la concepción y desarrollo del POT hasta su aprobación en 1998, se observa en el ámbito local una transformación en la disciplina de la planificación. Leicht identifica dos posturas respecto a la planificación que no son necesariamente antagónicas, sino más bien complementarias: el "Urbanismo Urbano" (la postura predominante) y el "regreso del Territorio" (la postura emergente). Ambas perspectivas se reflejan en el POT, pero cada una tiene alcances distintos.

En relación a este período, el Prof. Dr. Álvaro Portillo (2003: p. 40) destacó "los significativos esfuerzos de la nueva gestión municipal" y señaló que "la matriz dual de desigualdades, lejos de desaparecer, parece haberse consolidado". Esta afirmación de Portillo resalta la paradoja existente entre las aspiraciones de lograr un "reequilibrio sociourbano, global y zonal" (IMM; 1998: p. 13) y la "exclusión como un fenómeno permanente para diversos sectores sociales" (2003: p. 41).

El POT se concebía como un enfoque "global y coherente" (IMM; 1997: p. 6) con flexibilidad en sus capacidades. En ese momento, el municipio (hoy gobierno departamental) se atribuía la competencia en la planificación como parte de sus responsabilidades específicas, un punto que la Ley N.º 18.308 posteriormente ratificaría en su artículo 14. También se estableció que debía servir como referencia para la elaboración de nuevos planes quinquenales. En un estado unitario latinoamericano con tendencias centralistas predominantes (Arocena, 2001), se delegó en los esfuerzos de coordinación la tarea de lograr el ordenamiento del territorio, lo que implicaba armonización con ministerios, entidades autónomas y

servicios descentralizados. Además, se reconoció la importancia del respaldo técnico de la Universidad de la República (Udelar).

En medio de esta complejidad, el régimen de suelo establecido en el POT representó un avance en comparación con el modelo anterior. Como lo explicó el economista Eloy Rodríguez (2007), quien anteriormente formó parte de la División de Planificación Estratégica de la IMM, el POT definió una tríada de regímenes de gestión del suelo: general, patrimonial y específico. El primero se refería a la normativa general que se aplicaba a todos los tipos de suelo, dictando reglas sobre usos, edificabilidad y afectaciones. El régimen patrimonial tenía como objetivo la preservación o protección específica de ciertas áreas de suelo designadas para tal fin. El régimen específico, en cambio, implicaba la aplicación de una normativa especial que reemplazaba a la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelación. Este régimen se aplicaba en las áreas de promoción del suelo urbano y en el suelo potencialmente urbanizable, después de la aprobación del programa de actuación urbanística correspondiente.

En cuanto a la preservación del patrimonio, la memoria de ordenación del POT (1998: p. 158) en sus criterios generales subrayaba que los valores patrimoniales eran un componente estructural del plan. En consecuencia, se establecieron políticas para la protección, promoción y desarrollo del patrimonio de Montevideo. Se enfatizó la necesidad de definir criterios de clasificación y selección de áreas y obras con valor testimonial. Además, se abogó por la preservación de los valores característicos de los barrios de la capital como una alternativa al modelo de ciudad segregada existente. Esto implicó la creación de instrumentos que consideraran los distintos grados de protección del patrimonio.

En términos de estructura, se instituyó la ya referida UPP, confeccionándose el primer listado de Bienes de Interés Departamental. Sus principales cometidos como unidad fueron:

- A. Identificar, relevar, calificar e inventariar el conjunto de bienes de interés por su valor patrimonial que son objeto de tutela y mejoramiento, dentro del Departamento de Montevideo.
- B. Contribuir a establecer una política general respecto a los bienes dentro del Régimen Patrimonial de Suelo Urbano.
- C. Coordinar las acciones de las Oficinas de las Áreas Patrimoniales y sus Comisiones Especiales Permanentes. Asimismo, coordinar acciones con otras oficinas de la

Intendencia y con órganos del tercer nivel de gobierno y sistemas descentralizados en relación con la materia de su competencia.

D. Propiciar la elaboración y ejecución de planes y programas en la materia de competencia.<sup>41</sup>

En el punto II.4.2 de Preservación Patrimonial en Suelo Urbano, la norma amplía los criterios en comparación con la Carta de Washington de 1989 y la Carta de Venecia de 1964. La Carta de Venecia rectificaba la valoración de sectores urbanos, considerando los "vínculos con el resto de la realidad urbana" y las "funciones específicas adoptadas a lo largo de su historia". En consonancia con esto, se introduce el concepto de área de protección sometida a régimen patrimonial. Se toman en cuenta en los Criterios de Definición aspectos como ecosistemas relevantes, trazado y catastro, la relación entre edificaciones y áreas abiertas, y la representatividad de valores culturales de la sociedad, entre otros.

Los aspectos básicos de actuación dentro de estas áreas de protección (1998: p. 159) implican la elaboración de los mencionados planes especiales de ordenación, el estudio de las construcciones en el área mediante un inventario, el control de las intervenciones edilicias, la promoción de valores y la ejecución de acciones concretas.

Por otro lado, la detallada memoria normativa, de gestión y seguimiento del POT define seis instrumentos de ordenamiento y planificación (p. 235). Estos instrumentos incluyen programas de actuación urbanística, planes especiales, planes zonales, normas complementarias, proyectos urbanos de detalle e inventario de bienes de interés municipal.

Es importante señalar que no todas las previsiones fueron completamente concretadas, ni todos los instrumentos normativos fueron plenamente implementados. Además de lo normativo, el Arq. Eduardo Folco destaca entre las realizaciones del plan la construcción de un puente doble sobre el arroyo Carrasco, la continuación de las ramblas Montevideo-Canelones, el ensanche del bulevar Batlle y Ordóñez desde Cnel. Raíz hasta Lecocq, el anillo perimetral, el corredor Garzón y la ejecución parcial del proyecto Miguelete (AAVV; 2015: p. 219).

Además, se resaltaba el acierto en la previsión de temas diversos, particularmente las migraciones, los cambios en el crecimiento y decrecimiento de la población en el área

---

<sup>41</sup> Ampliar información en: <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/proteccion-del-patrimonio>

metropolitana. Por su parte, los escenarios planteados anticipaban la necesidad de trabajar con tendencias que permitieran abordar "alternativas posibles". La identificación de un escenario demográfico centrífugo y envejecido, así como la urgencia de superar el "analfabetismo funcional" (IMM; 1997: p. 13) derivado de la segregación en las áreas periféricas, requerían revertir el fenómeno de la desconcentración geográfica y promover políticas institucionales en materia de vivienda que pudieran llevar al "aumento de la inmigración y compensar el envejecimiento" (IMM; 1997: p. 12). La Ciudad Vieja, como se observa en los objetivos del PECVM, derivado del POT, es el escenario y el campo de pruebas de estos intentos de reversión.

Leicht (2018) señala que, en el contexto español, que ejerce una influencia significativa en nuestro marco de planificación, también se había evidenciado el abandono de la dinámica metropolitana como un problema relevante.

Se puede señalar el artículo de Vegara Gómez<sup>42</sup> de 1993 titulado 'Cultura Urbana y Cultura del Territorio', como una temprana caracterización y crítica a los Planes de la Generación de los Ochenta. Se señala en dicho artículo, que, si bien estos planes aportaron una nueva Cultura Urbana de gran valor y asociado a la recuperación de los ayuntamientos democráticos, tenían enormes carencias, entre ellas, la negación del hecho metropolitano y de la escala regional,

No obstante, el POT se esforzó por abordar ambas escalas en un solo enfoque, buscando superar esta dicotomía a la luz de una tendencia internacional que abogaba por esa integración. En relación a los "Elementos de Diagnóstico Territorial" (IMM; 1997: p. 14), el POT hacía hincapié en la importancia de la "arquitectura con periodos de una gran coherencia y calidad" entre varios otros problemas territoriales identificados. Este patrimonio arquitectónico representaba "formas de vida con las que se identificaba el ciudadano de Montevideo".

---

<sup>42</sup> La autora cita específicamente el siguiente artículo: VEGARA GÓMEZ, Alfonso (1993): Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Volumen I tercera Época no.95-96 primavera- verano

## **Planificación de 2do grado en Ciudad Vieja**

En el caso del PECVM, su prólogo (2004), escrito por el ex intendente Arana, afirmaba que transformar la Ciudad Vieja contribuiría al cambio de toda la ciudad. El plan se inspiraba en la experiencia del GEU en los años 80, que luchó por preservar el patrimonio como un elemento fundamental para conquistar espacios de libertad (IMM; 2004: p. 5). Tanto para el GEU como para el PECVM, el patrimonio representaba un derecho en una ciudad democrática. Por lo tanto, el plan derivado se centraba en la mejora de la calidad de la escena urbana y promovía el desarrollo económico a través de una triple visión integral: como un proyecto estructural de intervención en el área, un cuerpo normativo y un instrumento de gestión (IMM; 2004: p. 7)<sup>43</sup>.

Esto implicaba que el principal instrumento de ordenamiento territorial del departamento valoraba el patrimonio arquitectónico no solo como piezas únicas o emblemáticas, sino también por su importancia urbana. La "Introducción a la Propuesta" (IMM; 1997: p. 23) señalaba que el Plan no solo serviría para la planificación, sino también para la gestión, ya que las propuestas se desarrollarían a través de instrumentos de gestión.

Sin embargo, esta reivindicación no estuvo exenta de controversia, especialmente en relación con el artículo 237 del POT, que generó debate entre las cámaras empresariales debido a su enfoque "conservacionista" (Ponte y Cesio; 2008: p. 70). Estos postulados implicaban ciertas restricciones al derecho de propiedad cuando los bienes estaban sujetos a protección.

Los antecedentes del PECVM destacan el auge inmobiliario de la década de 1970 durante la dictadura, que incluyó la desafectación de los monumentos históricos y resultó en varias demoliciones. Luego se describen las "Acciones de defensa" llevadas a cabo entre 1982 y 1984 (IMM; 2004: p. 19) bajo el Decreto N.º 20.843, que declaró a la Ciudad Vieja como un área testimonial y estableció la CEPCV<sup>44</sup>.

---

43 Subrayamos la importancia de detallar algunos aspectos de lo acaecido en Ciudad Vieja sobre otras áreas caracterizadas, pues este fue el primer ejemplo de abordaje consumado en la materia y a través de su experiencia se replicarán (aunque no homotésicamente) varias de sus claves a otros sectores de la ciudad.

44 Destaca la Realización del Inventario Básico del Patrimonio Arquitectónico por convenio entre la IMM y la SAU en 1983; la peatonalización de la calle Pérez Castellano y la Plaza Contraescarpa.

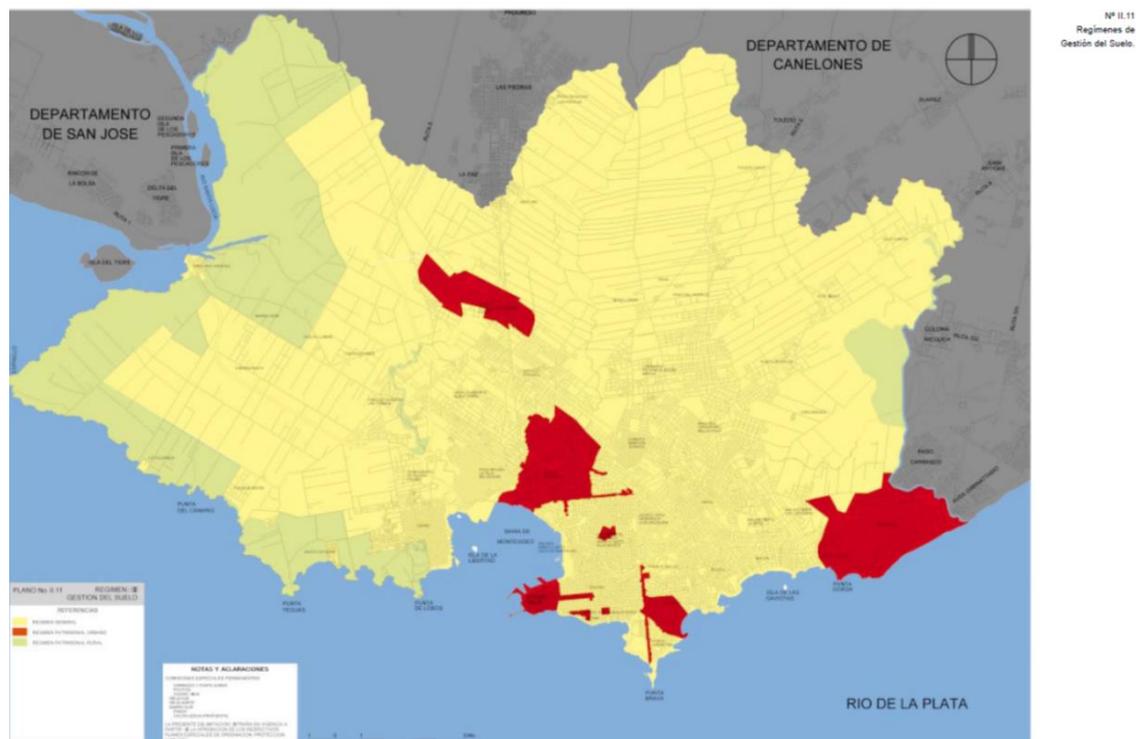


FIGURA 96 POT. II. MEMORIA DE ORDENACIÓN. II.6. CARTOGRAFÍA N.º II.11 REGÍMENES DE GESTIÓN DEL SUELO. SE SEÑALABAN LAS ZONAS EN RÉGIMEN PATRIMONIAL. P. 193  
[HTTP://WWW.MONTEVIDEO.GUB.UY/SITES/DEFAULT/FILES/MEMORD.PDF](http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/memord.pdf)

En el primer período de gobierno municipal progresista, durante el mandato del Dr. Tabaré Vázquez, se caracterizó una etapa de "Reestructura municipal" que abarca de 1985 a 1989 (IMM; 2004: p. 21). Durante este periodo, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) sentó las bases para una estructura descentralizada y administración local. El economista Portillo (2003: p. 33) señala que las 18 agencias municipales desconcentradas (CCZ) iniciaron un "proceso gradual de asignación de recursos humanos y materiales". Además, se destaca la creación de la Unidad para la Protección del Patrimonio Edilicio, Urbanístico y Ambiental, cuyo nombre sugiere una ampliación de la noción de monumento-nación que se estableció en la Ley N.º 14.040, que creó la hoy llamada Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación en 1971.

La etapa siguiente, según la visión del PECVM, se define como "Planificación Vs Acción" y abarca el período entre 1995 y 1999 (IMM; 2004: p. 22). Durante este período, se hace evidente el "agotamiento del modelo de gestión vigente". El comercio se traslada, los objetivos y resultados propuestos en el Plan Quinquenal se vuelven obsoletos y la inversión inmobiliaria disminuye. Sin embargo, es en este período que

se lleva a cabo la elaboración del POT, lo que da paso a la fase de "Planificación Derivada" entre 1999 y 2003 (IMM; 2004: p. 23).

Desde ese momento, se comenzaron a desarrollar Planes Especiales, que tenían como objetivo principal elaborar "propuestas de planificación en una escala más reducida" (IMM; 2004: p. 23). En el caso de la Ciudad Vieja, se implementó un Plan Especial para un área Patrimonial. Esto condujo a la creación de una nueva "Estructura de Planificación Urbana de Montevideo" (IMM; 2004: p. 23). El POT actúa como un instrumento técnico de ordenamiento del cual se derivan los Planes Sectoriales (que abordan temas específicos dentro de los sistemas de la ciudad) y los Planes Especiales (que son estudios parciales de áreas en el territorio departamental).

De los Planes Especiales —parciales según la LOTDS— pueden surgir, como explicábamos, los PUD, que se enfocan en "completar el ordenamiento de un territorio en sus aspectos más específicos", y las ARI, que representan acciones destinadas a mejorar áreas con un "gran potencial físico y funcional" (IMM; 2004: p. 24).

De acuerdo con el PECVM (IMM; 2004: p. 25), a partir de esta estructura se ha establecido un "sistema de catalogación patrimonial" que abarca padrones, tramos, espacios, objetos protegidos y áreas de cautela. También se ha implementado una "estructura de regulación normativa". En esta estructura se diferencian dos tipos de regulaciones que siguen siendo vigentes: por un lado, la regulación de zonas (aplicable a áreas de menor valor patrimonial y sujeta a criterios generales) y por otro, la regulación de catálogo (aplicable a áreas inventariadas, específicamente valoradas y protegidas).

La Prof. Arq. Liliana Carmona (1999: p. 116) considera que las Comisiones Especiales Permanentes y su marco normativo específico son elementos importantes en este contexto.

Procuran salvaguardar los elementos que definen sus particulares caracterizaciones como unidades ambientales reconocibles, aplicando una calificación testimonial, -en un concepto amplio de patrimonio-, y promoviendo su desarrollo armónico<sup>45</sup>.

De acuerdo con las ideas de Nery González (2007), quien se desempeñó como presidente de la Comisión Permanente del Barrio Peñarol y secretario de la CPCN, es fundamental establecer una estrecha conexión entre las políticas de protección patrimonial y las políticas de desarrollo urbano y territorial. Esto debe incluir la

---

45 Para la autora, también destaca la figura de Bien de Interés Municipal (BIM) creada en 1995, a través del Decreto 26.864 de la Junta Departamental de Montevideo (JDM).

participación activa de las comunidades afectadas y una adecuada colaboración entre los sectores público y privado. Este enfoque, ampliamente explorado en la experiencia italiana, es un tema relativamente nuevo en nuestro contexto y merece ser destacado el progreso logrado en los últimos años en Montevideo. A partir de la aprobación del POT, la preservación del patrimonio en Montevideo se encuentra inextricablemente vinculada al desarrollo de programas a nivel urbano y territorial<sup>46</sup>. Efectivamente, el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora Ciudad Vieja constituye uno de los primeros elementos de planificación proveniente del POT y como tal conforma un elemento de planificación derivada. Al presente, su encuadre en el sistema de Ordenamiento Territorial propuesto por la LOTDS merece revisión. En particular, la LOTDS utiliza el término Plan Especial en su artículo 50 para referirse a la Protección de las zonas costeras<sup>47</sup>. El PECVM en el nuevo sistema de ordenamiento territorial se posiciona más cerca del instrumento Plan Parcial, tal como planteaba el cuadro expuesto por la Revisión del POT.

De tal manera, el artículo 20 de la LOTDS define a los planes parciales y planes sectoriales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible como:

instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras.

Para Ligrone, Gorosito, Sánchez (2009: p. 26) los instrumentos especiales (el Plan Parcial entre ellos) tienen la misma jerarquía jurídica que los demás instrumentos del ámbito departamental. Asimismo, este debería tener un carácter complementario o supletorio porque no se puede esperar la completitud jerárquica de todas las piezas del sistema; por otra parte, son imprescindibles para afrontar la versatilidad de los procesos urbanos y territoriales. Los autores también plantean (p. 27) que la visión complementaria o supletoria, por servir para suplir en ausencia de, es esencialmente distinta del concepto de derivado<sup>48</sup>.

---

46 Intervención en el foro organizado por la Presidencia de la República y el CICOP, en noviembre de 2002, en representación de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación. Disponible en:

[http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia\\_1632\\_1.html](http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_1632_1.html)

47 Consagrado a la "sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial" y fuertemente vinculado al Código de aguas. Decreto-Ley N.º 14.859 de 15 de diciembre de 1978

48 El origen de esta breve disquisición puede hallarse en la normativa española que da origen al POT a través de la influencia directa de técnicos como Florencio Zoido Naranjo y Manuel González Fustegueras para quienes la planificación derivada determina un sistema en "cascada" donde los instrumentos mayores

Durante su maestría, Miguel Rodríguez Bonnacarrere entrevistó a Manuel Fustegueras, ex asesor del POT, sobre cómo se escogieron los instrumentos en la elaboración del POT y la LOTDS. Fustegueras explicó que, aunque los instrumentos uruguayos son similares a los españoles, su nivel de decisión es más limitado. En situaciones donde un área aún no está detalladamente organizada, es necesario crear nuevos instrumentos, que pueden recibir diversos nombres. Distinguió dos categorías de planes: de reforma, que intervienen en zonas ya edificadas, y de expansión, que buscan un crecimiento ordenado de la ciudad. En España, los primeros son conocidos como planes especiales y los segundos, como planes parciales.

Adriana Bobadilla (2019), arquitecta y urbanista, narra que, en Montevideo, el establecimiento institucional para el seguimiento del Plan Especial de Ciudad Vieja fue complejo. El PECVM se aprobó en 2003, dando lugar a la Oficina del Plan, la cual enfrentó obstáculos en su implementación hasta su cierre en 2017. En paralelo, el programa Ciudad Vieja Renueva se lanzó para la rehabilitación de fachadas y la formación de jóvenes en oficios de construcción, con apoyo financiero del programa Urbal de la Unión Europea. Desde 2003 se han ejecutado numerosas acciones y evaluaciones. En 2016, se presentó el Plan de Revitalización de Ciudad Vieja, centrado en cuatro ejes: movilidad sostenible, accesibilidad universal, espacio público como lugar de encuentro y democratización, y gestión integrada.

Daniel Christoff (2011), señala el desafío de implementar nuevas estrategias de comunicación para trabajar con las áreas centrales de las ciudades. Considera que para que estas áreas mantengan su vitalidad y su rol dentro del sistema territorial, deben asegurar una buena accesibilidad y conexión, una integración diversa en lo funcional y simbólico, promover su atractivo y lograr visibilidad a través de nuevos métodos de comunicación y marketing. Christoff argumenta que las centralidades son el componente menos predecible de la planificación territorial por su complejidad y múltiples dimensiones. Sin embargo, recalca la importancia de considerar a las centralidades, a menudo con valores patrimoniales, como fundamentales en la planificación sectorial y en la asignación de recursos más allá de lo inmediatamente práctico.

---

dan paso a los menores. La LOTDS, en cambio provee de un sistema abierto sin "prelación temporal obligatoria" (Ligrone, Gorosito, Sánchez, 2009: 27)

Los autores también consideran que los instrumentos especiales pueden ser derivados de otros instrumentos especiales. Tal es el caso del inventario Ciudad Vieja, que merece particular atención.

Actualmente, el Plan Especial de Ciudad Vieja está siendo revisado, y uno de sus principales objetivos es reorganizar el sistema de transporte dentro de la zona. Se contempla la posibilidad de implementar una línea de transporte, preferiblemente eléctrica, como una solución única y más sostenible. Esta iniciativa está alineada con la visión del Departamento de Movilidad, que busca promover y ampliar los espacios peatonales. Además, se ha considerado –informalmente– la introducción de una tasa de estacionamiento para financiar nuevas infraestructuras de aparcamiento. Esta medida estaría dirigida a los desarrollos que no pueden incluir su propio estacionamiento, incentivando así un uso más eficiente del espacio urbano y apoyando la financiación de proyectos de estacionamiento público. Empero, hasta el momento sólo se vienen concretando las ampliaciones de aceras y dominio peatonal de las calles Rincón, Colón, y Reconquista

### **Planificación de 3er grado: PUDs & ARIs**

El PECVM incluye dos modelos que hemos discutido anteriormente: el PUD y las ARI. La LOTDS no define un marco específico para reconocer estos modelos que se centran en proyectos urbanos y arquitectónicos con un enfoque de regeneración localizada. Esto no significa que la LOTDS obstaculice estas herramientas, sino que revela una laguna en cuanto a su definición clara para operaciones específicas. Sin embargo, la ley estipula en su artículo 27 que todos los proyectos deben ajustarse al marco normativo de ordenamiento territorial correspondiente.

Específicamente, el Plan de Ciudad Vieja contemplaba cinco Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), que han progresado de manera desigual a lo largo del tiempo: Piedras-Las Bóvedas, Solís, Pérez Castellano, Mercado Chico y Plaza Isabelino Gradín. Todas ellas se caracterizan por su integración en el entramado urbano y por tener límites no claramente definidos. Las intervenciones en estas áreas buscan prevenir desequilibrios que podrían ser causados por la especulación inmobiliaria. Además, cada ARI se centra en un nodo clave para generar beneficios colaterales en el entorno.

Como ejemplo, la zona de Piedras-Las Bóvedas se ha beneficiado de múltiples proyectos de vivienda colectiva, resultado de la colaboración entre la Intendencia de Montevideo y el BHU. A pesar de la presencia de viviendas precarias y espacios públicos en mal estado, el área posee el atractivo potencial de la Rambla Portuaria. En respuesta, se han llevado a cabo mejoras en los espacios públicos, restauraciones de fachadas y programas de cooperación habitacional.

Los PUDs, por otro lado, buscan la revitalización de zonas deterioradas, particularmente en los bordes y áreas de transición urbana. Promueven la diversificación de usos y la implementación de equipamientos urbanos de calidad. Para su completo desarrollo, estos proyectos requieren de estrategias específicas, directrices de planificación y normas para el diseño arquitectónico. Entre los proyectos más destacados se encuentran la Escollera; Atarazana-Puerto; y los Accesos Norte y Sur.

El Proyecto de Detalle Escollera, ubicado en un punto geográficamente destacado, tuvo como objetivo la revitalización del uso público y la apreciación del área, aprovechando sus excepcionales vistas. Se buscó renovar y revalorizar el entorno urbano e incorporar nuevos equipamientos. En este contexto, se convocó a un concurso de proyectos que incentivara intervenciones de alta calidad en el lugar. Hoy en jaque por el crecimiento de la infraestructura portuaria en este borde.

Es importante destacar que estas iniciativas han fomentado una reflexión profunda sobre cómo conectar diferentes proyectos y escalas, poniendo especial énfasis en la importancia de integrar los valores preexistentes del lugar. Además, se prevé que estas estrategias sean examinadas y evaluadas durante la revisión del Plan Especial de Ciudad Vieja en 2021.

### **A propósito de la Revisión del Plan Ciudad Vieja**

En el informe "Proyecto Ciudad Vieja" (AAVV. 2021), la Intendencia de Montevideo (IM) presenta una evaluación de sus iniciativas en relación al plan, producto de una revisión realizada en colaboración con la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En el ámbito de los espacios públicos, se destacan varias mejoras. La Peatonal Sarandí fue extendida mediante un concurso público, al igual que la Peatonal Pérez Castellanos y la transformación en peatonal de la calle Yacaré. La calle 25 de agosto también se peatonalizó a través de un concurso de proyectos, y se ensacharon las veredas de la calle Bartolomé Mitre. Además, se han rehabilitado puntos específicos, incluyendo la Plaza de Deportes N.º 1, la Plaza Escollera Sarandí, la Plaza Garibaldi, la Plaza de la Diversidad, y la Plaza Isabelino Gradín, entre otros.

En términos de transporte, se ha llevado a cabo una reestructuración de las rutas de autobús y se ha reorganizado la disposición de las calles por donde circula el

transporte público. Estas medidas están actualmente en proceso de revisión dentro del programa Late Ciudad Vieja<sup>49</sup>.

La revitalización del patrimonio arquitectónico en Ciudad Vieja ha sido significativa y a la vez insuficiente, aunque suene contradictorio. Ejemplos notables incluyen la modernización del Teatro Solís, la reutilización de la Administración Nacional de Correos como sede para el fortalecimiento de las artes y oficios uruguayos, y la transformación de la Casa Agustín de Castro en la Agencia Española de Cooperación Internacional. Además, el Centro Cultural España, la sede del BID en el ex Palacio Gandós, la Embajada de Venezuela en el Palacio Correa, y el Museo de Arte Precolombino e Indígena son todos ejemplos de cómo edificios con valor histórico han sido rehabilitados y puestos en valor.

Más allá de la restauración de los grandes hitos patrimoniales, se han impulsado programas para la mejora del parque urbano residencial, incluyendo préstamos para la reforma interior a través de un Fondo Rotatorio y un fondo para la rehabilitación de fachadas operado por la Escuela Taller Ciudad Vieja Renueva. Estas iniciativas apuntan a los edificios de valor medio, buscando elevar la calidad visual de ciertas áreas.

La Intendencia de Montevideo ha fomentado también el asentamiento de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, evidenciado por datos estadísticos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) que indican una presencia significativamente mayor de cooperativas de vivienda en Ciudad Vieja en comparación con el resto de Uruguay. Además, se subraya la relevancia del sector de vivienda pública y el incremento en el valor de las propiedades en régimen de propiedad horizontal.

En cuanto a la dinámica de tenencia de la vivienda, con un 40% de inquilinos en Ciudad Vieja, el programa Late Ciudad Vieja se enfoca en promover el alquiler social como alternativa al modelo de propiedad. En diciembre de 2021, se tomó una medida audaz al enviar a la Junta Departamental de Montevideo un proyecto para la expropiación de 50 propiedades con deudas significativas, lo cual apoya el modelo de alquiler social y fortalece la Cartera de Tierras, incentivando la formación de

---

49 Consultar lanzamiento público del programa aquí: Presentación del programa "Late Ciudad Vieja." (2021, septiembre 6). Intendencia De Montevideo. <https://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-y-obras/presentacion-del-programa-late-ciudad-vieja>

cooperativas más allá de los límites de Ciudad Vieja<sup>50</sup>. De todos modos, los recursos para esta iniciativa aún no han quedado detallados con precisión.

El programa Ciudad Vieja Renueva ha ido más allá de la mera restauración de fachadas; se ha enfocado en el fomento de micro emprendimientos y en dotar a la población local de habilidades y capacidades, apuntando a una transformación socioeconómica integral del área. A pesar de estas acciones, los técnicos del gobierno departamental han identificado ciertos obstáculos en la implementación de las políticas planeadas.

Una de las dificultades mencionadas es la incapacidad para poner en marcha la Oficina del Plan Especial, lo que ha derivado en la sobrecarga de responsabilidades en la CEPCV, que no estaba diseñada para gestionar todas las tareas del plan. Además, se ha reconocido un compromiso insuficiente por parte de las entidades estatales centrales en cuanto a la revitalización del centro histórico, específicamente en lo referente a políticas de vivienda cooperativa y la mejora de edificaciones de bajo valor patrimonial.

La revisión del Plan Ciudad Vieja ha puesto de manifiesto que las etapas de monitoreo y evaluación continuas no han sido efectivas y que, en consecuencia, no se han alcanzado completamente los objetivos iniciales relacionados con el sistema de transporte público y el refuerzo del perfil financiero del barrio.

Según el censo del 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE), aunque la pérdida poblacional del barrio ha continuado, se ha conseguido una disminución modesta en la cantidad de viviendas desocupadas. Además, se ha producido una reducción notable en la incidencia de hogares pobres. Sin embargo, la Ciudad Vieja presenta características demográficas particulares, como una alta proporción de personas que residen en pensiones o casas de inquilinato, incluyendo una población migrante significativa. A pesar de todo, el índice de viviendas vacía sigue siendo más alto en Ciudad Vieja que en el resto de Montevideo, ubicándose en el 17,65% (Bustillo y Ures, 2020: 14).

Otro problema estructural importante es el sistema de saneamiento obsoleto, el cual data del siglo XIX y es propenso a fallos. Su modernización es una tarea pendiente y

---

50 Ver nota de prensa a la Intendencia Cosse aquí: <https://www.subrayado.com.uy/la-imm-se-propone-expropiar-casas-abandonadas-iniciar-plan-alquiler-social-n822386>

prioritaria para el gobierno local, vital para la salubridad y el bienestar de los habitantes de la Ciudad Vieja.

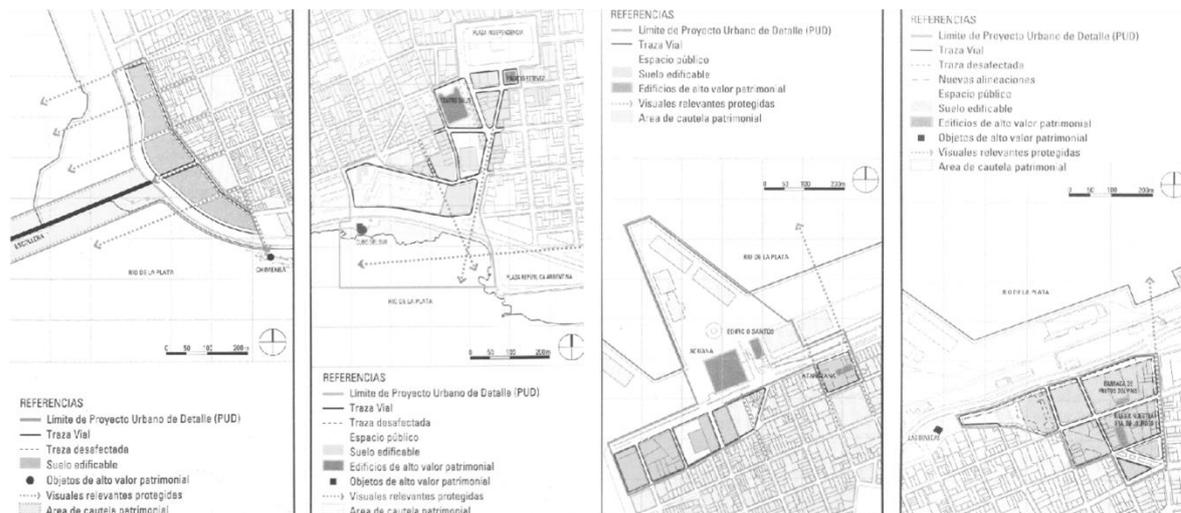


FIGURA 97 PROYECTOS URBANOS DE DETALLE SEÑALADOS EN EL PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN Y MEJORA DE LA CIUDAD VIEJA.

### Instrumentos de gestión específicos del patrimonio

En línea con la posibilidad de concebir figuras que puedan revertir o consolidar procesos positivos emergentes, el actual panorama de instrumentos se encuentra en revisión a nivel departamental.

Para el director de la UPP de la IM (entrevista, 2017) se ha dado un cambio en las dinámicas de valoración:

Mientras que por muchísimo tiempo la valoración del patrimonio ha sido el resultado de sujeto-objeto se pasó a una triada: hay sujeto, objeto y contexto. Donde el contexto implica poner en relación las valoraciones; y los sujetos, además, no son los expertos sino las comunidades, y tales bienes son importantes y hacen a la comunidad.

Según un informe interno de la UPP (2014) la lógica de gestión del sistema patrimonial se soporta en tres ejes:

- 1- Los Planes Parciales (originalmente denominados Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora, definidos en el POT).

Básicamente, este espacio normativo vincula lo patrimonial a lo arquitectónico y urbanístico; reduce los márgenes de discrecionalidad de Áreas de Régimen Patrimonial en Suelo Urbano en tanto prioriza con claridad qué valores se pretenden

preservar. A su vez estructura el ordenamiento del territorio en consonancia con las características testimoniales del área.

A modo de sinopsis, es importante una reflexión en torno a la relevancia de la coherencia de la planificación derivada que lleva del POT a los Planes Especiales y de estos a los PUDs. Si vamos de la escala planificatoria a la escala de detalle la utilización de fichas inventariales será una guía necesaria mas no suficiente para la acción programada en el tiempo. Para autores como Carámbula, esta articulación es indispensable para conquistar la sostenibilidad de estas políticas.

**Instrumentos de Ordenación y Planeamiento**

Plan de Ordenamiento Territorial  
 Programa de Actuación Urbanística  
 Planes Especiales  
 Planes Zonales  
 Planes Sectoriales  
 Normas Complementarias  
 Proyectos Urbanos de Detalle  
 Inventarios de Bienes de Interés Municipal

**Instrumentos de Gestión y Ejecución**

Régimen De Suelo  
 Ejecución de PAU  
 Área de Promoción  
 Expropiaciones | Sistema de Cautelas  
 Concesión de Obra Pública  
 Contrato-Programa  
 Unidad de Actuación  
 Convenios de Cogestión

Instrumentos de Control y Seguimiento

**PROGRAMA DE ACCIÓN TERRITORIAL**

Estudios económicos-financiero, Informes de Avances y Seguimiento

**EJECUCIÓN**

FIGURA 98 INSTRUMENTOS DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN EN MONTEVIDEO. TOMADO Y EDITADO GRÁFICAMENTE DE EXPOSICIÓN MAGISTRAL DE ERNESTO SPÓSITO. MARCO PLANIFICADOR Y NORMATIVO DE MONTEVIDEO, 2017.

2- Comisiones Especiales Permanentes.

Son las referidas oficinas técnicas especializadas dependientes de la UPP de la IM y se integran por actores públicos y privados; a saber: Gobiernos Municipales, SAU, APPCU, Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación (CPCN), entre otros. Las mismas son figuras descentralizadas y radicadas en el territorio que les compete, siendo un ámbito de participación de la sociedad organizada. Para lograr su cometido, idealmente se opera sobre tres puntos: la norma (o la planificación derivada), el inventario patrimonial, y las propuestas de intervención de los particulares en el área.

Este rol último, más asociado a potestades cercanas al contralor edilicio, es en la vía de los hechos el cuerpo de decisión más claro que hoy tienen las comisiones.

Asimismo, la UPP estudia mecanismos complementarios para la gestión del Régimen Patrimonial: en particular, la Comisión Especial Permanente del Patrimonio Departamental. Esta aportaría una visión de conjunto sobre todos los elementos protegidos que no estén bajo protección de alguna de las comisiones existentes, tanto como una integración multidisciplinar que permita robustecer el trabajo desde ópticas vinculadas al patrimonio cultural.

### 3- Los inventarios y los catálogos patrimoniales.

Como instrumentos de OT desde la Ley N.º 18.308, estos valoran y asignan grados de protección de modo vinculante. Operan dentro del marco de la planificación derivada de los planes parciales (o de la norma vigente) y transparentan las posibilidades de acción dentro de los inmuebles involucrados. A su vez definen las gradaciones de protección desde el Cero (deseable sustitución) al Cuatro (conservación integral).

Ponte y Cesio (2008: p. 72) consideran que el inventario es esencial para la gestión patrimonial, ya que no solo permite un diagnóstico y evaluación de los bienes culturales, sino que también respalda la creación de medidas específicas de protección. En Uruguay, el proceso de inventariar el patrimonio comenzó en Montevideo con el de Ciudad Vieja en 1983, marcando el inicio de una serie de registros importantes. Posteriormente, se realizaron inventarios en el barrio histórico de Colonia del Sacramento; Barrio Sur y Barrio Reus al Norte en 1991; en La Aguada como parte del "Plan Fénix" entre 1997 y 1998; y en áreas centrales de ciudades como Pando, Rivera, Salto, San José y Tacuarembó.

La actualización del inventario de Aguada en el año 2000, junto con el de Ciudad Vieja y el Eje 18 de Julio, prosiguieron con estos esfuerzos sistemáticos. Barrio Sur también se actualizó en 2001, y en el mismo año se realizaron inventarios para Pocitos y Carrasco-Punta Gorda, con el objetivo de sus respectivos planes especiales de ordenamiento, protección y mejora. En 2002, se efectuó lo mismo para el Barrio Prado. A pesar de que la tercera actualización del inventario de Ciudad Vieja se completó en 2010, no se oficializó conforme a la LOTDS, manteniéndose en vigencia el inventario previo.

EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PLAN MONTEVIDEO-POT)

La labor de documentación continuó con el inventario del Barrio Peñarol en 2012 y se extendió a otras áreas gracias al trabajo de la cátedra de Historia de la Arquitectura Nacional, que elaboró los de Fray Bentos y Florida, y la Transversal de Patrimonio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) que se encargó del de Paysandú.

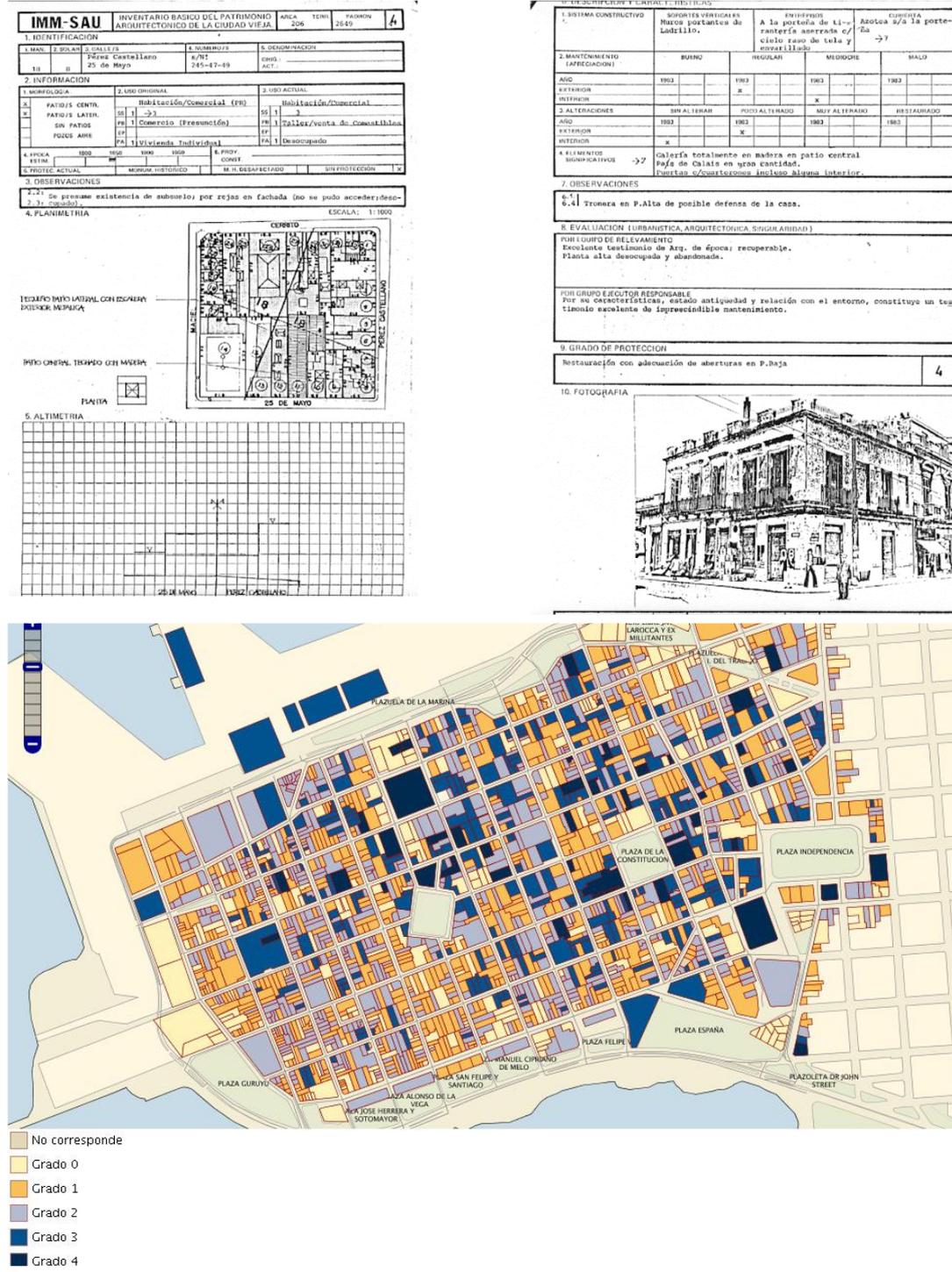


FIGURA 99 IMAGEN DEL INVENTARIO DE 1983 Y CAPTURA DE PANTALLA DEL INVENTARIO CIUDAD VIEJA, TERCERA REVISIÓN. 2010. DISPONIBLE EN: [HTTP://INVENTARIOCIUDADVIEJA.MONTEVIDEO.GUB.UY/](http://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/)

A pesar de convocar distintas naturalezas de registro y documentación, todos los casos han implicado una asunción de nuevos paradigmas a través del instrumento técnico-administrativo que conlleva la tarea inventarial<sup>51</sup>.

Recientemente, se han establecido en Montevideo nuevas categorías para la tutela del patrimonio cultural, entre las que se encuentran los Conjuntos Urbanos Protegidos. Esta categoría busca reconocer y valorar aspectos como la calidad ambiental, la relación entre espacios abiertos y edificados, las peculiaridades topográficas de la urbe y la histórica permanencia de ciertas trazas urbanas.

Además, se ha introducido la figura de Bienes de Interés Municipal, que responde a la necesidad de reconocer las identidades locales. Este reconocimiento favorece un enfoque cultural y participativo en la valoración del patrimonio, permitiendo que ciertas propiedades sean reivindicadas más allá de su mero valor material.

La protección de los jardines se concreta siguiendo las directrices del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco-Punta Gorda, estableciendo niveles de regulación que van desde la Protección Integral hasta la Protección Estructural.

En lo que respecta a la preservación de vistas y objetos específicos, se promueven áreas de protección visual o campos visuales protegidos, apoyándose en el capítulo de Preservación Patrimonial del Plan de Ordenamiento Territorial.

La asignación de grados de protección patrimonial a los inmuebles se realiza luego de obtener un informe favorable por parte de la Comisión Especial Permanente de Patrimonio Departamental, facultando al Intendente a determinar el nivel de protección bajo el Régimen Patrimonial.

Por último, en un esfuerzo por resguardar descubrimientos arqueológicos, se sugiere la adopción de una medida de cautela patrimonial, inspirada en la Ley 14.040, que

---

51 Esta información se obtiene de Ponte, Cecilia.; Cesio, Laura. (2008). *Arquitectura y Patrimonio en Uruguay*. Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo: IHA, FADU, Udelar. Página 72; y se complementa con una entrevista realizada al Prof. Arq. Andrés Mazzini en abril de 2016.

permitiría a la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación intervenir y proteger los hallazgos de relevancia arqueológica.



FIGURA 100  
TRAMOS  
PROTEGIDOS Y  
ÁREAS DE  
CAUTELA  
PATRIMONIAL  
EN CIUDAD  
VIEJA

### La revisión del POT y las Directrices Departamentales: alineamiento con la LOTDS

La Ley N.º 18.308, según Leicht (2018), marcó un punto de inflexión en la manera de abordar el ordenamiento territorial en Uruguay, con especial énfasis en Montevideo. Esta ley promovió la sostenibilidad como un principio fundamental en la planificación urbana y regional, influenciando la creación de instrumentos normativos y planes de desarrollo que superan el enfoque tradicional centrado únicamente en la conservación del patrimonio histórico y cultural. La introducción de las Directrices Departamentales (DD) en 2012 como resultado de esta ley simboliza un compromiso hacia la sostenibilidad en múltiples dimensiones: la preservación de los recursos naturales, la búsqueda de una mayor equidad socio-territorial y el control de la expansión urbana desmedida. Estos objetivos se reflejan en la categorización del suelo urbano y en la definición de proyectos estratégicos que buscan integrar estos principios en la práctica.

La preocupación por la interacción entre lo urbano y lo ambiental se manifiesta en la atención dedicada a las cuencas de los cursos de agua y las zonas de interfaz urbano-rural, donde los desafíos ambientales y la existencia de asentamientos irregulares presentan problemas complejos. Los planes mencionados, como el Plan Casavalle y los planes de las cuencas Chacarita y Pantanoso, entre otros, están diseñados para abordar estas cuestiones, demostrando la aplicación práctica de las Directrices Departamentales y la LOTDS. Es evidente que la IM (Intendencia de Montevideo) ha tomado un papel proactivo en la implementación de estas directrices.

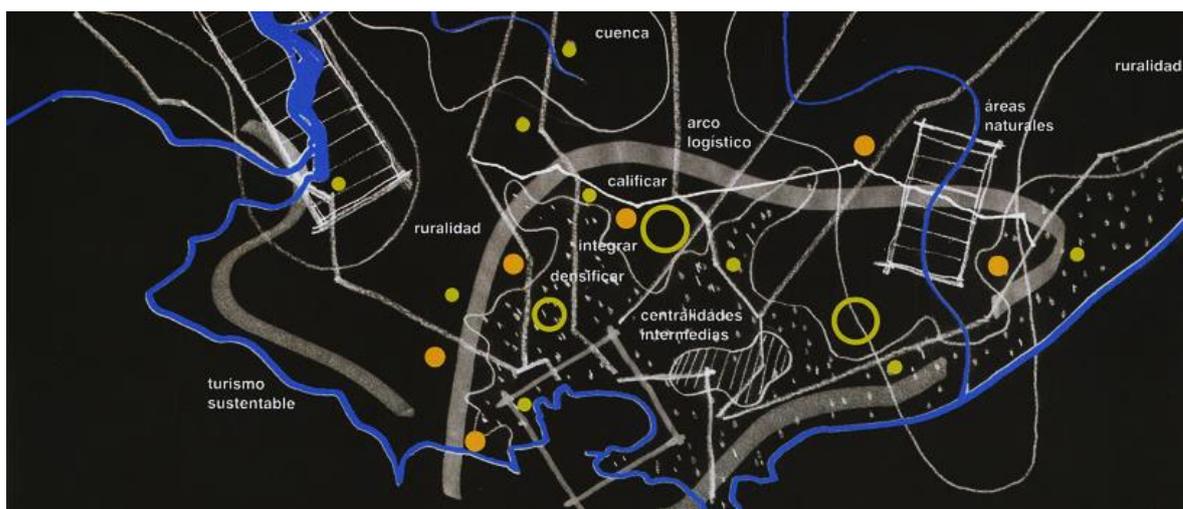


FIGURA 101 GRÁFICO SÍNTESIS DE REVISIÓN DEL POT, NÓTESE EL INTERÉS POR TRABAJAR CON LAS CENTRALIDADES INTERMEDIAS COMO NEXO ENTRE LAS CENTRALIDADES HISTÓRICAS Y LAS PERIFERIAS. TANTO COMO LA NECESIDAD DE DENSIFICAR AMPLIAS ZONAS DE LA TRAMA URBANA CONSOLIDADA.

Según la ley, estas “constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental”. También tienen por objetivo pautar el desarrollo integrado. En su jerarquía, estas se ubican por encima de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (Art. 17) y de los Planes Parciales y Sectoriales de Ordenamiento Territorial (Art. 20). No obstante, Montevideo tuvo primero su POT, luego su revisión (*aggiornada* a los mecanismos establecidos por el Art. 29 de la LOTDS), y recientemente, las DD han intentado enlazar todo el andamiaje jurídico referido a la ordenación del territorio capitalino. Específicamente, Leicht (2018, p.1) acusando recibo de los trasvases de los marcos normativos de Montevideo a la órbita nacional, plantea que:

en la LOTDS [...] es posible reconocer los lineamientos del Plan Montevideo, una importante fuente de inspiración que se pone de manifiesto tanto en la definición de

los instrumentos de ordenación a nivel nacional como en sus dispositivos, tributarios del urbanismo español.

En lo atinente a la Revisión del POT se manifiesta en una norma concreta aprobada por el Intendente y la Junta Departamental de Montevideo (JDM). En esta se afirma la necesidad de avanzar hacia un plan más estratégico, con mayores efectos sobre la transformación del territorio con horizonte 2020. La revisión en sí, en un esfuerzo de tender a una concordancia normativa intentó dar razonable equivalencia a las antiguas categorizaciones de suelo según la LOTDS, así como ha planteado una asimilación de instrumentos del POT original a los expuestos en el capítulo II de la misma. Varias de estas equiparaciones fueron tomadas por las Directrices, y otras han tomado mayor complejidad, como las provenientes de la subcategorización de suelo.

Hoy en día, las DD de Montevideo, ajustadas a la revisión del POT y amparadas por la Ley N.º 18.308, establecen en su versión oficial la importancia estratégica del patrimonio urbano. Se enfatiza la visión del patrimonio urbano no solo como un legado del pasado, sino como un dinamizador del desarrollo sostenible, basado en la oferta de servicios especializados y en una nueva carga simbólica que la trama histórica asume para la diversidad social.

Además, se propone la ejecución de intervenciones socioterritoriales para la revitalización del patrimonio urbano, las cuales se fundamentan en un conjunto de conceptos que extienden el entendimiento disciplinar y fomentan una perspectiva holística e integradora de los diversos temas que convergen en el ámbito patrimonial.

Desde este antecedente reciente de la legislación departamental se reconfirma una visión del valor territorial del patrimonio urbano arquitectónico; aunque cabe cotejar que los cinco territorios estratégicos definidos por las directrices (Frente Costero Montevideano-Interfase Urbano-Rural-Cuñas Verdes-Ejes Urbanos & Centro) se definen por lógicas planificadoras que encarnan acepciones excedentes de criterios meramente patrimonialistas.

Es así que las Directrices (2012: p. 3) posicionan al POT como antecedente fundamental de planificación nacional. A un tiempo, también reconoce que la LOTDS confiere mayor fortaleza jurídica a las acciones en materia de ordenamiento a nivel de instrumentos y contenidos. A la luz de las nuevas herramientas (2012: p. 14), y en razón de la propia revisión del POT se enumera: una apreciación selectiva del territorio afiliada al paradigma del urbanismo urbano (elemento que obliga a una

revisión conceptual de las políticas patrimoniales); una corta percepción de los procesos metropolitanos; baja atención a problemas de segregación socio-urbana; y una limitada visión holística del Plan, muchas veces atado a impulsos sectoriales.

El documento también diagnostica una “fuerte inercia institucional” (2012: p. 14) signada por presiones de inmediatez, órganos exclusivamente dedicados a la gestión y ejecución de la planificación, que actúan con criterio proactivo y no reactivo.

En lo relacionado a las áreas patrimoniales (2012: p. 16, 17) destacan ciertos procesos de gentrificación en las áreas centrales. Importa en este caso Ciudad Vieja, con dinámicas de corrimiento de población de bajos recursos por otra de medios y altos recursos. En este sentido, cabe interpelar dichos procesos en función de algunos principios fundamentales de la ley, como ser la conciliación del desarrollo económico con la equidad social, tanto como las condiciones de acceso igualitario, más allá de la “tutela y valorización del patrimonio cultural” estipulado por el artículo 5 de la LOTDS. A propósito de las equidades territoriales, en su tesis, Adriana Bobadilla (2019) señala que:

se repiten problemáticas en los sectores sociales de ingresos medios y medios bajos que no son alcanzados por ningún tipo de actuación vinculada a stock existente. Encontramos en la rigidez del marco normativo y los requisitos burocráticos la falta de espacios flexibles para la implementación de adaptaciones tipológicas y crecimientos de pequeña escala. Las viviendas existentes en suelo urbano pertenecientes a sectores de ingresos medios y medios bajos quedan fuertemente tensionadas entre la dificultad de cumplimiento normativo, la exigencia burocrática y los costos de la formalidad, desplazándose así hacia la informalidad.

Dentro de este tópico, las Directrices arriesgan (p. 46) una serie de lineamientos para el Sistema de Espacios Protegidos. Así se pretende “fortalecer identidades locales”, tomando la “diversidad socio cultural” como soporte; “ejecutar intervenciones socio territoriales para la recuperación del patrimonio urbano”, continuar en la línea de superación de los “límites de lo monumental”; y visualizar el “patrimonio urbano como factor de desarrollo activo y duradero”.

## Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Plan Montevideo 1998		LOTDS	Plan Montevideo 2010
Plan Montevideo		Ordenanza Departamental	Ordenanza Departamental
Plan Montevideo		Directrices Departamentales	Directrices Departamentales (Plan Montevideo)
Plan Montevideo		Planes Locales	Planes Locales (Plan Montevideo y otros)
Planes Especiales de Ordenación	Instrumentos Especiales	Planes Parciales	Planes Parciales (Planes municipales y otros)
Planes Sectoriales		Planes Sectoriales	Planes Sectoriales
Programas de Actuación Urbanística		Programas de Actuación Integrada	Programas de Actuación Integrada
Inventario de Bienes Protegidos		Inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios	Inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios
		Planes interdepartamentales	Planes interdepartamentales
Proyectos de Detalle	Otros		Proyectos de Detalle
Normas Complementarias			Normas Complementarias

## Categorización del suelo

Plan Montevideo 1998	Ajustada a la Ley		Plan Montevideo 2010
Rural	Rural	Productivo	Productivo, Área Agrícola
		Natural	Natural, Área Ecológica Significativa
		Costero	Costero, Área de la Costa Oeste
	Suburbano	Suburbano	
Urbano	Urbano	Consolidado	Consolidado, Área Costera
		Consolidado	Consolidado, Área Central
		Consolidado	Consolidado, Área Intermedia
		No consolidado	No consolidado, Área Periférica
		No consolidado	No consolidado, otras áreas urbanizadas
Suburbano o potencialmente urbanizable	Suburbano	Suburbano Atributo Potencialmente Transforma.	

TABLA. FUENTE: REVISIÓN DEL POT. CONVERSIÓN DE TERMINOLOGÍA PLANIFICATORIA AL MARCO DE LA LOTDS 18.308.

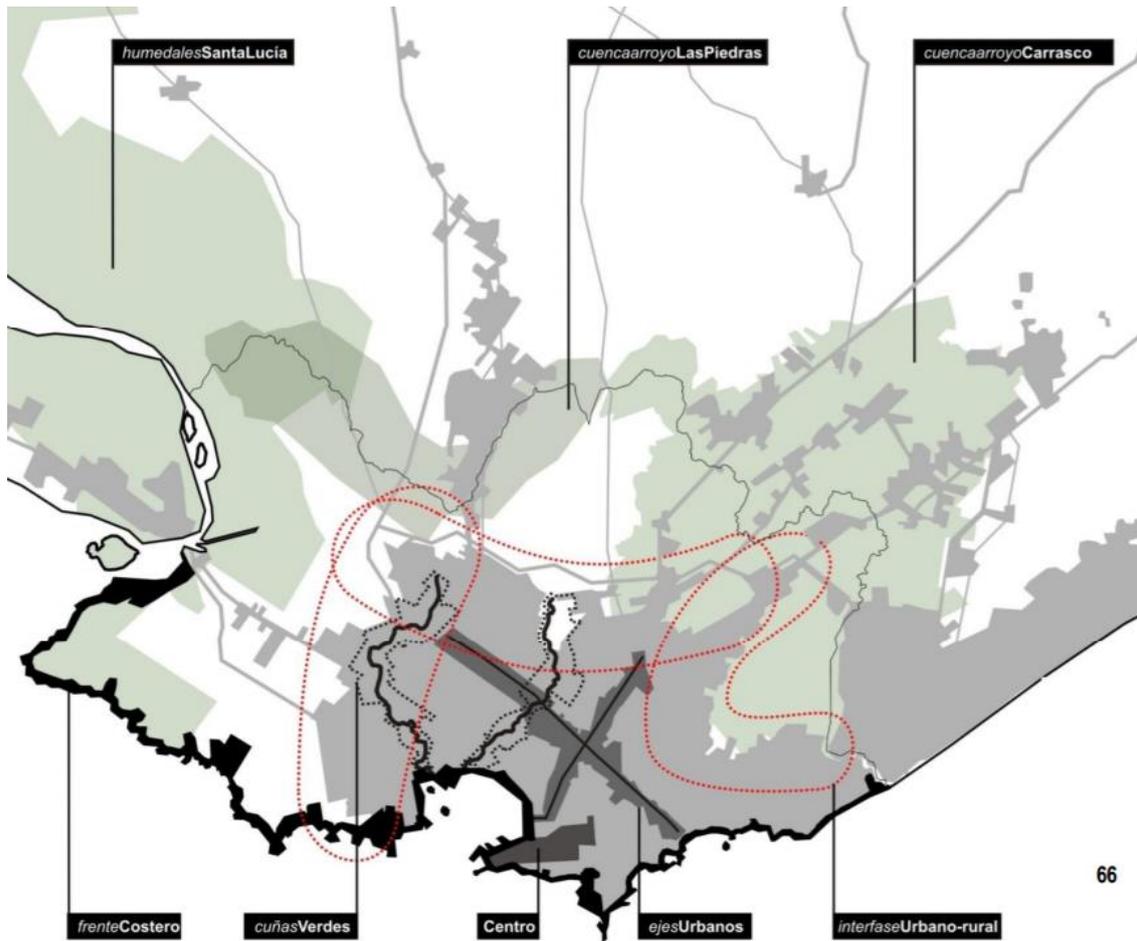


FIGURA 102 TERRITORIOS ESTRATÉGICOS SEÑALADOS EN LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES.

Estos aspectos, toman cariz en la categorización mencionada. Aquí se abren subcategorías sobre la base de un “análisis integrado” (p. 51) de componentes que involucran vectores como la identidad barrial y el patrimonio urbano arquitectónico. En concreto, la categorización del Suelo Urbano Consolidado Intermedio da cuenta de tal partido. Aquí se atribuye una valoración hacia los “cascos históricos que dan origen a los distintos barrios” y que presentan características patrimoniales identitarias. **En línea, se plantean acciones que coadyuven a recalificar**

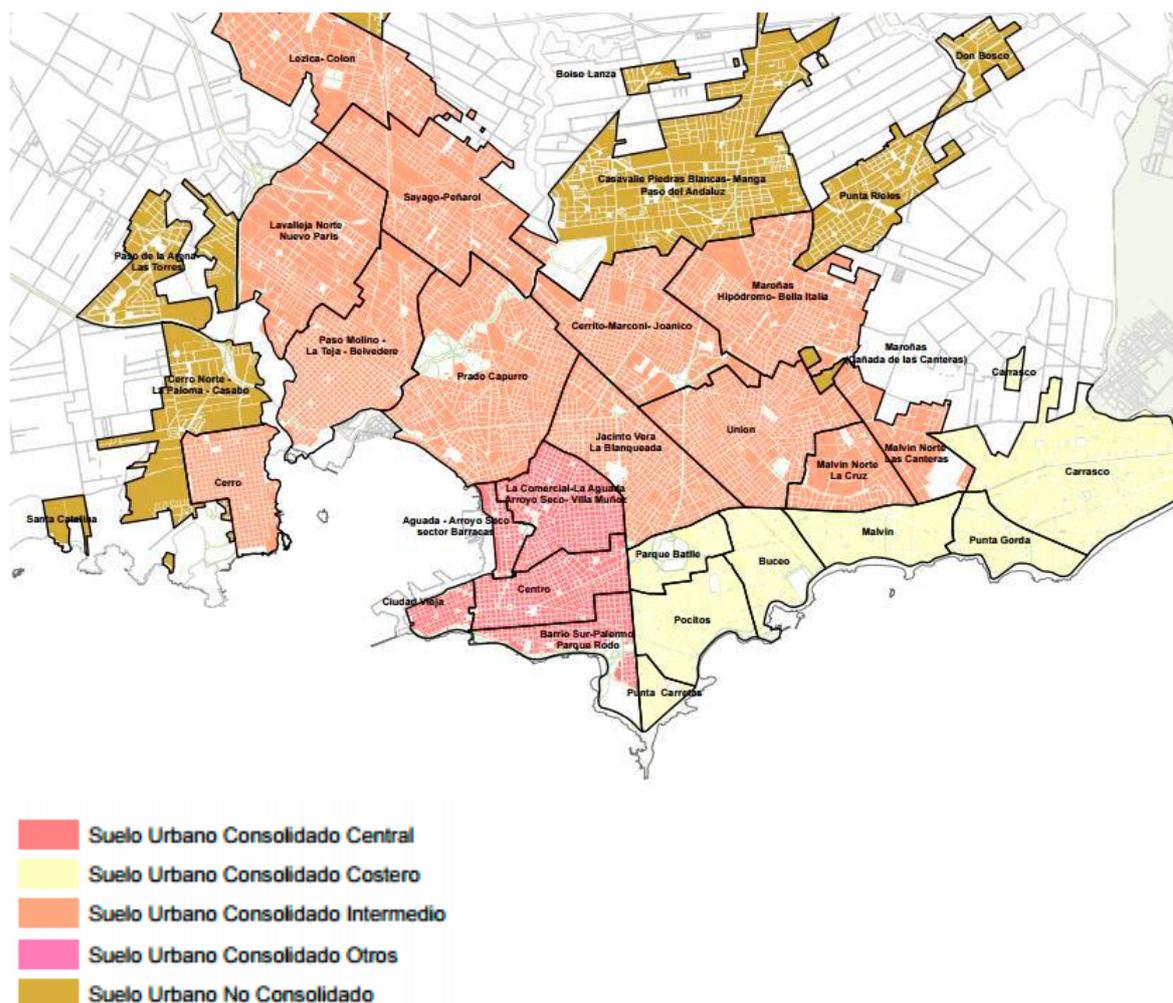


FIGURA 103 ÁREAS DIFERENCIADAS EN SUELO URBANO. DIRECTRICES DEPARTAMENTALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE MONTEVIDEO. OCTUBRE 2013.

dichas estimaciones, principalmente en las centralidades fundacionales.

A estos lineamientos se agregan pautas institucionales, que, de concretarse, seguramente fortalezcan la organicidad del ordenamiento en Montevideo; en particular podemos resaltar la vocación de:

Diseñar un proceso de evaluación y seguimiento continuo de transformaciones territoriales de la ciudad y su relación con los diversos instrumentos de planificación, creando un Observatorio Territorial e iniciando el proceso de definición de indicadores de evaluación y seguimiento (Cap. V, Directrices Departamentales, p. 9)

Vale comentar que la falta de indicadores de equidad física, tanto como la falta de concepción de la materia patrimonial, puede constituir un factor de fragilidad para la operancia del sistema de áreas de valor testimonial.

## **El aporte de otros planes de suelo patrimonial derivados del POT**

Durante la segunda gestión de Mariano Arana en el año 2000, se realizaron los primeros llamados a planes derivados de ordenamiento territorial. Este esfuerzo buscaba cumplir con uno de los objetivos del POT previstos hacia el final de su primer periodo al frente de la IMM. A pesar de que la primera oleada de planes especiales – hoy parciales– se desarrolló con el asesoramiento de expertos técnicos en el área, la aprobación y el ajuste final por parte de la Junta Departamental de Montevideo (JDM) sufrieron retrasos significativos, lo que resultó en cambios sustanciales con respecto a los documentos iniciales. Sin embargo, lo más relevante es que, con el cambio de milenio, la administración municipal de Montevideo afirmaba con convicción su compromiso con el desarrollo de instrumentos efectivos para la implementación del POT.

### **Plan Arroyo Miguelete**

El Plan Especial Arroyo Miguelete, instaurado por el Decreto N.º 30.302 en el año 2003, marcó un hito como el primer plan derivado convalidado en el segundo período de Mariano Arana al frente de la intendencia. Aunque abarca el área patrimonial de Prado Capurro, su esencia radica en ser un modelo de planificación enfocado en la cuenca.

Este plan destaca por su fuerte inclinación hacia la conservación del paisaje y la mejora ambiental, buscando revertir el deterioro ambiental. Se identificaron varias dinámicas perjudiciales para la zona, incluyendo la presencia de industrias con descargas al arroyo, la insuficiente cobertura de saneamiento en algunos asentamientos urbanos y la existencia de zonas con asentamientos irregulares, algunos de los cuales han sido objeto de reubicación por iniciativas como el Programa de Mejoramiento de Barrios.

El plan tiene como propósitos el establecimiento de vías públicas acondicionadas a lo largo de las márgenes del arroyo, un avance ya notable en la zona de Prado-Aires Puros; la mejora del saneamiento y la cualificación del entorno a través del embellecimiento paisajístico; el estudio de posibles realojos de asentamientos precarios; la integración armónica con el tejido urbano aprovechando ciertos

equipamientos metropolitanos, un objetivo aún en proceso; y la configuración de Unidades de Actuación que atiendan a las características específicas del suelo.

En lo referente a la preservación del patrimonio, el plan establece enfoques diferenciados para el tratamiento del suelo urbano y rural. La visión patrimonial se aborda no desde la perspectiva de una conservación inmovilista, sino como un elemento activo en la conformación del espacio urbano y rural. Esta aproximación se alinea con las estrategias de la Comisión Especial Permanente del Montevideo Rural, ofreciendo una nueva visión amplia de lo que constituye el patrimonio arquitectónico.

### **Plan Prado-Capurro**

Adyacente al Plan Especial Arroyo Miguelete se despliega el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Prado-Capurro, establecido por el decreto N.º 35.617 en el año 2015. La gestión de las transformaciones de esta área está estrechamente ligada a la supervisión de la Comisión Especial Permanente del Prado. Los recursos financieros contemplados incluyen contribuciones adicionales derivadas de la mejora en la infraestructura pública, que se reflejarían en la Contribución Inmobiliaria. Asimismo, se considera la posibilidad de financiación externa a través de créditos tanto nacionales como internacionales, distinguiéndose de las partidas presupuestarias de la Intendencia de Montevideo.

El conocido como "Plan del Prado" enfatiza en su capítulo sobre patrimonio la sinergia entre los aspectos arquitectónico-urbanos, paisajísticos y culturales. Se pone especial énfasis en las distintas tipologías arquitectónicas y programas urbanos que configuran el área: casas quintas, núcleos rurales, espacios públicos significativos, junto a la arquitectura moderna y elementos industriales. Se hace hincapié también en vías importantes como la Avda. Agraciada, Buschental, Avda. 19 de abril, entre otras, así como esculturas en parques y obras de infraestructura significativas como los puentes sobre el Arroyo Miguelete.

Además, se resalta la presencia de "valores naturales primigenios" que se vinculan con la topografía, la vegetación y la relación con la bahía. El arbolado público, caracterizado principalmente por plátanos, así como las plazas y jardines tanto públicos como privados, destacan en la interacción con la urbanización del terreno.

El inventario patrimonial del Prado se orienta a identificar jardines históricos que, por su estado de conservación o excepcional diseño, ameriten ser preservados en su disposición original. Se pone de manifiesto también la riqueza de actividades culturales y sociales que dotan al área de un valor patrimonial inmaterial, como la Semana Criolla y la Exposición Ganadera de la Asociación Rural, eventos vinculados al Carnaval y cursos diversos en el Jardín Botánico, entre otros patrocinados por instituciones como el Museo Blanes. Este inventario presta especial atención a los puntos que deben convertirse en miradores del paisaje y a aquellos lugares que, funcionando como conos de percepción pública, permiten monitorear y controlar los cambios que el paso del tiempo introduce en la zona.

Finalmente, el plan no ignora las asimetrías sociales presentes en una zona históricamente habitada por clases acomodadas, que hoy día muestra sectores en situaciones de vulnerabilidad. Se menciona que la mayoría del parcelario residencial se mantiene en manos de propietarios, mientras que la ocupación precaria es un fenómeno en proceso de ser abordado por programas específicos.

### **Plan Carrasco-Punta Gorda**

El Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda, sancionado por el decreto N.º 33.400 en 2009, afronta retos semejantes a otros planes, especialmente por la relevancia de sus zonas verdes. Este plan distingue meticulosamente subáreas según características morfológicas y tipológicas, enfatizando la armonía del tejido urbano. Dentro de su esquema regulatorio, se pone un énfasis particular en la preservación del entorno del Hotel Carrasco y su núcleo fundacional. Se promulga una normativa destinada a proteger las edificaciones existentes, impidiendo su reemplazo por construcciones en régimen de propiedad horizontal. Se presta atención detallada al bajo porcentaje de ocupación del suelo y a

la generosidad de los espacios abiertos, tanto frontales como laterales, con el fin de mantener la identidad y el carácter distintivo de estas áreas (2003, p.8).

PROGRAMA DE ORDENAMIENTO NORMATIVO											
AREAS CARACTERIZADAS	LIMITES	FOS	N° de viv	FOT	ALT	RETIROS			USO	PROTECCION	
						F	L	P			
<p><b>1</b></p> <p>Su mayor tamaño predial posibilitó la realización de las grandes residencias, resueltas con coherencia, -en la mayoría de los casos-, con el espacio exterior, tanto privado como público.</p> <p>Se recomienda la formulación de una normativa que proteja estas tipologías evitando su sustitución por edificios en propiedad horizontal, prestando especial atención al porcentaje de ocupación del suelo (bajo) y a la generosidad de los retiros, frontales y laterales.</p> <p>Comprende tres sub áreas, dos al Sur de Avenida Italia ( 1.a y 1.b) y una al Norte (1.c)</p>		<p>1.a</p> <p>Avenida Italia, Barradas (excepto 1), Rambla Tomás Berreta, Acapulco (ambos frentes 2), Ravena (Ex), Santa Mónica (AF).</p>	0,35 S	S/300	0,70 S	Max = 8 m ->9 en techos inclin.	Vigente	Frente= 13 m sin retiro	Vigente	Residencial	 <p>Area 1a y 1b ver Zonas de Valoración Patrimonial Máxima en Plano de Areas Patrimoniales Zona I</p>
		<p>1.c</p> <p>Avenida Italia, Arroyo Carrasco, Dr. C. Nari y Silva (AF).</p>									
		<p>1.b</p> <p>Bolívia (AF), Almirante Harwood (AF), Harve (Ex), Coaraze (Ex) y San Lúcar (AF).</p>						3 er. nivel:			
						-0,20 de FOS	Vigente	3 m bilat.	Vigente		
<p><b>2</b></p> <p>Zona fundacional del Balneario de Carrasco. Sufre un fuerte proceso de sustitución del uso residencial por otros usos. Los ejemplos de arquitectura supervivientes del origen como Balneario se ven amenazados por su deterioro.</p> <p>La normativa a proponer debe contemplar su protección buscando fundamentalmente su rehabilitación y el control de usos.</p>		<p>Se corresponde con el área de mayor protección patrimonial, comprendida entre Avenida Italia, Mauní (AF), Carrapeta (AF), Rambla, Punta de Santísimo (AF), Quirós (AF), Harve (AF).</p>	0,50 S	S/200	S	Max = 8 m ->9 en techos inclin.	Vigente	Relacionar retiros frontales con linderos en edificios protegidos (excepto Rostand y Arocena)	Vigentes	Residencial en general	 <p>Zona I de Valoración Patrimonial Máxima en Plano de Areas Patrimoniales</p>
			FOSS =0			3 er. nivel: -0,20 de FOS		3 er. nivel: 3 m bilat.	Vigente	Comercial en Rostand y Arocena	

FIGURA 104 PROGRAMA DE ORDENAMIENTO NORMATIVO "PLAN CARRASCO"

En la región más emblemática de Carrasco, donde se despliega el trazado original del balneario, se observa un intenso proceso de cambio en el uso residencial, que cede lugar a otros tipos de usos, poniendo en riesgo la esencia de la zona. La arquitectura que evoca los albores de Carrasco como balneario está en peligro no solo por su potencial sustitución, sino también por su progresivo deterioro. Ante esta situación, la regulación propuesta aboga por proteger estos vestigios arquitectónicos, priorizando su restauración y un manejo prudente de la asignación de usos.

Por otro lado, en Punta Gorda, con su entramado más denso, se hace evidente la urgencia de mejorar la calidad del espacio público, mejorando aspectos como la iluminación, la accesibilidad y las perspectivas hacia la costa. En las zonas septentrionales, donde coexisten las viviendas unifamiliares con edificaciones de mayor envergadura, se plantea la protección del patrón de casas de baja altura, así como la delimitación de subzonas que puedan soportar un incremento controlado de la densidad poblacional, siempre en armonía con la conservación del patrimonio integral de la zona. Aun así, la normativa sugiere mantener la baja ocupación del suelo, permitiendo excepcionalmente incrementos en la altura máxima que generalmente no supera los 9 metros en el área.

### **Plan Barrio Sur**

En el núcleo urbano denso, se encuentra el Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur, estipulado por el Decreto N.º 30.317. Este plan se presentó con metas claras, que incluyen la consolidación de la naturaleza residencial del barrio, el enriquecimiento del espacio público, la salvaguarda del patrimonio del área, y la promoción de un equilibrio socioeconómico para sus habitantes.

Una de las estrategias destacadas para impulsar el renacimiento del barrio desde su núcleo residencial es el Programa de Rehabilitación del Barrio Sur. Este programa tiene como fin primordial rescatar y revitalizar los valores fundamentales del barrio, incentivando la preservación de las características del perfil residencial que históricamente ha definido a esta zona.

El programa de rehabilitación del Barrio Sur, que precede la implementación del POT, se ha estado desarrollando durante dos décadas con el apoyo de instituciones como la Junta de Andalucía y la Agencia de Cooperación Española. Este ha permitido que tanto inquilinos como propietarios puedan restaurar o actualizar sus propiedades, contando con la asistencia técnica proporcionada por la oficina de rehabilitación del Barrio Sur y un mecanismo de financiación a través de un Fondo Rotatorio, representando un modelo innovador en la gestión urbanística. No obstante, mientras los recursos asignados sean escasos, seguramente también lo sea el impacto de sus acciones.



RÉGIMEN DEL SUELO

REFERENCIAS

- Régimen General
- Régimen Patrimonial
- Régimen Especifico Plazo 5 años

FIGURA 105 RÉGIMEN DE SUELO DEL "PLAN BARRIO SUR"

La iniciativa ha tenido un impacto significativo en el mercado inmobiliario de la zona, con un incremento notable en el valor del suelo en Barrio Sur y Palermo. Este aumento puede estar relacionado con un mercado residencial fortalecido y un impulso adicional proviene de la activación de la construcción de viviendas promovidas por la Agencia Nacional de Vivienda. Entre 1997 y 2002, se llevaron a cabo 129 intervenciones, lo que incluye la implementación parcial del Proyecto Urbano de Detalle de la calle Carlos Gardel, demostrando, en parte, el dinamismo potencial y el compromiso con el desarrollo urbano. El plan también reconoce los esfuerzos por revertir el proceso de despoblación residencial experimentado en la época del gobierno militar, marcado por eventos trágicos como el desalojo y demolición del Conventillo Medio Mundo en 1978, un suceso que aún resuena en la memoria colectiva y en las reivindicaciones de los antiguos habitantes por una compensación justa.

### Plan Goes

El Barrio Reus al Norte, al igual que el Barrio Sur y Reus al Sur, fue designado como un sector protegido en la década de 1980. Se incluyó en el Plan Parcial de Ordenamiento y Recuperación Urbana del barrio Goes, según el decreto N.º 35.228 del año 2014. Este sector, con un pasado de actividad residencial y comercial, experimentó un notable deterioro durante las décadas de 1970, 1980 y 1990. Sin embargo, en el siglo XXI ha sido objeto de significativas inversiones por parte del BID en colaboración con la Intendencia.

Destacan proyectos como la revitalización del Mercado Agrícola, la promoción de vivienda de interés social en la antigua fábrica de Alpargatas bajo la ley de VIS y la creación de cooperativas de vivienda. Estas iniciativas han ido acompañadas de la apertura de nuevos espacios públicos que han revalorizado el área.

En la elaboración del plan fue notable la inclusión de las percepciones de los residentes. Los vecinos manifestaron su preocupación por diversos temas: la tensión entre usos residenciales y comerciales, la falta de diálogo entre los distintos actores del territorio, la necesidad de acceso a viviendas asequibles de calidad en compra o alquiler, el tránsito descontrolado de camiones, la presencia de almacenes y pensiones en malas condiciones y la ausencia de espacios que fomenten la integración social. Estas inquietudes fueron recogidas y se reflejan en las directrices del plan de recuperación.

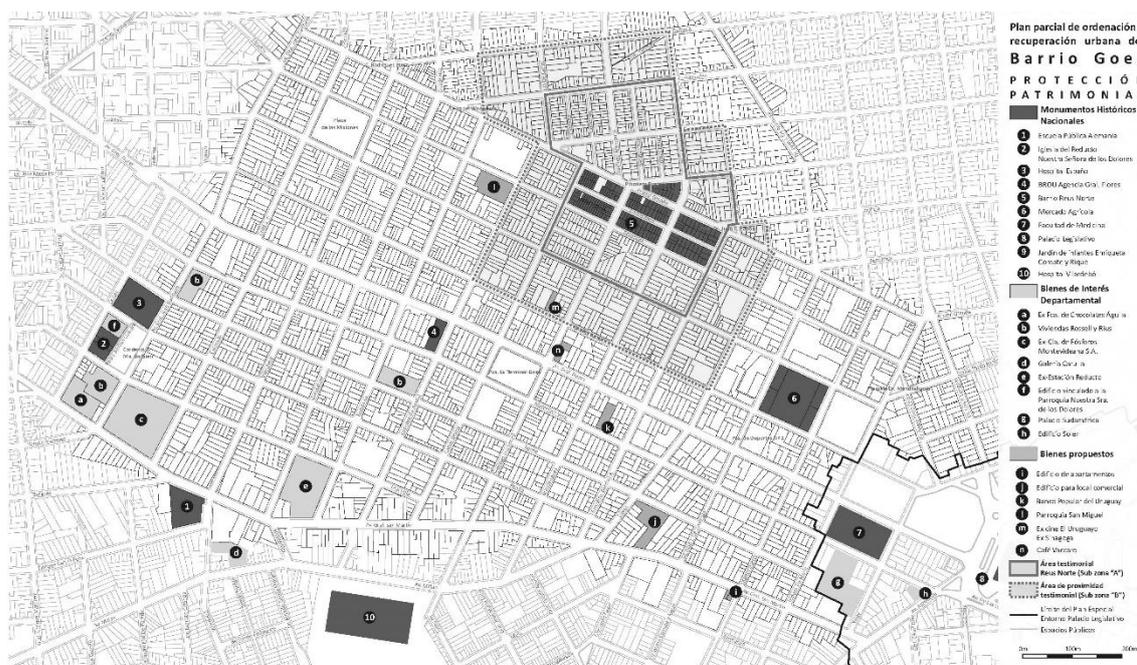


FIGURA 106 PLANO DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL DEL "PLAN GOES"

En este contexto, y pese a un éxito no siempre comprobable en zonas patrimoniales, se asignaron fondos para la restauración de casas históricas. Se prestó especial atención al conjunto residencial promovido por el inversor catalán Emilio Reus. Estas viviendas presentan un diseño coherente y fueron concebidas como un todo desde su origen.

La zona en cuestión se estableció como área de intervención según el Plan. Se promovió su rehabilitación integral, con enfoque residencial. Como se señaló anteriormente, se impulsaron planes de financiación para reparaciones, reconversiones y alquileres con opción de compra. El objetivo era asentar pobladores en una zona anteriormente conflictiva. En este sentido, el eje comercial Arenal Grande se convirtió en centro de un ordenamiento funcional y espacial. También se fortaleció la conexión del barrio con una ruta turística más amplia, resaltando sus atributos tangibles e intangibles.

Actualmente, se calcula la mayoría de las y los montevideanos han visitado el Mercado Agrícola. Además, unos 135.000 turistas de fuera de la capital han acudido a la zona utilizando el autobús turístico de Montevideo. Por otro lado, se estableció casi simultáneamente con el Plan una Comisión Especial Permanente para la gestión del área, fortaleciendo el marco administrativo de la misma.

El eje Arenal Grande enfrentó ciertas barreras en el proceso de revitalización del área. Entre ellas, se encontraba la necesidad de reorganizar el tráfico de carga y desalentar la transformación de viviendas en almacenes. Se incentivó el uso de depósitos logísticos gestionados colectivamente y la combinación de actividades mayoristas con comercios minoristas.

De manera general, la zona ha logrado atraer fondos internacionales y ha apostado por una densificación que promueve la diversidad social. Esto ha resultado en la creación de nuevas unidades de vivienda y la mejora y creación de espacios públicos, incluyendo peatonalizaciones, restauración de fachadas y rehabilitaciones integrales, con el Museo Agrícola de Montevideo (MAM) actuando como catalizador del desarrollo urbano.

Además, se han puesto en marcha proyectos específicos como la Plaza del Mercado y la Plaza de las Misiones, así como la transformación de la Estación Reducto y la Escuela de Varones. Estas iniciativas se han beneficiado de incentivos y exenciones

fiscales para la construcción de viviendas en las zonas adyacentes. La presencia de la Universidad de la República (Udelar), con la Facultad de Química y la Facultad de Medicina, aporta vitalidad a la zona, atrayendo a jóvenes. Es de orden explicitar, que algunas voces afirman que todo este proceso virtuoso sucede gracias a la inyección de dinero del BID más que por el plan en sí, que, en una visión crítica, no hizo más que montarse de buena manera a un proceso ya iniciado.

No obstante, un problema destacable es el enrevesado proceso de aprobación de los planes, que puede extenderse por una década o más para su sanción definitiva. Este retraso a menudo parece estar relacionado con cambios en el gobierno departamental, incluso existe continuidad partidaria. Subrayamos la complejidad de la estructura organizativa de la Intendencia, que opera más como una entidad federativa que como un órgano único. Es crucial acelerar la integración en los procesos de participación establecidos por la LOTDS, aplicable no solo a los planes sino también a programas, inventarios y otros mecanismos. Existe el riesgo de que los instrumentos se vuelvan obsoletos antes de su aprobación, y que la superposición de revisiones con la implementación de nuevas medidas impida mejorar las dinámicas anteriores.

**Tabla de instrumentos de planificación derivada de Montevideo.**

Planificación Derivada del POT	Denominación	Delimitación	Caracter	Descripción
PLAN BARRIO SUR	1A / Proyecto urbano de detalle para la sustitución de los galpones del sector barrido y limpieza de la IMM	J. M. Rodó, Z. Michellini, Gonzalo Ramírez, y Pasaje Viana	PUD	Prefiguración volumétrica edificios, en su mayoría de vivienda, delimitación espacios públicos.
	1B/ Proyecto urabano de detalle para las antiguas instalaciones de la Fábrica Strauch	Gonzalo Ramírez, Ejido, Isla de Flores y A. Lanza	PUD	Prefiguración volumétrica edificios, en su mayoría de vivienda, delimitación espacios públicos
	1B/ Proyecto de reciclaje, del Edificio Viana, recalificación de su entorno, y construcción del "Balcón al Mar"	Z. Michellini, J. M. Rodó, Pasaje Viana, Ceneterio Central y Rbla. República Argentina	PUD	Recalificación y creación de espacio público, restauración edilicia.
	1C / Reacondicionamiento del Cementerio Central	Rbla. República Argentina, C. Viana, G. Ramirez y D. Petrarca	RP	Reacondicionamiento.
	2 / Proyecto rehabilitación de la calle Carlos Gardel	Calle Carlos Gardel en su totalidad	AU	Restauración fachadas y reclaificación espacio público.
	3 / Acondicionamiento de la Plaza Argentina y creación de la Playa Maua <sup>52</sup>	Rbla. República Argentina, Río de la Plata	PUD	Recalificación y creación de espacio público, restauración edilicia.
PLAN GOES	Plaza del mercado	Gral. Flores, J. Terra, M. García, J. de Amezaga	PUD	
	Mercado Agrícola	Del Valle Inclan, M. García, J. Terra, J. J. De Amezaga		Restauración y refuncionalización Mercado Agrícola
	Plaza 561	Del Valle Inclan, J. J. De Amezaga, Porongos		Creación espacio público de media manzana
	Plaza de las Misiones	Porongos, Colorado, Del Valle Inclan, Vilardebó	AU	
	Estación Reducto	Marsella, Rivadavia, Gral. San Martín, Guadalupe		
	Escuela de varones	A. Grande, Democracia, Gutiérrez		
FONDO CAPITAL	Plan Bahía del Cerro <sup>53</sup>	Río de la Plata, Turquía, C. Ma. Ramírez	PL	Prefiguración volumétrica edificios, creación y recalificación espacio público.
	Proyecto espacial Fortaleza del Cerro	Inmediaciones Fortaleza Gral. Artigas	AU	Recalificación espacio público y realojos.
	Plaza Santa Catalina	Lisa, Pensamiento, Las Rosas	PL	Plaza integradora
	Plaza Talleres	Av. Agraciada, Aguilar, Zapicán, Gral. Luna		Plaza integradora
	Parque deportivo Villa García	Villa García		Plaza integradora
	Plaza Casavalle Gruta de Lourdes	Camino Durán		Plaza integradora
	Plaza Ciudad Vieja	Rambla norte, entorno Diagonal Fabini		Plaza integradora

<sup>52</sup> Hoy en cuestión por la eventual inclusión de un nuevo puerto de pasajeros. Véase: <https://brecha.com.uy/decisiones-preocupantes/>

<sup>53</sup> Su integralidad se ve también cuestionada por el atravesamiento de una línea férrea que dará nuevo acceso al Puerto de Montevideo a la tercera planta de celulosa del país. Véase: <https://brecha.com.uy/montevideo-la-celulosa/>

	Espacio integrador Peñarol	Aparicio Saravia, Watt, Camino Casavalle, Shakespeare		Plaza integradora
	Plaza 7 Manzanas	Juan Victoria	PL	
	Plaza Oribe	F. Crespo, 18 de Julio, Colonia	AU	Reacondicionamiento espacio público y reestructuración feria
	Parquización áreas liberadas	Miguellete, Candelaria, Cañada M. Pacheco	AU	Creación de parques en áreas liberadas
	Explanada Soriano	Ejido, Soriano, Santiago de Chile	AU	Acondicionamiento espacio público
	Parques patrimoniales	Parques Batlle, Rodó, Prado y Rivera	RP	Acondicionamiento eparques consolidados
	Parque Villa Dolores	A. Rossell y Rius, Gral. Rivera, D. Pereira de Rsoell, L. Arce	RP	Transformación zoologico en Parque Urbano
	Parque Lecocq	Parque Lecocq	RP	Reformulación Parque Lecocq. Vinculación con otras áreas (Punta Espinillo, Santiago Vázquez)
	Rambla	Rbla Sur, Rbla O'Higgins	AU	
	Belloni	Belloni	V	Ensanche, pavimentación, veredas e iluminación.
	Camino Cibils	Camino Cibils entre C. Ma. Reyes y Ruta 1	V	Ensanche, pavimentación, veredas e iluminación.
	Pasos a desnivel	Av. italia y Centenario	V	Pasos a desnivel zonas de alto tránsito
	UAM	Ruta 5, Camino Luis E. Pérez		Establecimiento Unidad Alimentaria de Montevideo
	Centro ambiental	Gral. San Martín, Cno Tte. Rinaldi		Establecimiento de preclasificación
	Proyecto Integral Cuenca Casavalle	Casavalle, varios puntos	PL	Adecuación espacios públicos, realojos, obras viales, limpieza cañadas
	SACUDE Flor de Maroñas	Centro Flor de Maroñas		Reacondicionamiento teatro, plaza y policlinico
	Recuperación patrimonial	Cementerios, edificios, monumentos fuentes	RE	Cementerio Central, Monumento Plaza Varela
UAM	UAM	Ruta 5, Camino Luis E. Pérez	PUD	Proyecto de detalle de la Unidad Alimentaria de Montevideo
PLAN CASAVALLE	Eje Cívico Cultural	Curitiba, Martirené, Senda 8	AU	Varias actuaciones: veredas, iluminación, pavimentación, equipamiento urbano, etc.
	Cañada Matilde Pacheco	Instrucciones, M. de Pacheco, Antillas, Cno. Tte. Rinaldi, San Martín, M. de Pacheco, O. Bertani, Dr. H. García Lagos	PUD	Calificación espacio público, saneamiento y drenaje, recuperación ambiental, relocalizaciones, fraccionamiento
	Unidad casavalle I, II y Misiones	Bv. Aparicio saravia, Av. San Martín, Cno. Gral. L. Gómez y futuro Parque Lineal Miguleete	RE	"Reprogramación habitacional", reurbanización
	Cañada Casavalle	Márgenes cañada Casavalle	PUD	Recuperación ambiental, nuevo amanzanado y fraccionamiento
	Cantera de Burgues	Bv. A. Saravia, Av. Burgues, Cont. Belloni, Av. Gral. San Martín, J. Suárez, Av. burgues, Cementerio del Norte	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, calificación espacio público, recuperación ambiental, saneamiento, localización de equipamientos colectivos de mediano y gran porte

EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PLAN MONTEVIDEO-POT)

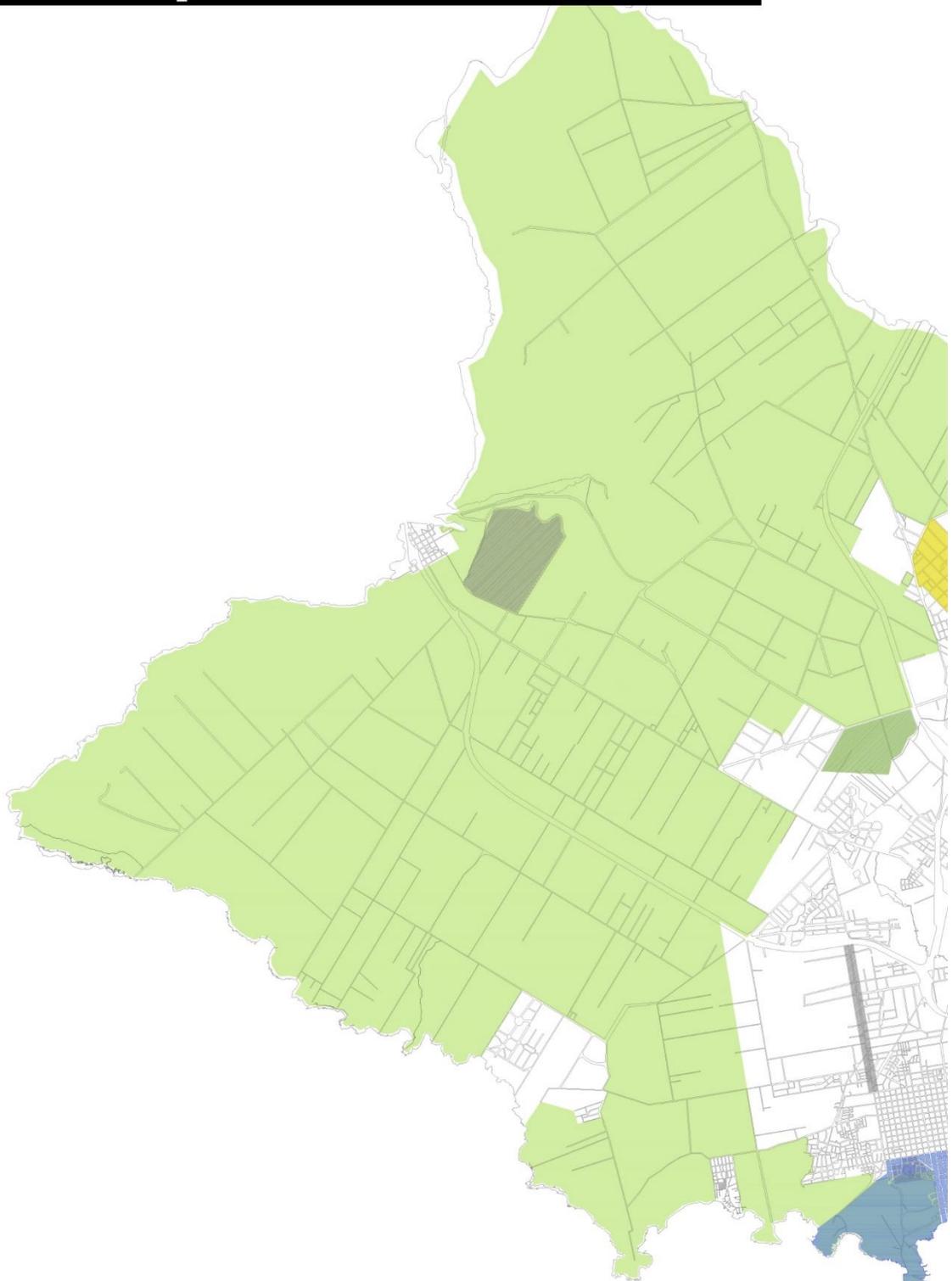
	Barrio Marconi	Abel Chifflet, Torricelli, Av. Costanera, G. Bellini, Av. Gral. San Martín	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, calificación espacio público, recuperación ambiental, saneamiento, localización de equipamientos colectivos de mediano y gran porte
	Aparicio Saravia y Mendoza	Bv. A. Saravia, Leandro Gómez y D. Pedro de Mendoza	PUD	Ejecución vivienda de interés social, equipamientos colectivos, nuevos espacios públicos y calificación de los existentes, obras de vialidad
	Chacras de Domingo Arena	Av. D. Pedro de Mendoza, Cno. Domingo Arena, Trinidad Guevara y Cno. cap. Tula	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, calificación espacio público, saneamiento, localización de equipamientos colectivos
	Mendoza y Rinaldi	Cno. Tte. Rinaldi, Av. D. Pedro de Mendoza y Agustín Jouvé	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, calificación espacio público, saneamiento, localización de equipamientos colectivos
	San Martín y La Vía	Sur del Areódrmo Boiso Lanza	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, calificación espacio público, obras viales, equipamientos colectivos
	Instrucciones y La Vía	Av. De las Instrucciones, Cno. Durán, Cno. Cap. Lacoste, y futura calle de borde del padrón N.º 128725	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, saneamiento, calificación espacio público, obras viales, equipamientos colectivos
	Complejo San Martín	Gral. L. Gómez, Av. Gral. San Martín, Cno. Tte. Rinaldi, y Jacinto Trapani	PUD	Calificación espacio público, obras vialidad
	San Martín y Chimborazo	Av. San Martín, Rancagua, Juan Acosta y Chimborazo	PUD	Nuevo amanzanado y fraccionamiento, equipamientos colectivos
PLAN CIUDAD VIEJA	Escollera	Lindolfo Cuestas, Puerto, Escollera sarandí	PUD	Creación de frente marítimo para la ciudad. Localización equipamiento colectivo.
	Acceso Sur	Ciudadela, Pza. indepenencia, Buenos Aires, Brecha, Treinta y Tres, Rambla República de Francia	PUD	Lograr la sutura del tejido urbano por medio de operaciones edilicias y de espacio público.
	Atarazana-Puerto	Zabala, Piedras, Rambla 25 de Agosto, Puerto	PUD	Paseo urbano-portuario con ofertas culturales, asociado a la renovación del tejido con detino a viviendas y oficinas
	Acceso Norte	Florida, Fabini, Rambla 25 de Agosto	PUD	Sutura tejido urbano. Operaciones sobre el espacio público, viviendas, parque lineal sobre Rambla 25 de Agosto y sector de servicios logísticos contigua al puerto
	Sector Piedras-Las Bóvedas	Entorno Piedras entre J. C. Gómez y Treinta y Tres	ARI	Recuperación fachadas y espacios públicos, cooperativas
	Solis	Entrono Solis entre 25 de Mayo y Cerrito	ARI	Programas vivienda colectiva y de mejoramiento del espacio público. Operaciones con destinos culturales y administrativos.
	Pérez Castellano	Entorno Pérez Castellano entre Piedras y Washington	ARI	Reahbilitación obras emblemáticas
	Mercado Chico	Entorno Pérez Castellano entre Buenos Aires y Sarandí	ARI	Rehabilitación o renovación tejido edificado inmediato
	Palza Isabelino Gradín	Entorno Plaza Isabelino Gradín: Cerrito entre Lindolfo Cuestas y Guaraní	ARI	Estimular producción de vivienda, mejoramiento espacio público de la plaza.

PEAM	Unidad actuación N.º1-Paseo de los Migueletes	Av. Agraciada, P. Zufriategui, Esmeralda	PUD	Definición de una de las unidades de actuación. Calificación del espacio público.
PEOBM	Unidad de actuación N.º1	Rambla Baltasar Brum entre Bv. Artigas y Río Grande	PUD	Prefiguración volumétrica edificios, creación espacio público
	Unidad de actuación N.º2	Rambla Baltasar Brum entre Río Grande y Entre Ríos	PUD	Prefiguración volumétrica edificios, creación espacio público
	Puerto Capurro	Rambla Baltasar Brum en frentado a Refinería Ancap	PUD	Proyecto Puerto Capurro
	Parque Capurro	Zona Parque capurro hasta Río de la Plata	PUD	Proyecto recalificación y creación de espacio público
P18J			s/d	
PLAN POCITOS			s/d	En proceso de aprobación
PLAN CENTRO			s/d	En proceso de redacción, hoy pausado
REUS N				Incluido en Plan Goes
COLÓN-V.C			s/d	
PEÑAROL			s/d	
PLAN CARR .- PTA GORDA			s/d	

PUD	Proyecto Urbano de detalle
AU	Acondicionamiento urbano (equip., fachadas, iluminación)
RP	Recuperación parques
RE	Recuperación edilicia de escala urbana
P	Creación plazas
V	Viales
PL	Plan
ARI	Áreas de rehabilitación integrada

# Mapeo de instrumentos de planificación derivada del POT

- Áreas patrimoniales
- Planes
- Fondo capital | propuesto
- Fondo capital | a ejecutar
- Operaciones urbanas | Casavalle
- Proyectos urbanos de detalle
- Áreas de rehabilitación integrada | Ciudad Vieja
- Construcciones protegidas anteriores a 1940
- Zona rural



**1** Plan de Ordenación, Recuperación e Integración urbana de Casavalle

- 14 km<sup>2</sup>**
- a Eje cívico cultural | 0,6 km<sup>2</sup>
  - b Cañada Matilde Pacheco | 0,8 km<sup>2</sup>
  - c Unidad Casavalle I, II y Misiones | 0,38 km<sup>2</sup>
  - d Cañada Casavalle | 1 km<sup>2</sup>
  - e Canteras de Burgues | 0,3 km<sup>2</sup>
  - f Barrio Marconi | 0,5 km<sup>2</sup>
  - g Aparicio Saravia y Mendoza | 0,2 km<sup>2</sup>
  - h Chacras de Domingo Arena | 0,44 km<sup>2</sup>
  - i Mendoza y Rinaldi | 0,026 km<sup>2</sup>
  - j San Martín y La Vía | 0,59 km<sup>2</sup>
  - k Instrucciones y La vía | 0,31 km<sup>2</sup>
  - l Complejo San Martín | 0,44 km<sup>2</sup>
  - m San Martín y Chimborazo | 0,2 km<sup>2</sup>

**2** CEP Colón-Villa Colón

**5,75 km<sup>2</sup>**

**3** CEP Casco Histórico-Ferrovial Peñarol

**0,6 km<sup>2</sup>**

**4** Plan Especial Arroyo Miguelete

**9,4 km<sup>2</sup>**

a Un. Act. N° 1 - Paseo de los Migueletes | 0,012 km<sup>2</sup>

**5** CEP del Prado | Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora del Prado - Capurro

**9,4 km<sup>2</sup>**

**6** Plan Especial de Ordenamiento de la Bahía de Montevideo

**0,3 km<sup>2</sup>**

- a Un. Actuación N°1 | 0,1 km<sup>2</sup>
- b Un. Actuación N°2 | 0,079 km<sup>2</sup>
- c Puerto Capurro + Parque Capurro | 0,12 km<sup>2</sup>

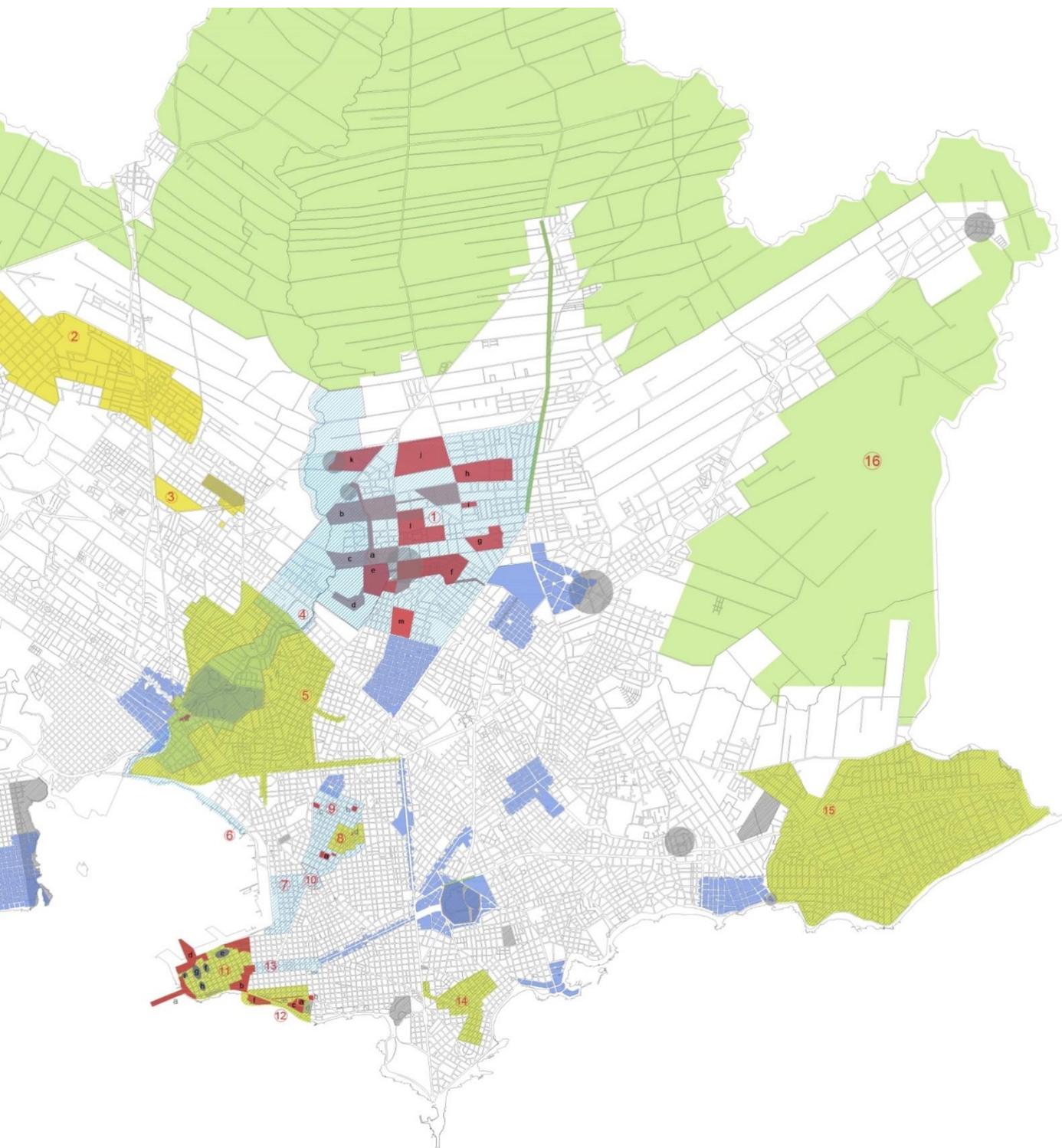
**7** Plan Aguada

**0,62 km<sup>2</sup>**

**8** CEP Reus al Norte

**0,28 km<sup>2</sup>**

FIGURA 107 SUMATORIA DE INSTRUMENTOS ORDENAMIENTO TERRITORIAL DERIVADOS DEL POT, TABLA Y CARTOGRAFÍA EJECUTADA POR JUAN MONTANS EN EL MARCO DEL PROYECTO UNA CIUDAD CON MEMORIA OPERATIVA



**9** Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes

**1,4 km<sup>2</sup>**

- a Mercado Agrícola y Entorno | 0,23 km<sup>2</sup>
- b Plaza de las Misiones | 0,095 km<sup>2</sup>
- c Estación Reducto | 0,084 km<sup>2</sup>
- d Escuela de Varones | 0,013 km<sup>2</sup>

**10** Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Entorno del Palacio Legislativo

**0,13 km<sup>2</sup>**

**11** Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja

**1,4 km<sup>2</sup>**

- a Escollera | 0,11 km<sup>2</sup>
- b Acceso Sur | 0,11 km<sup>2</sup>
- c Acceso Norte | 0,087 km<sup>2</sup>
- d Atarazana - Puerto | 0,15 km<sup>2</sup>
- e ARI Piedras - Las Bóvedas
- f ARI Solís
- g ARI Pérez Castellano
- h ARI Mercado Chico
- i ARI Isabelino Gradín

**12** Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de Barrio Sur

**0,55 km<sup>2</sup>**

- a Galpones sector barrido y limpieza IM | 0,015 km<sup>2</sup>
- b Antiguas instalaciones Fábrica Strauch | 0,0074 km<sup>2</sup>
- c Reciclaje edificio Viana, recalificación entorno y construcción del "Balcón al Mar" | 0,038 km<sup>2</sup>
- d Reacondicionamiento Cementerio Central | 0,031 km<sup>2</sup>
- e Rehabilitación calle C. Gardel | 0,0069
- f Acondicionamiento Palza Argentina y creación Playa Mauá | 0,05 km<sup>2</sup>

**13** CEP 18 de Julio | Plan 18 de Julio

**0,29 km<sup>2</sup>**

**14** CEP Consejo Auxiliar de los Pocitos | Plan Pocitos

**0,85 km<sup>2</sup>**

**15** CEP de Carrasco y Punta Gorda | Plan Carrasco y Punta Gorda

**12,36 km<sup>2</sup>**

**16** CEP de Montevideo Rural

**300 km<sup>2</sup>**



FIGURA 108 FOTO DE DRON BARRIO CIUDAD VIEJA. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN



# PARTE IV

## EL APORTE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA SUPERACIÓN DE LA DUALIDAD PLAN-PROYECTO

A partir de aquí nos adentramos en una etapa de análisis de políticas públicas enfocada en el ámbito estratégico, evaluando la eficacia de los instrumentos de planificación urbana y gestión patrimonial de Montevideo en la consecución de sus metas. Este enfoque cualitativo busca enriquecerse con las reflexiones de expertos en gestión y académicos que han proporcionado críticas constructivas y sugerencias valiosas acerca de las fortalezas y debilidades del sistema actual de gestión territorial. El debate se amplía al considerar ejemplos de modelos de gestión internacional, especialmente aquellos provenientes del ámbito iberoamericano, cuyas dinámicas y experiencias en la planificación urbana, economías locales y gestión cultural son de especial relevancia para el contexto de Montevideo. Estos modelos internacionales sirven de comparación y a menudo actúan como fuente de inspiración o punto de contraste, permitiendo evaluar las prácticas locales en un marco más amplio y diverso.

### ¿Patrimonio Vs Planificación?

En 1982, cuando la Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja comenzó su trabajo, prevalecía una marcada desconfianza hacia la planificación urbana, la cual persistiría hasta la década de 1990. Las políticas precedentes de los planes directores habían sido criticadas por perder la sensibilidad espacial, un hecho que Nuno Portas, en 1996, identificó como una dualidad (falsa) entre el Plan y el Proyecto. El Plan era visto como un enfoque totalizador y abstracto, mientras que el Proyecto se presentaba como una solución hecha a la medida y concreta. Esta concreción y compromiso con la realidad urbana específica buscaba disipar las ambiciones excesivamente generalistas en la planificación del casco histórico, eludiendo así el "agnosticismo formal". No obstante, Montevideo comenzó a superar esta dicotomía a través de varios documentos de planificación, tendiendo hacia una alianza estratégica entre el modelo de zonas caracterizadas y la visión de una ciudad compuesta por partes distintivas.

Según el ya citado Daniel Christoff, exdirector de planificación, el Plan de Ciudad Vieja consideraba aspectos estratégicos como el patrimonio y la calidad urbana, la centralidad y el desarrollo económico, la vivienda y el desarrollo social local, así como la accesibilidad, la movilidad y la gestión del plan especial. Para abordar estos temas, se definieron líneas de acción como la comunicación, que implicaba la disponibilidad de información urbana, la creación de una nueva imagen para el área y campañas de promoción; la regulación y los incentivos, que abarcaban la catalogación de bienes, normativas de construcción y guías de diseño, además de incentivos para la conservación y fondos rotatorios para la rehabilitación de bienes; la calificación y la rehabilitación, incluyendo programas sectoriales para mejorar espacios públicos y acciones de rehabilitación integrada; y la reestructuración, que contemplaba sistemas generales de la ciudad con impacto en la zona y el desarrollo de proyectos urbanos.

El Plan Estratégico para el Desarrollo (PED) y Montevideo Visión de Ciudad (MVC), ambos de 1994, representan los primeros documentos que adoptaron una perspectiva estratégica en la planificación de Montevideo. Según lo expuesto por el Arq. Gonzalo Bustillo en su investigación "La Ciudad Desnuda" (2014), dedicado al debate sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo, estos documentos (junto a las bases programáticas del Frente Amplio



FIGURA 109 MAPA DE ESTRATEGIAS DE MONTEVIDEO. VISIÓN DE CIUDAD



para el gobierno municipal de 1989) introducen el concepto de re-equilibrio urbano. Esta noción de re-equilibrar centro y periferia a través de equipamientos y políticas de vivienda en áreas no consolidadas, se planteaba superadora de una primera familia de políticas de erradicación (llámese re-ubicación) y una segunda de radicación (entiéndase de regularización dominial y provisión de infraestructuras básicas). El PED identificaba una problemática clave en Montevideo: el vaciamiento de las áreas centrales frente a la densificación de las periferias. Esta situación se reconocía como dos fenómenos interconectados, y surgió la idea de estimular las inversiones para fortalecer las zonas centrales y así evitar su declive.

Roberto Villarmarzo (2011), ex jerarca de DINOT y de la CEPCV, plantea que en 1994 Montevideo concluye una etapa importante con la formulación del PED. Este proceso fue notable por ser edificado desde las instancias locales, a partir de una iniciativa central, y por implementar un nivel de participación vecinal sin precedentes para la ciudad y el país, incluyendo la colaboración de órganos descentralizados de reciente creación. Además, Villarmarzo detalla que en medio del VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, celebrado en Montevideo en 1994, la Intendencia presentó un "Documento de discusión". Publicado como "Montevideo: visión de ciudad", este texto sintetiza los progresos logrados hasta entonces y propone las líneas estratégicas territoriales que orientarían la discusión para la futura planificación de Montevideo.

Por su parte, Montevideo Visión de Ciudad (MVC) propugnaba el reforzamiento de los centros urbanos y el reequilibrio del interior de la ciudad. MVC defendía, nomitativamente, la facilitación del acceso a la vivienda, la mejora del equipamiento urbano y el disfrute democrático de la ciudad por todos sus habitantes. Cuando se redactó el Avance del POT en 1997, estas políticas públicas con una fuerte base estratégica ya se habían afianzado en la agenda pública.

## **El POT y sus diversas genealogías planificadorias**

Según Hugo Gilmet (2001: p. 347) el POT hibrida rasgos de un plan general de ordenamiento con intenciones estratégicas y es de por sí un instrumento que cuenta con diversas procedencias:

En otras palabras, tres vertientes se articulan: sistémica, de ordenación y estratégica, La primera atiende, en términos sistémicos, a una interpretación de estructuras y sistemas vinculantes que interrelacionan el conjunto, que vertebran el territorio, La segunda, se orienta a la ordenación por la vía normativa, bien adaptada a las

peculiaridades de cada parte del territorio (zonificación de usos y ocupación del suelo, características de la edificación). La tercera, se refiere al enfoque regulador anterior, se suma las intencionalidades estratégicas y las intervenciones concretas en áreas de oportunidad, mediante proyectos especiales y según la hipótesis de los efectos positivos, por inducción de los mismos [...].

En este contexto se incorpora el aporte del referido Informe de Áreas Caracterizadas de 1984. Como ya lo hemos explicado, allí se promovió una apreciación de las cualidades específicas de cada área, así como el desarrollo de una normativa ajustada a las características urbanas y arquitectónicas locales.

El POT enfrentaba el reto de crear un plan comprensivo global y, como respuesta, establecía una normativa general y otra específica para el patrimonio, definiendo zonas especiales para ser administradas mediante planes más detallados, derivados del POT. Es importante señalar que, incluso antes de la formalización del POT, ya se practicaba este enfoque de planificación a nivel zonal en el barrio de Aguada a través del Plan Nacional de Recuperación Urbana o Plan Fénix, bajo la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti, mientras que el impulso del POT se realizaba paralelamente bajo la administración departamental del arquitecto Mariano Arana.

Es importante, por tanto, entender cuáles son los nuevos instrumentos que esta metodología de planificación introduce. Como indica Gilmet (2001) en su artículo sobre “urbanismo al eje”:

Entre los nuevos instrumentos de la modalidad estratégica se encuentran las Áreas de Promoción, aquellas unidades territoriales designadas por el plan en el suelo urbano, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y en donde las intervenciones urbanas prioritarias serán privilegiadas por formas más adecuadas de gestión, exenciones y rebajas tributarias.

Para la Arq. Cristina Pastro —ex directora de la División Planificación Territorial— el POT en su gestión busca dotar al departamento de una estrategia que logre dirigir las inversiones del sector privado.

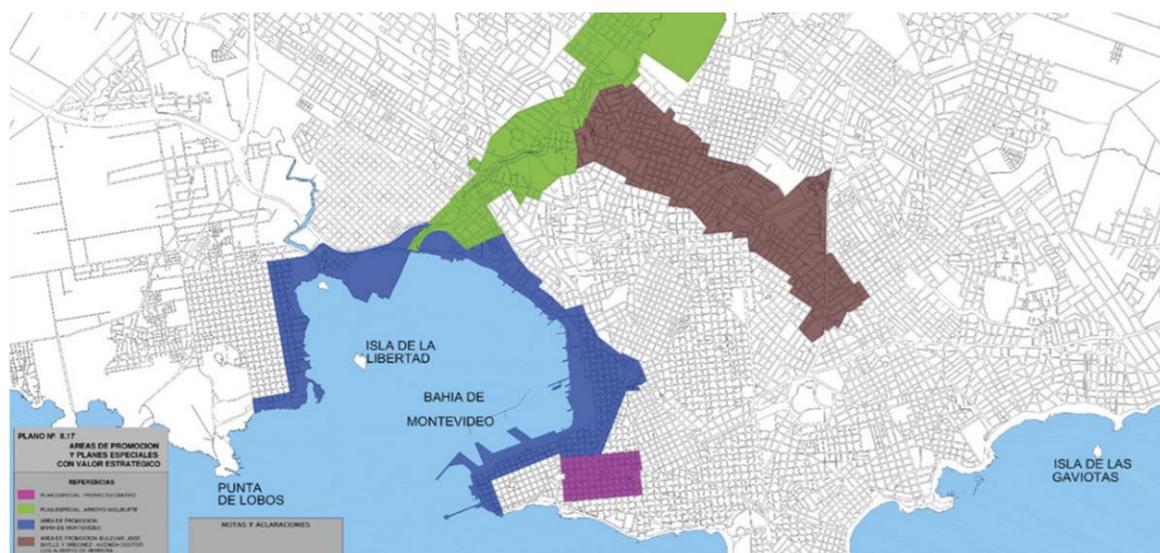


FIGURA 110 ÁREAS DE PROMOCIÓN ESTRATÉGICA SEGÚN EL POT

[...] Esta intención se constituyó en la estrategia del Plan, que se resume en el establecimiento de una normativa urbanística que mantiene los parámetros de las normas (predio a predio) ajustados a la forma real de la ciudad. Por otra parte, mediante las áreas de promoción se indican las zonas cuya normativa urbanística es sensible a modificarse de acuerdo con la iniciativa de propuestas que sectores públicos o privados puedan realizar con el objetivo de una reconstrucción urbana, enmarcadas en los lineamientos estratégicos enunciados en el Plan [...].

Por lo tanto, según Pastro, la normativa del Plan contiene no solo las atribuciones urbanísticas que determinan usos y la morfología, sino también “un conjunto de orientaciones operativas basadas en los principios sostenidos por el Plan: equidistribución de cargas y beneficios y cesiones o precio compensatorio, que puede considerarse también una contribución de plusvalía”.

El análisis de Gilmet (2001: p. 352) ofrece una visión integral de cómo el Plan Montevideo maneja una gama de paradigmas urbanísticos según la escala y el objetivo de la planificación en cuestión. El enfoque del plan no es monolítico, sino que varía, abordando diferentes métodos y consideraciones dependiendo del área y de los desafíos específicos que enfrenta. Gilmet señala que el plan actúa con una mentalidad preservacionista, pero no en un sentido meramente arqueológico que se centra exclusivamente en la conservación de lo antiguo. Más bien, reconoce y valora las singularidades y especificidades de cada área, tanto en entornos urbanos como rurales, y tanto en el patrimonio construido como en el natural. Esta es una interpretación amplia de la preservación, que busca mantener la identidad de las

diferentes áreas al mismo tiempo que se permite la evolución y el cambio, al menos, enunciativamente.

Además, el plan toma prestadas nociones del "urbanismo urbano" de la escuela de Barcelona, que resalta la importancia de la arquitectura y el diseño urbano en la creación de espacios urbanos significativos. Estas ideas se deberían materializar en el Plan Montevideo a través de intervenciones delimitables en el tejido urbano. En términos de "urbanismo estratégico", el plan identifica Áreas de Promoción y planes especiales con significado estratégico como el Área de Promoción Bahía de Montevideo, el Plan Especial Arroyo Miguelete, entre otros. Estas áreas se convierten en puntos focales para intervenciones urbanas que actuarían como catalizadores para el desarrollo más amplio de la ciudad.

Por último, el "urbanismo de la incertidumbre" que Gilmet menciona refleja una aceptación de la flexibilidad y adaptabilidad en la planificación. Este enfoque reconoce que la ciudad debe estar preparada para cambios imprevistos y relocalizaciones de actividades, incorporando la diversidad de actores y las incertidumbres en su marco de planificación. Esta perspectiva es crucial en tiempos de rápidos cambios económicos, tecnológicos y sociales, lo que requiere una planificación que pueda responder y adaptarse a condiciones cambiantes.

De esta manera, Gilmet refuerza la idea de colegas como Sprechmann y Capandeguy de que estos diferentes enfoques coexisten y se entrelazan en el Plan Montevideo, no operando de forma secuencial sino simultánea, aplicándose de acuerdo a la necesidad y contexto particular de cada proyecto y área de la ciudad.

En la gestión del territorio planificado, cabe resaltar la sistematización y regulación catastral implementada mediante la creación de un área de Tecnología de la Información y la generación de una robusta base de datos SIG, que ha permitido la realización de diagnósticos detallados, y una gran base de acceso público. Alrededor del año 2000, se invitó a equipos de consultoría a desarrollar los planes para áreas específicas como el Prado, Carrasco-Punta Gorda, Pocitos y Ciudad Vieja. Esta iniciativa de contrataciones privadas derivó en una serie de propuestas preliminares, cuya aprobación definitiva no se concretó hasta la revisión interna realizada por el Departamento de Planificación de la Intendencia. En 2004 se aprobó el Plan de Ciudad Vieja, incorporando variaciones respecto al modelo original. Este plan, que ya disponía de un inventario urbano arquitectónico y una primera revisión actualizada

en 2010, está previsto para una nueva revisión a partir de 2021, bajo un convenio con la CAF y con el soporte de la FADU-Udelar.

Como fue explicado en la Parte III, para las demás zonas fue necesario desarrollar inventarios que acompañaran la consultoría y la formulación de los respectivos planes. Aunque la finalización de estos inventarios y la aprobación definitiva de los planes se postergaron en varios casos, es importante señalar que la capacidad de minimizar la discrecionalidad en la concesión de permisos en estas áreas está intrínsecamente relacionada con la meticulosa elaboración de la normativa de régimen patrimonial, la cual se debe sustentar en un detallado inventario que abarca cada unidad catastral. En tal sentido Gilmet señala (2001: p. 347) como componente fundamental del POT:

la inclusión de planes, programas, proyectos y actuaciones especiales por su significado estratégico, Así, la adecuada localización de las áreas de intervención de los respectivos programas, proyectos y actuaciones debería ayudar a la corrección de ciertos desequilibrios de la ciudad y el territorio.

En la misma línea, según Christoff (2011: p. 111) el modelo territorial puesto en juego retoma la dimensión de prácticas sectoriales y la expresión normativa de los planes físicos, y, además:

incorpora la visión estratégica a través de la aplicación de los nuevos instrumentos. En este contexto de planificación es que están consideradas las centralidades, en todas sus escalas, tanto urbanas como rurales (la red de centralidades) siendo su incorporación sistémica a las estructuras y sistemas territoriales del Plan general, a las normativas referidas a la zonificación [...] o al desarrollo de algún instrumento de ordenación detallada [...] como el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y 18 de Julio.

En 2010 el Avance de la Revisión del POT anticipaba la calificación de las centralidades zonales, proyectaba medidas contra la expansión del hábitat informal mediante la promoción de vivienda y buscaba mejorar la sinergia entre infraestructura, equipamiento y movilidad. Con la nueva Ley de Ordenamiento Territorial N.º 18.308 de 2008, las DD de 2012 se posicionaron como eje de esta revisión (ver Parte III). Según nuestros entrevistados, estas Directrices encapsulaban las decisiones estructurales y estratégicas para la planificación departamental.

Sin embargo, el documento no enfocaba prioritariamente en las áreas centrales o patrimoniales, a pesar de reconocer la subutilización de zonas con infraestructura disponible. Como respuesta, se reiteró la necesidad de políticas que fomentaran la

recuperación y densificación de áreas urbanas consolidadas que experimentaban descenso demográfico. Cabe mencionar que los documentos adolecían de un sistema que vinculase objetivos estratégicos con indicadores y recursos definidos.

En 2013 se introdujo el Plan Estratégico MVD 2030, que en la posterior administración (2015) subsumió en el Fondo Capital, con implementación parcial. Para fines del 2020 el Fondo expiró y la administración entrante tomó otro camino en el contexto de la pandemia. A pesar de ello, este documento resaltaba por su lenguaje de planificación estratégica, delineando una visión de futuro articulada en torno a tres ejes: "Montevideo para vivir", "Montevideo en movimiento", y "Montevideo creativo".

Se propuso una agenda futura con políticas y proyectos que, más allá de los tres ejes estratégicos, se traducían en acciones específicas; no obstante, se dificultaba establecer un flujo de acción planificada o una secuencia detallada de políticas, planes, programas y proyectos. Un cuadro sintético al final del documento presentaba los ejes y principios rectores, pero no enmarcaba las acciones detalladas ni contaba con una base de recursos para su ejecución. Aunque se ha superado la antigua dicotomía entre plan y proyecto y el desarrollo urbano se concreta mediante prefiguraciones específicas, el documento adolecía de una dimensión táctica esencial: un despliegue material y temporal, incluyendo la previsión para su monitoreo, crítico tanto para áreas centrales, patrimoniales como periféricas.

### **La dificultad para sostener estrategias**

La planificación estratégica, enfocada en convertir a la ciudad en una entidad competitiva en el ámbito económico, se enfrenta a un desafío inherente al sistema político, tal como señala la colombiana Isabel Duque Franco (2013): la periodicidad quinquenal de los ciclos electorales. Este modelo de elecciones frecuentes puede generar rupturas en las políticas de mediano plazo, un aspecto de jerarquía en la formulación de políticas públicas. Aunque hay excepciones en América Latina, donde los planes de ordenamiento territorial abarcan planes de desarrollo de sucesivas administraciones gubernamentales, la continuidad política es más la excepción que la regla, dificultando así el mantenimiento de estrategias de cambio sostenidas en el tiempo. Nelson Inda (2011: p. 56) indicaba que durante el mandato municipal de Tabaré Vázquez en Montevideo (1990-1995):

La cultura de gobernar estuvo, y aún está, estrechamente ligada a las posibilidades [...] del sistema presupuestal. Por lo tanto, las propuestas de gestión [...] en Montevideo

deben reconocer esta característica tan especial [...] En este período, se comprobó que la rigidez del presupuesto municipal no era el marco ideal para dar respuestas a todas las demandas surgidas de un nuevo modo de ver, leer y actuar en la ciudad. El ejercicio del gobierno incorporó el reconocimiento a la actividad privada como un recurso para ser utilizado en la reestructuración y el equipamiento de todo el territorio montevideano [...]

En la perspectiva de Inda, se ha optado por un modelo de colaboración con el sector privado, aprovechando sus iniciativas favorables para financiar y guiar la ubicación de infraestructuras en Montevideo. Este enfoque introduce la noción de contrapartidas excepcionales, que se refiere a concesiones especiales otorgadas a proyectos que exceden las normativas establecidas.

Por otro lado, Bervejillo (2017) destacó, en un reciente foro de discusión, un problema significativo en Uruguay: la ausencia de indicadores en la planificación. Esta carencia implica una falta de medidas cuantitativas para el seguimiento y el control efectivo, lo que puede convertir las declaraciones políticas bienintencionadas en retórica sin un impacto tangible en la realidad local. Además, Bustillo (2019) señala que la estructura de un Estado centralizado en Uruguay pone todo el énfasis en la gestión urbana y territorial a través de la coordinación y articulación entre distintas instituciones (como los municipios, las intendencias y los ministerios nacionales), pero sin una distribución de competencias que favorezca la ejecución de proyectos. En palabras del autor (Bustillo; 2019):

La disociación entre un modelo de distribución de competencias de ordenamiento territorial fuertemente descentralizado, en el marco un Estado que opera con un modelo centralizado desconcentrado y que maneja un esquema fuertemente centralizado de distribución de recursos económicos, está comprometiendo las capacidades efectivas para el cumplimiento de las funciones que el mismo Estado le asigna como los gobiernos departamentales como planificadores y gestores del ordenamiento territorial.

Bustillo resalta la marcada carencia de presupuesto específico para la implementación de medidas previstas en el POT, un desafío que no solo obstaculiza la gestión de propiedades abandonadas con valor patrimonial en zonas céntricas, sino que también complica la intervención en las marginadas periferias y su extensa geografía. Según Pastro (2007) esta problemática se intensifica al considerar la arquitectura institucional del Plan, es decir, la integración del Plan en la estructura administrativa no ha sido del todo sólida.

Los entes responsables de la dirección y monitoreo del Plan han tenido resultados dispares. El Consejo Consultivo, diseñado como plataforma de coordinación con distintos sectores de la sociedad y que integra a instituciones tanto públicas como privadas con influencia en el territorio, raramente ha sido convocado. En la visión de Pasto no se han desarrollado mecanismos efectivos para el seguimiento del Plan ni se han definido indicadores específicos para evaluar su progreso. Asimismo, la administración del Plan no ha encontrado una posición clara dentro de la estructura municipal, ni se han forjado vínculos sólidos que permitan una gestión ampliada, que involucre distintos sectores de la propia Administración.

Bervejillo (2005) ha propuesto una revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT), sugiriendo su evolución hacia herramientas con mayor flexibilidad y alcance, potencialmente a nivel microrregional o interdepartamental, y con un enfoque tanto estratégico como normativo. Sin embargo, como destaca Matías Ruíz Díaz (2018, p. 60), existe una notoria falta de consenso en Uruguay respecto a la descentralización como una entidad plenamente institucional.

Esta división de opiniones se manifiesta en los distintos enfoques discursivos. Algunos actores promueven argumentos de corte neoliberal, con un énfasis en la eficiencia de la provisión de servicios, mientras que otros defienden posturas neodesarrollistas, concentrándose en el empoderamiento ciudadano y en la sinergia del rol del Estado con la sociedad.

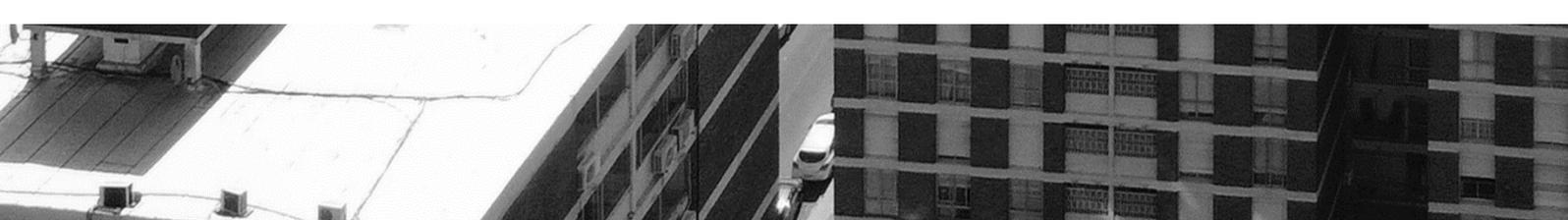
En la perspectiva de algunos expertos, la LOTDS representa una ventana de oportunidad para el cambio, considerando que Uruguay, tradicionalmente centralista y con una intervención pública altamente sectorizada, se enfrenta ahora a riesgos y oportunidades en un contexto económico más abierto y competitivo. Villarmarzo (2011, p. 305) argumenta que la ley N.º 18.308 podría favorecer la creación de empresas de desarrollo territorial de economía mixta, distribuyendo equitativamente los riesgos de inversión y regulando de manera más eficaz la economía de mercado. A pesar de ello, después de más de una década de su aprobación, su efectividad sigue sin ser enteramente verificada.



FIGURA 111 FOTO DE DRON CENTRO, 18 DE JULIO Y EJIDO. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN



FIGURA 112 FOTO DE DRON BARRIO SUR. FOTOGRAFÍA: FERNANDO GARCÍA AMÉN



## **LAS POSIBILIDADES DE INTERVENIR EN LOS PROCESOS**

En una columna periodística de publicación reciente, Fernando Santullo<sup>54</sup>, desde una posición más cívica que técnica, escribía sobre nuestros pactos de convivencia, derechos y responsabilidades:

Sin una apuesta decidida por el patrimonio, una que dote de recursos las declaraciones, sin una apuesta firme por recordarle al ciudadano sus obligaciones, seguiremos navegando esa nebulosa que va entre las buenas intenciones y sus más que dudosos resultados.

Desde el ámbito técnico, reconociendo el problema sobre las capacidades de incidencia en los procesos urbano patrimoniales, Urruzola nos planteaba una disyuntiva instrumental que influye directamente en la reversión de procesos negativos:

El problema es cómo sistematizar, qué es lo que se pretende con esas comisiones, eso lleva a debatir el concepto de patrimonio. Lo que pasa es que cuando se quiere gestionar la cosa pública, las intervenciones en el territorio, etc., se genera toda una estructura formal, etc. Porque se podrá tener policía territorial, pero no mecanismos para introducirte en el juego de la oferta y a la demanda. O sea, la ciudad se hace por ciertas lógicas técnicas, agrimensura, etc. Pero eso que se aplica no es ajeno a las lógicas del mercado u ordenamiento de esos valores en la sociedad.

Esta idea no es nueva en nuestro medio. Por cierto, el empresario inmobiliario Julio César Villamide, (2012: 26), marcaba la necesidad de mirar otros modelos para abordar los procesos de conservación patrimonial que necesariamente implican una limitación del derecho de propiedad:

Me gustaría una ciudad que pudiera conservar buena parte de la arquitectura que hemos visto. El tema es la forma en cómo esa arquitectura puede ser conservada [...] En Bogotá imaginaron una fórmula que es interesante en la medida en que ayuda a utilizar los mecanismos y la fuerza de mercado para intentar perseguir unos objetivos de interés común [...] Es una división de la ciudad en zonas por distintos valores

---

54 Consultar nota de prensa: SANTULLO, Fernando. (2021) Entre el voluntarismo y el laissez faire. Publicado en Búsqueda. Disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Entre-el-voluntarismo-y-el-laissez-faire-uc48738>

inmobiliarios y en el título de propiedad se separa la edificabilidad del inmueble preexistente [...] se permite vender la edificabilidad y eso tiene dos beneficios.

En el mismo momento, Urruzola (2012: p. 65) recomendaba explorar la posibilidad de incorporar a la normativa departamental los llamados *Brief Standards* de Reino Unido, combinando estándares de altura, retiro y FOS, con pautas de diseño materiales, tipológicas, etc. En similar sintonía con Villamide abría la posibilidad la transferencia de aprovechamiento urbanístico (o Derechos de Edificación Transferible). Esto quitaría presión sobre los bienes protegidos a la vez que incentivaría el desarrollo de zonas deprimidas.

Catalina Molinatti (2011), desde la Fundación Lincoln para América Latina, prefigura cómo el financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías puede operar como un parámetro de incidencia en los procesos territoriales de degradación, segregación, pérdida de calidades ambientales, etc.

La investigadora plantea cinco casos internacionales de recuperación del incremento del valor del suelo que podrían aplicar al caso latinoamericano, a saber: el *Betterment*<sup>55</sup>(Gran Bretaña), los *Plafond Legal de Densité*<sup>56</sup> (Francia), el Aprovechamiento urbanístico (España), los Bonos de densidad (Estados Unidos y Canadá), y los Reajustes de tierras (Japón y España).

Todo esto busca añadir complejidad a los supuestos tradicionales del derecho de propiedad. Por un lado, se reconoce la importancia de los derechos comunitarios en la protección de bienes y características ambientales. Por otro, se considera justo que el individuo cuyo derecho de propiedad se ve afectado reciba una compensación. Esta no debería perjudicar la conservación de elementos valiosos para la sociedad.

El análisis no concluye aquí. Desde una perspectiva económica, emergen dos cuestiones principales. Primero: "¿Cómo asignar y distribuir mejor el costo de un bien o servicio indivisible entre los beneficiarios de este?" Segundo: se intenta "distribuir

---

55 Según Molinatti para el caso británico: "Con esta ley surgieron dos cuestiones fundamentales. Por un lado, se dejó de reconocer a la propiedad privada británica el valor potencial de uso o de expectativa y, por otro lado, también se dejó de reconocer la compensación de las minusvalías ocasionadas por restricciones a los derechos de edificación. Por lo tanto, los desarrolladores debían adquirir sus derechos de edificación, a razón de un porcentaje aplicado sobre la diferencia entre el valor potencial de uso surgido de la aprobación del proyecto de desarrollo y su valor corriente de uso".

56 Para el caso francés: "Los fondos recaudados a través de esta contribución son afectados a la financiación de bienes de capital públicos o sociales, es decir espacios verdes, adquisiciones de suelo para viviendas sociales o equipamientos colectivos o a la adquisición de suelo en zonas de ordenación diferida"

eficientemente los costos surgidos de los nuevos desarrollos logrando incluir cuestiones distributivas en su práctica”.

Ignacio Kunz Bolaños (2008), geógrafo mexicano, señala que "uno de los principales mecanismos de regulación de la propiedad urbana se da a través de los derechos de desarrollo de la propiedad inmobiliaria". Estos derechos son comunitarios y el Estado los concede al privado. Generan un mercado económico que no implica costos para el gobierno, pero sí demanda su control y fiscalización. Estas transferencias justifican que áreas "emisoras" mantengan características ambientales para que áreas "receptoras" puedan obtener tales transferencias. Así, se promueven desarrollos variados sin limitar el derecho de propiedad sobre inmuebles de valor patrimonial o ambiental.

En cuanto a lo patrimonial, dentro de estas dinámicas, Kunz ubica su origen en 1968. Surgió en Estados Unidos la discusión de este instrumento con la Ley de Preservación Patrimonial que establecía la no alteración de los inmuebles patrimoniales, pero permitía la venta de estos derechos no utilizados a propietarios adyacentes. Su objetivo era eminentemente compensatorio por inequidad de unos propietarios frente a otros. Sin embargo, también marca otros objetivos complementarios.

En relación a la infraestructura urbana, el autor señalaba que los propietarios que no utilizan el máximo de desarrollo, pueden transferir sus derechos de edificación a otros propietarios de la misma zona, para lograr una ocupación óptima donde el promedio para la zona sea el de la norma propuesta. En este sentido, se puede favorecer la recuperación de áreas centrales a través de capitalizar propietarios que venden para mejorar sus inmuebles, y/o que venden sus derechos a quienes están deseosos por invertir. Además, se contempla un enfoque selectivo de inversiones, en el que el gobierno emite paquetes de derechos para exceder los usos normativos en ubicaciones específicas, a cambio de que los inversores realicen aportes significativos a la comunidad, como podría ser la construcción de vivienda social.

La propuesta nos sugiere la posibilidad de considerar a la Ciudad Vieja como fuente de derechos de edificación y a corredores como la Avenida Italia o Batlle y Ordoñez como receptores. Tal estrategia incentivaría la conservación del patrimonio urbano por un lado y promovería el desarrollo residencial de alta densidad con servicios de calidad por el otro.

Dentro de este contexto, el economista uruguayo Leonardo Mesías (AAVV. 2012) indica que las áreas centrales con valor patrimonial pueden ser revitalizadas

mediante ciertos impulsores. Estos incluyen la innovación institucional en la ejecución de políticas de revitalización, inversiones públicas estratégicas que fomenten el capital privado, el refuerzo del uso residencial en centros urbanos, la mejora de los espacios públicos y, crucialmente, evitar la transformación de los centros urbanos en museos vivientes que solo sirvan al turismo.

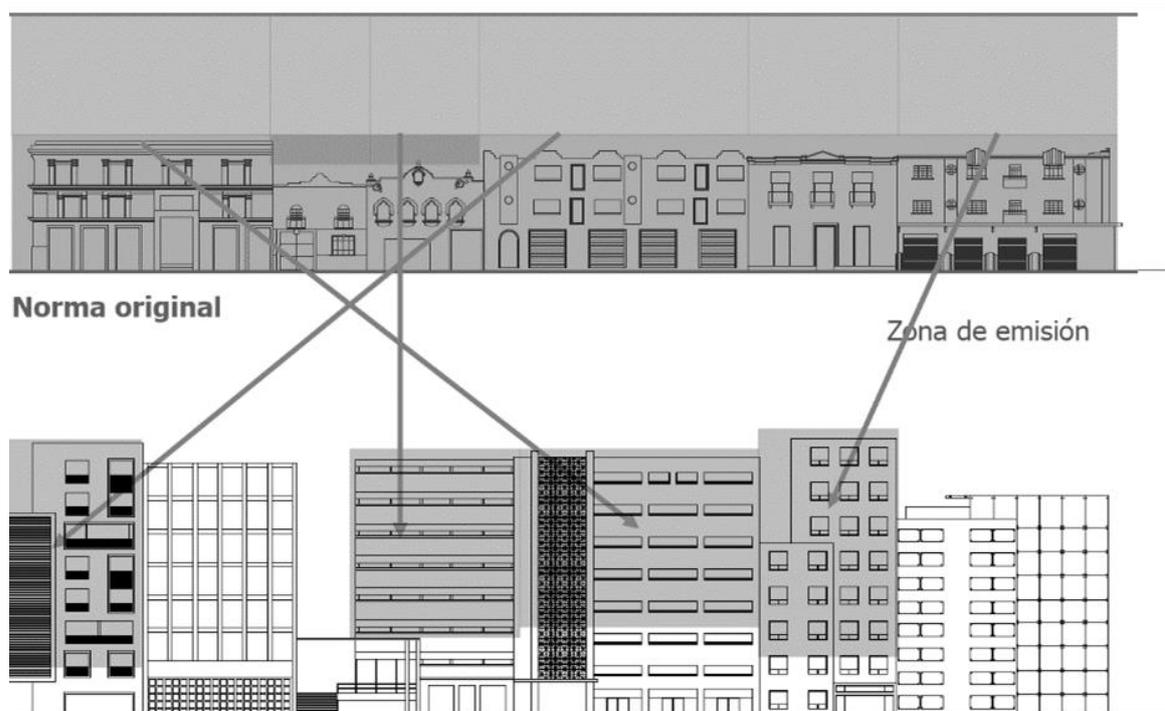


FIGURA 113 GRAFICACIÓN CONCEPTUAL DE ÁREAS EMISORAS Y RECEPTORAS DE DERECHOS DE EDIFICACIÓN. GRÁFICO TOMADO DE: KUNZ BOLAÑOS, I. (2008) *SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO*. CAMBRIDGE, MA, USA: LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY.

## La institucionalidad posible del patrimonio

Para abordar de manera sistemática la gestión del patrimonio, se ha planteado la posibilidad de establecer un observatorio patrimonial a nivel nacional. Dicha propuesta, introducida por William Rey Ashfield y Pablo Rodríguez Gustá en 2017, tendría como finalidad el monitoreo y la valoración de bienes patrimoniales mediante indicadores detallados. El objetivo es fomentar la justa habilitación de edificios, compensando adecuadamente a sus propietarios, al tiempo que se efectúan acciones de "restauración, conservación y socialización del patrimonio cultural" y se previene la erosión de sus valores intrínsecos.

Este observatorio se valdría de indicadores objetivos –como el estado de ocupación, uso efectivo del edificio, patologías estructurales, intervenciones realizadas y planes

de conservación en vigor— para crear un índice patrimonial que oscilaría entre -4 y 4. Un índice de -4 señalaría una situación crítica sujeta a sanciones, mientras que un 4 identificaría a aquellos edificios que, por su adecuada gestión, podrían beneficiarse de exoneraciones fiscales que incentiven su rehabilitación.

La implementación de este observatorio, tal como la conciben Rey y Rodríguez, conlleva su integración dentro del proyectado Instituto de Patrimonio Cultural de la Nación, idea que ha estado presente en las recientes propuestas legislativas aunque su concreción sigue aplazada.

Esta iniciativa busca promover una mayor responsabilidad entre los propietarios, tanto públicos como privados, difundir las mejores prácticas de gestión patrimonial, diagnosticar el estado actual de los edificios protegidos y motivar la inversión en ellos. Adicionalmente, el programa contemplaría incentivos como beneficios fiscales, asegurando al mismo tiempo un registro histórico del estado de conservación de los inmuebles.

En una entrevista realizada por Juan Andrés Ferreira el 17 de julio de 2020, William Rey, director de la CPCN, fue consultado sobre los propósitos fundamentales de su gestión al frente de la comisión<sup>57</sup>:

El primero de todos [los propósitos] es lograr una nueva Ley de Patrimonio, que le dé actualidad al tratamiento y los nuevos conceptos que hay sobre patrimonio. Esa ley va a ahondar en una nueva institucionalidad, es decir, que ya no sea una comisión asesora sino un instituto del patrimonio que involucre no solo tareas fiscales y de control, que es lo que hace la comisión hasta hoy, sino también una acción propositiva: desarrollar proyectos de referencia, ya sea en intervenciones edilicias, trabajos de carácter arqueológico y labores de restauración.

De hecho, el proyecto de Ley de 2017 sobre el Sistema Nacional de Protección del Patrimonio Cultural del Estado<sup>58</sup>, no aprobado, preveía claramente en su exposición de motivos la necesidad de contar con:

un organismo regulatorio específico para los bienes culturales a proteger, adoptando nueva denominación -Instituto del Patrimonio Cultural de la Nación- que determina aspectos particulares dentro de la diversidad que comprende el Ministerio de

---

<sup>57</sup> Disponible en: Revista Galería (n.d.). La demolición del Cilindro Municipal fue un crimen patrimonial. GALERÍA. <https://galeria.montevideo.com.uy/Revista-Galeria/-La-demolicion-del-Cilindro-Municipal-fue-un-crimen-patrimonial-uc758603>

<sup>58</sup> El grupo de trabajo fue coordinado por la entonces Subsecretaria del Ministerio de Educación y Cultura, Edith Moraes, e integrado por: Mariano Arana, Nery González, Enrique Machado, Wilfredo Penco, Gerardo Caetano, Marcos Carámbula, Carlos Cassina, Ana Frega, Ricardo Pascale y Williams Rey.

Educación y Cultura y que, mediante sus cometidos, determinará acciones coordinadas a escalas nacional, departamental y local. Asimismo, se detecta la necesidad de una visión sistémica de la gestión institucional del nuevo organismo, en coordinación con los demás ámbitos de la gestión educativa y cultural.

El artículo 7 de ese proyecto de ley propone fortalecer los recursos financieros mediante la creación de un Fondo Especial en la Cuenta Única Nacional. ICOMOS Uruguay argumenta que se necesita un nivel de autonomía financiera para llevar a cabo políticas y programas de gestión de forma efectiva. Esto implicaría que los ingresos del fondo deben ser directos y provenientes de fuentes explícitamente destinadas para tal fin. También se aboga por una autonomía en la gestión que garantice la participación del sector público en la dirección y una ejecutividad adecuada. La formación de un Instituto Nacional del Patrimonio Cultural se ve como un paso crucial para alcanzar este nivel de autonomía.

Sin embargo, expertos como el Dr. Carlos Marín de ARQUA señalan deficiencias en la actual propuesta de ley. Se critica que las figuras de protección patrimonial están insuficientemente desarrolladas y que carecen de una caracterización adecuada de los diferentes tipos de patrimonio, especialmente en el campo arqueológico. La nueva categorización propuesta como Bien de Interés Cultural (BIC), con sus respectivas subcategorías, se percibe como inadecuadamente justificada y sin una especificación clara de los tipos de BIC que requieren protección.

Además, ARQUA aporta una crítica constructiva al diseño institucional que la nueva ley sugiere, cuestionando la estructura honoraria y consultiva del sistema propuesto. Sugiere que este modelo no aborda los déficits actuales en la gestión del patrimonio cultural y plantea que el órgano consultivo propuesto sería inoperante por la pluralidad de instituciones involucradas y la falta de previsión para la inclusión de asociaciones profesionales y participación de la sociedad civil.

En cuanto al nivel departamental, ARQUA insiste en la necesidad de consolidar y fortalecer las herramientas de descentralización para la protección y gestión del patrimonio, sugiriendo que se debe priorizar un marco más colaborativo y eficiente.

Estas perspectivas subrayan la necesidad de examinar no solo la estructura institucional y de gestión del patrimonio, sino también su sostenibilidad económica y su implicación a largo plazo.

## **¿Qué puede aportar la óptica de las economías de la cultura?**

La intersección entre economía y patrimonio cultural es una faceta crucial que se explora en la obra del economista australiano David Throsby, "Cultural Capital" (1999). Throsby examina tanto la dimensión económica inherente a la cultura como la faceta cultural que permea la economía, señalando la peculiaridad de los bienes culturales que —a diferencia de los bienes de mercado típicos— llevan consigo un valor añadido debido a su significado colectivo. Esta perspectiva amplía el concepto de capital cultural introducido por el sociólogo francés Pierre Bourdieu en 1973, entendido como una acumulación de cultura que se hereda o se adquiere a través de la socialización, subrayando su valor más allá de lo meramente económico.

Throsby identifica que la economía de la cultura, o el capital cultural, emerge como una subdisciplina económica en respuesta a dos fenómenos contemporáneos: primero, un choque de intereses relacionados con la conservación de estructuras y áreas históricas basado en argumentos que oscilan entre lo económico y lo cultural-conservacionista; y segundo, la creciente aceptación de que el fomento de la cultura es un motor para el desarrollo económico.

El ya citado autor mexicano Delgadillo (2010) apunta a una complicación inherente en este análisis: la cultura, definida como el conjunto de modos de vida de una sociedad, es intrínsecamente variable y esta variabilidad implica relaciones de poder cambiantes que desafían su valoración. Por tanto, surge la pregunta: ¿Cómo podemos entonces asignar valor al patrimonio? Recientemente, Carmenza Saldías Barreneche, (comunicación personal, 2022), ex directora de Hacienda de Antanas Mockus en Bogotá, nos interpelaba en el marco de la revisión del Plan Ciudad Vieja, sobre nuestro desconocimiento del valor del patrimonio del casco histórico. Cuantificarlo pone al poder público en mejores condiciones de negociación. En ese escenario, la administración pública deja de verse como ente empobrecido, y pasa a verse como una figura acaudalada.

Si volvemos al punto, según el vallisoletano Luis César Herrero Prieto (2001), investigador de la Universidad de Valladolid, el valor del patrimonio histórico cultural puede estimarse considerando tres parámetros principales: el valor de uso, derivado de la explotación directa del bien; el valor de no uso, que se refiere al papel del patrimonio como elemento de identificación colectiva; y el valor inducido, que está relacionado con los flujos económicos que genera el sector.

En la dimensión del valor de uso, Herrero Prieto propone una subdivisión adicional en tres categorías: cognitiva, recreativa y estética. El valor cognitivo está vinculado con la importancia del patrimonio para el conocimiento de la historia y cultura; el recreativo se asocia con las actividades de turismo y ocio; y el estético se refiere a la apreciación de los patrimonios tangibles e intangibles por parte de la ciudadanía.

En la profundización del valor de no uso, se distinguen distintas facetas que son esenciales para entender la importancia integral del patrimonio cultural. Desde una óptica liberal conservadora los chilenos Krebs y Schmidt-Hebbel (1999, p. 215) afirman que el valor de opción de un bien cultural encierra la utilidad que las personas atribuyen a la posibilidad de consumir o investigar dicho bien en el futuro. El valor de legado, por otro lado, se refiere a la satisfacción derivada del uso y disfrute del patrimonio cultural por generaciones venideras, asegurando así su continuidad. Además, el valor de existencia resalta la importancia que tiene para las generaciones actuales simplemente saber que un bien cultural existe, independientemente de su uso directo.

El valor inducido del patrimonio cultural se puede descomponer aún más en efectos externos, multiplicadores e intangibles. Estos reflejan la influencia del patrimonio en la economía y la sociedad más allá de la utilización directa del bien en sí.

Para cuantificar estos valores, la literatura especializada recomienda al menos tres métodos de valoración:

Primero, el método del coste de viaje, que según Herrero Prieto (2001, p. 163), se basa en la premisa de que el público incurre en costos de transporte para acceder a bienes o eventos patrimoniales, lo que permite estimar la disposición marginal al pago por estos bienes. Sin embargo, su aplicabilidad es limitada en contextos urbanos densos como el centro de Montevideo, donde la disposición a pagar adicional por la movilidad podría ser mínima.

Segundo, el método de precios hedónicos que, como indica Hidalgo (2010), implica una valoración de la influencia del entorno patrimonial en el precio de las viviendas situadas en dichos entornos. Esto se hace especialmente evidente al observar los elevados precios del suelo en los centros históricos de las capitales latinoamericanas.

Tercero, el método de valor contingente, que se fundamenta en la realización de encuestas para crear un mercado hipotético donde las personas expresan su disposición a pagar un valor monetario por un bien cultural. Este método es

particularmente útil para estimar los valores de no uso, ya que permite captar la valoración que las personas asignan al patrimonio más allá de su utilidad inmediata. Cada uno de estos métodos proporciona una herramienta para el desafío complejo de asignar un valor cuantitativo a aspectos del patrimonio cultural que son intrínsecamente cualitativos y a menudo intangibles.

Las imperfecciones en los mercados privados de bienes de patrimonio cultural se deben tratar con la misma rigurosidad económica que cualquier otro bien de consumo o capital privado, según Krebs y Schmidt-Hebbel (1999, p. 221). No obstante, la aplicación de los principios microeconómicos a estos bienes requiere una consideración cuidadosa de sus peculiaridades.

En esta línea, Saldias (2022) nos desafiaba a los montevideanos, por concebir hasta hoy un urbanismo del siglo XX, desde un tablero de dibujo ampliado, pero sin una visión y estrategia económica clara.

El desafío intelectual radica en buena medida en que el consumo de bienes patrimoniales debe ser entendido en un sentido extenso. Este incluye su uso y disfrute por parte de comunidades, su disponibilidad para la investigación artística o científica, así como su empleo en la educación. Estas actividades amplían el alcance de "consumo" más allá del acto individual.

En términos de disponibilidad, es importante distinguir entre aquellos bienes patrimoniales que están accesibles después de un proceso de restauración o recuperación, y aquellos que aún no han sido valorados o descubiertos y, por ende, no están disponibles para el consumo. Este último caso se evidencia en la cantidad de edificios patrimoniales visiblemente abandonados en varias áreas de Montevideo.

Cuando se examina el stock de bienes patrimoniales, se debe hacer una distinción clara entre el acervo tangible y la acumulación de estos bienes a lo largo del tiempo. Algunos están disponibles para el consumo, mientras que otros no lo están. La generación de nuevos bienes patrimoniales implica la transferencia de bienes desde el stock no disponible al disponible, un proceso que requiere recursos escasos para su recuperación y presentación (Krebs y Schmidt-Hebbel, 1999, p. 212).

Además, es esencial diferenciar entre lo público y lo privado, tanto en términos de propiedad como en el consumo de bienes culturales. Bienes de propiedad pública pueden estar destinados al consumo privado, y lo contrario también es posible.

Es distintivo de los bienes culturales que su valor puede incrementarse cuando su consumo ocurre conjuntamente con otros bienes, ya sea en el mismo espacio o tiempo. Por ende, es crucial preservar las referencias contextuales del patrimonio tanto físico como intangible para poder beneficiarse de la externalidad que produce su disfrute conjunto.

Las ineficiencias en la apropiación privada subrayan la naturaleza imperfecta del mercado del patrimonio cultural. Factores como la sobreexplotación, el uso de tecnologías obsoletas, el acceso exclusivo y la descontextualización de los bienes culturales de su entorno original, pueden dañar tanto la integridad material como la relevancia cultural y social de estos bienes. Además, la peculiaridad del mercado del suelo añade otra capa de complejidad, ya que se trata de un recurso limitado e irreproducible que juega un papel crítico en la gestión del patrimonio.

Estas imperfecciones crean una brecha entre el valor social y el valor de mercado de los patrimonios culturales, lo que exige una comprensión detallada para mejorar las intervenciones económicas en este campo. Sin embargo, procede reconocerlo, el enfoque economicista del patrimonio cultural no es universalmente aceptado, y hay críticas que emergen desde posiciones posmodernas.

Henrique Urbano (2000) refleja esta visión al señalar que la conciencia postmoderna está caracterizada por la fragmentación de valores y normas. En un mundo donde el Estado a menudo se retira de su papel tradicional en la gestión del patrimonio, la búsqueda de identidad se vuelve más pronunciada, tanto a nivel grupal como individual. La mercantilización del patrimonio cultural, impulsada por el turismo y la demanda de experiencias auténticas, refleja y a la vez influye en la conciencia patrimonial contemporánea, que puede llegar a ser tan efímera como las tendencias del turismo mismo.

El arquitecto Rem Koolhaas (citado en la Parte I) lleva la discusión un paso más allá, sugiriendo que la preservación patrimonial podría adoptar un enfoque más proactivo, anticipándose a futuros desafíos y decisiones. Su comparación de la conservación del patrimonio con el comercio de carbono es provocativa, al plantear si países en desarrollo podrían ser "compensados" por no modernizarse, de manera similar a cómo se protegen las selvas tropicales.

Este debate resalta la relevancia de estrategias globales para la preservación del patrimonio cultural, análogas a los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático. La pregunta que permanece es qué mecanismos podrían desarrollarse a

nivel supranacional para promover la conservación del patrimonio. La respuesta a esto podría radicar en un esfuerzo concertado de organizaciones internacionales y Estados para establecer un marco de colaboración y financiamiento que asegure la salvaguarda del patrimonio cultural de la humanidad, considerando su valor intrínseco más allá de las fronteras nacionales y el interés económico inmediato.

### **Avances y desafíos en Montevideo**

El enfoque de gestión adoptado y la elección de herramientas para la política pública que se detallan más adelante se contextualizan dentro de un marco teórico dominado por autores latinoamericanos. Se busca que las reflexiones presentes sean aplicables a las ciudades y realidades del continente, y se plantea un esbozo preliminar de posibles aplicaciones prácticas en las zonas características de Montevideo, prestando especial atención al caso de la Ciudad Vieja.

En lo que respecta a Montevideo, es pertinente indagar en las posibilidades de manejo de propiedades altamente valoradas dentro del contexto de los inventarios de patrimonio y monumentos históricos nacionales, según lo estipula la Ley N.º 14.040. Se aborda la gestión de estos bienes y se exploran las opciones de colaboración entre sectores público y privado.

Para lograr estos objetivos, sería beneficioso examinar la asignación de valores tangibles e intangibles a los inmuebles del centro histórico. Esto implica reconocer los costos de oportunidad de no emprender acciones de rehabilitación y promoción de ciertas propiedades que actualmente muestran un deterioro evidente.

De acuerdo con Ures y Bustillo (2014: p. 114), en los municipios B y C, el valor acumulado de los inmuebles claramente descuidados, según los registros oficiales de Catastro y Avalúo, asciende a 2.173.091 millones de dólares. La mayoría de estos inmuebles acumulan sanciones por retrasos en el pago de impuestos que superan en diez veces el monto original adeudado. Cabe destacar que esta cifra sobrecogedora no incluye los potenciales valores de mercado que dichas propiedades podrían alcanzar si se pusieran en venta en el sector inmobiliario. Además, podemos añadir que el 61 % de los edificios deshabitados en la Ciudad Vieja poseen una valoración patrimonial media o alta.<sup>59</sup>

---

59 Dato manejado por la organización de los talleres participativos “Imagina Ciudad Vieja”

En entrevista radial con el programa Comunidad Udelar el 24 de marzo de 2021 el investigador Gonzalo Bustillo afirmaba:

En los relevamientos que realizamos (junto a Mariana Ures) en el 2014, en los municipios B y C (de Montevideo), encontramos en torno a 350 inmuebles vacantes; en 2016 y 2017 incorporamos 100 inmuebles más; recorriendo la ciudad caso a caso por relevamiento directo. Con lo cual el stock estaba en el entorno de 450 inmuebles vacantes.



FIGURA 114 RECORTE DE PRENSA DIARIO EL PAÍS 27 DE JUNIO DE 2015

En 2018 volvimos a Ciudad Vieja y tuvimos la oportunidad de relevar 124 inmuebles visiblemente vacantes. Esta es la zona que concentra la mayor cantidad y densidad de inmuebles vacantes de las áreas centrales de Montevideo, y seguramente de la ciudad.

Bustillo subraya la importancia de la reciente ley nacional sobre inmuebles desocupados y en deterioro, señalando que representa un avance significativo para el posicionamiento de las ciudades uruguayas. No obstante, destaca que la efectividad de la ley dependerá de cómo se desarrolle su reglamentación, ya que el inmueble debe cumplir con estar vacío y en mal estado; por lo tanto, si el propietario realiza reparaciones y el lugar sigue desocupado, el inmueble quedaría excluido del ámbito de aplicación de la ley.

Los investigadores argumentan que es necesario profundizar y expandir el enfoque con el que se aborda este fenómeno. En lo que respecta a los indicadores, los autores señalan que un porcentaje de viviendas vacantes de entre un 3 y un 6% en un barrio se considera aceptable. Sin embargo, superar estas cifras señala un problema. Citando

el censo de 2011, mencionan que casi un 18% de las viviendas en Ciudad Vieja estaban desocupadas, un guarismo que triplica las proporciones que internacionalmente se consideran problemáticas y que justificarían la intervención estatal. Este dato refuerza la idea de que el fenómeno se vuelve intratable sin la implicación decidida de políticas públicas. Las cifras citadas representan un reto significativo para la capital uruguaya.

Ures y Bustillo sugieren que el programa de fincas abre la posibilidad de considerar una nueva agenda estratégica para la ocupación de inmuebles vacantes en zonas centrales, promoviendo iniciativas de cohabitación y ofreciendo alquileres asequibles a colectivos vulnerables, incluyendo a las poblaciones migrantes.



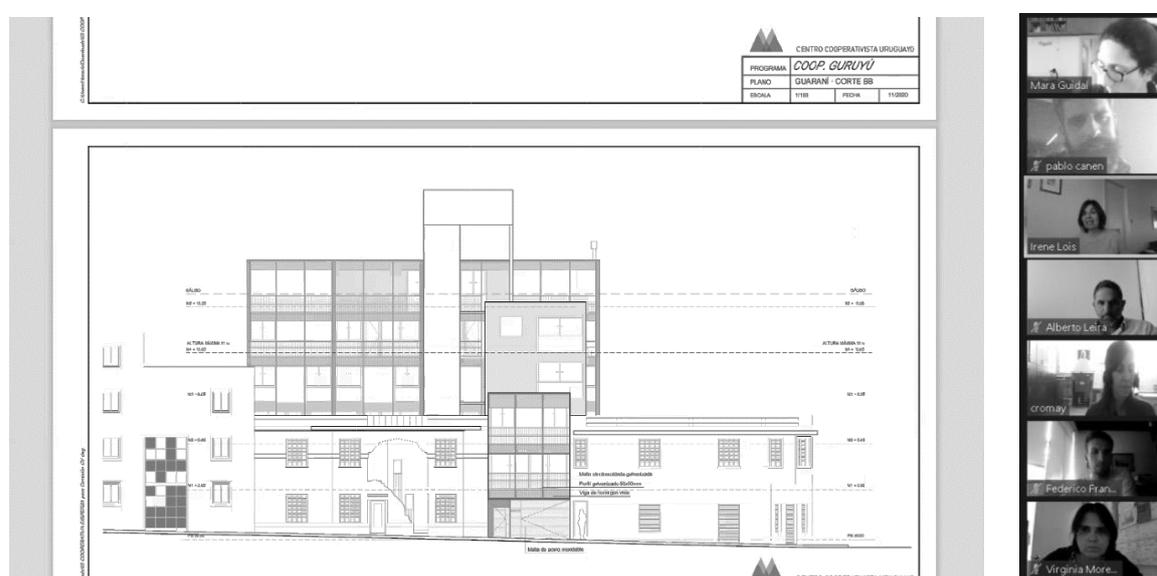
**FIGURA 115 PROPUESTA DE COLIVING. EN EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN HACIA UN PROGRAMA DE VIVIENDA COMPARTIDA DE BAJO COSTO EN INMUEBLES VACANTES, DIRIGIDA POR GONZALO BUSTILLO Y MARIANA URES. EQUIPO: CAMILA BAUZÁN, PABLO CANÉN, 2018**

De acuerdo con los datos proporcionados por la Intendencia de Montevideo (IM), el programa 'fincas' tiene como propósito la recuperación de propiedades abandonadas, deterioradas y con deudas que se encuentran en las áreas centrales de la ciudad. Este programa busca restablecer la función social de estos inmuebles, destinándolos principalmente a vivienda social y también permitiendo su uso para fines cívicos. Con esta iniciativa, se pretende revitalizar las estructuras subutilizadas y contribuir al desarrollo urbano sostenible, a la vez que se atiende a la necesidad de acceso a la vivienda para sectores menos favorecidos de la población<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Ver: Programa Fincas abandonadas. (2021, August 30). Intendencia De Montevideo. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/ciudad-y-urbanismo/programa-fincas-abandonadas>

El programa 'fincas' es una iniciativa del Departamento de Desarrollo Urbano y cuenta con financiamiento parcial del ya nombrado Fondo de Gestión Urbana (FEGUR). Se ha enriquecido recientemente con la incorporación de proyectos de cooperativas dispersas, los cuales han sido presentados formalmente ante la CEPCV. Según la información proveniente de las fuentes primarias:

Se construirán cooperativas de viviendas a partir de padrones o inmuebles abandonados no consecutivos, pero cercanos entre sí. Este eje de intervención promueve la recuperación de zonas degradadas de la ciudad y contribuye a evitar la gentrificación, en favor del derecho a permanecer en el barrio.



**FIGURA 116 SESIÓN VIRTUAL DE LA CEPCV EN TRATAMIENTO DE LA PRIMERA PROPUESTA DE COOPERATIVA DISPERSA, NOVIEMBRE DE 2020. LA PREEXISTENCIA, QUE CUENTA CON VESTIGIOS DE UN ANTIGUO CONVENTILLO, FUE DIGITALIZADO POR NUBE DE PUNTOS POR EL CENTRO DE INTEGRACIÓN DIGITAL DE FADU.**

Representa un avance innovador dentro del marco del cooperativismo de vivienda establecido por la Ley N.º 13.728 de 1968, tanto en los sistemas de ahorro previo como en los de ayuda mutua. Esta renovación legislativa posibilita que personas con ingresos moderados puedan acceder a viviendas situadas en zonas centrales con valor patrimonial. Para que estas políticas se desarrollen con éxito, es crucial fortalecer el inventario de terrenos disponibles, permitiendo así la implementación efectiva de estas iniciativas de vivienda cooperativa.

Resulta inaplazable investigar y aplicar políticas públicas eficaces que puedan alterar la tendencia de baja movilidad poblacional y el deterioro del patrimonio físico. En este

contexto, se resaltan posibles estrategias como la restricción del derecho de propiedad privada y la promoción de incentivos, así como la colaboración con el sector privado. En Uruguay, tales intervenciones pueden encontrar fundamento en disposiciones constitucionales y legales existentes, específicamente en el artículo 32 de la Constitución de la República y en la Ley N.º 18.308, que en su artículo 35 regula los derechos generales sobre la propiedad del suelo, el artículo 45 que se refiere a la equidistribución de las cargas y beneficios, y el artículo 46 que aborda el retorno de valorizaciones.

Cristina Pastro (2007, p. 291), previamente a la aplicación de la LOTDS, describía que en Montevideo se contempla un régimen específico de suelo que busca equilibrar las responsabilidades y ventajas entre propietarios y promotores inmobiliarios.

[a tales fines] se procesará la equidistribución de cargas y beneficios entre propietarios y promotores, las cesiones de suelos para equipamientos y espacios públicos y la cesión al gobierno municipal del 10% de la mayor edificabilidad emergente luego de la transformación de dicho suelo [...] Originalmente, el POT preveía que los suelos de aplicación a tal régimen eran, por un lado, suelos suburbanos o potencialmente urbanizables con Programas de Actuación Urbana<sup>61</sup> aprobados; o por otro “suelos urbanos cuando se ubiquen en áreas de promoción o de planes especiales con valor estratégico (identificados en el POT).

La autora agregaba además que “Los principios sustentados por el POT respecto a la equidistribución de cargas y beneficios han sido tomados posteriormente por el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial enviado por el Poder Ejecutivo a las Cámaras en 2002, no aprobado”, pero que es el precedente inmediato a la Ley N.º 18.308 de OTyDS de 2008.

Una investigación de tesis de Yenny Espósito revela que existen mecanismos en uso en departamentos como Montevideo, Rivera y Florida que facilitan la asignación de recursos financieros destinados a la protección del patrimonio. Estas herramientas estratégicas permiten combinar diferentes fuentes de financiamiento: fondos asignados en el presupuesto oficial, donaciones, un porcentaje de los tributos recaudados y otros ingresos obtenidos por la administración (Espósito, 2019, p. 22).

En la estructura presupuestaria de la Intendencia de Montevideo (IM), el Decreto 29.434, con vigencia a partir del 1 de enero de 2001, instaura mediante su Artículo 79

---

<sup>61</sup> Según la autora “El PAU contiene además un estudio económico-financiero que analiza la propuesta y demuestra su viabilidad en términos económicos”

el ya indicado FEGUR, delineando específicamente la asignación de sus recursos. De manera más precisa, el Artículo 81 del mencionado decreto estipula que se financiarán, en su totalidad o de forma parcial, aquellos planes y proyectos urbanos que hayan sido priorizados por el Programa de Acción Territorial. En este contexto, se establece también el apoyo a los propietarios de inmuebles con valor patrimonial que dispongan de un informe favorable por parte de la Comisión Especial Permanente de la zona patrimonial o de la Unidad encargada de la protección del patrimonio arquitectónico, urbano y ambiental de la IM.

Espósito (2019, p. 104) reconoce que existen precedentes de los derechos de edificación transferibles, analizados desde la perspectiva de una distribución equitativa de cargas, tal como se contempla en la figura del mayor aprovechamiento. En el POT de 1998, se introdujeron los Programas de Actuación Urbanística (PAU) orientados a la transformación territorial, y se normativizaron nuevos mecanismos de gestión como el mayor aprovechamiento. Este último, incorporado posteriormente en la Ley 18.308 (Artículo 60), tiene por objeto la captación de plusvalías generadas en el suelo urbano, aplicándose con resultados variables en distintas zonas de la ciudad.

Pastro (2007) observaba, con atino, hace más de una década, que la asignación del 10% de la mayor edificabilidad, basada en criterios establecidos por el Estado y las entidades que aplican la Ley Nacional de Vivienda, no siempre refleja la plusvalía real del suelo. Argumenta que en ubicaciones altamente codiciadas y de limitada disponibilidad, el porcentaje cedido a menudo representa un valor significativamente inferior al aumento real del valor del suelo.

La perspectiva de Pastro sobre la gestión urbana sugiere que las innovaciones introducidas por el POT no han conseguido un liderazgo eficaz dentro del ámbito municipal. Además, destaca que la modificación del artículo D.40 ha suscitado críticas por ser percibido como un medio de conceder excepciones a cambio de compensaciones económicas, un proceso que no ha sido adecuadamente comunicado a la ciudadanía, limitando su comprensión y aceptación.

Eloy Rodríguez (2007, p. 315) señala que el FEGUR se financia con diversos recursos y está destinado a respaldar los proyectos priorizados por el Programa de Acción Territorial del POT, incluyendo aquellos bienes inmuebles de interés patrimonial o municipal. Pastro aboga por una estrategia diferenciada en la aplicación de porcentajes de cesión sobre la mayor edificabilidad, ajustados según la localización

específica dentro de las zonas urbanas, como método para revitalizar la captación de plusvalías.

En su tesis, la ex presidenta de SAU, Brener (2015) evidencia que las intendencias de Montevideo, Canelones y Maldonado han logrado ingresos significativos gracias a este mecanismo, impactando considerablemente en la financiación de infraestructuras y viviendas sociales. En Montevideo, esto representó más de 11 millones de dólares en cinco años, aunque su efecto es relativo al compararse con los ingresos por contribución inmobiliaria.

El Artículo 23 del Decreto N.º 33753 establece que el 70% del FEGUR se asignará a la Cartera de Tierras y al mejoramiento de espacios públicos en áreas urbanas con déficits, administrados por la División Tierras y Hábitat. Este aspecto revela que la canalización de fondos hacia la planificación y las áreas patrimoniales no es la única prioridad, y que cualquier inversión en áreas con suelo patrimonial requiere la colaboración con la Unidad de Promoción Patrimonial, pero no necesariamente bajo su exclusiva supervisión.

Brener, citando a Olmedo, recalca que las intendencias están limitadas por la legislación nacional en lo que respecta al estatuto de derechos y deberes; no tienen la facultad de anular la participación mandatoria de las intendencias en las plusvalías generadas, ya que esto eximiría a los propietarios de las obligaciones legales impuestas a todos los promotores.

Asimismo, se subraya la necesidad de definir con mayor claridad en qué partidas presupuestales se asignan los fondos públicos destinados a la valorización del patrimonio, así como los procedimientos que promueven la conservación patrimonial en colaboración con los propietarios y usuarios de estos bienes. Se debe considerar que las políticas patrimoniales, por falta de incentivos para los privados, pueden provocar una devaluación de la propiedad debido a una conservación física excesivamente rigurosa.

La gestión de los fondos asociados a la recuperación patrimonial puede ser efectuada por la Comisión Especial Permanente (CEP) en colaboración con el FEGUR, maximizando así la infraestructura institucional existente a nivel departamental. En todo caso, se hace imprescindible la profesionalización de la gestión mediante recursos propios.

Espósito (2020) apunta que, aunque la planificación en Montevideo ha considerado la equidistribución de cargas, las iniciativas para mitigar la carga que conlleva la

protección de un territorio son insuficientes, particularmente cuando dicho valor es patrimonial. Destaca que la protección patrimonial, al ser reconocida por la ley como un criterio de planificación, está incluida en la mayoría de los nuevos instrumentos normativos.

### **La gestión concreta: un cambio de enfoque<sup>62</sup>**

La eficacia en la gestión departamental es un tema recurrente en los debates sobre políticas públicas, especialmente en relación con la valorización del patrimonio y la ordenación del territorio (OT). En este contexto, la reflexión se centra en las posibles alternativas que la gestión pública actual puede ofrecer.

Roberto Villarmarzo (2011) hace una observación crítica señalando que, en América Latina, la descentralización frecuentemente implica la delegación de competencias sin la correspondiente transferencia de recursos necesarios para asumir dichas responsabilidades de manera adecuada (p. 303). Además, se señala la limitada capacidad de inversión de los gobiernos locales debido a los elevados costes operativos y las restricciones en su capacidad de recaudación, aunque hay excepciones como algunas empresas públicas vinculadas a alcaldías en Colombia, por ejemplo, Medellín.

Según Bustillo (2019), al analizar las inversiones del gobierno departamental de Montevideo entre 2001 y 2015, se encuentra que un porcentaje significativo del presupuesto se destina a sueldos y gastos operativos, con tan solo un 16 % a 23 % destinado a inversiones. Bustillo también aboga por una renovación en la gestión pública que incorpore estrategias de administración del sector privado enfocadas en la obtención de resultados.

Camelo, Solarte y López (2014) destacan tendencias en la gestión de políticas de ordenamiento territorial en América Latina, que incluyen la medición del desempeño de las organizaciones públicas, otorgamiento de mayor autonomía a los ejecutores de políticas con una correspondiente asignación de responsabilidades y la consideración de las agencias públicas como entidades que gestionan "acuerdos" con ministerios u otras jurisdicciones (Ospina, 2001).

---

<sup>62</sup> Los conceptos referidos en este subpunto fueron desarrollados por Canén en el paper de la asignatura Ordenamiento territorial: Teorías de Planificación y Gestión territorial y urbana de MOTDU, FADU-Udelar.

Estas perspectivas subrayan la necesidad de ajustar los modelos de gestión para permitir una mayor eficiencia y efectividad en la administración de los recursos. La discusión en torno a la nueva administración pública se profundiza al contemplar la equidad como un componente esencial que debe acompañar la eficacia en la gestión gubernamental. Según Fredrickson (2005) y otros teóricos, esta perspectiva avanza más allá del modelo neoliberal que dominó la década de 1990, y que enfatizaba principalmente en la eficiencia y la administración del sector público con lógicas empresariales.

Martínez Yáñez (2008) sostiene que la valorización del patrimonio cultural debe ser precedida por una cuidadosa planificación que garantice su contribución efectiva al desarrollo socioeconómico. En su visión, la gestión del patrimonio debe trascender la simple conservación y protección para abrazar un enfoque más integral que lo conciba como un recurso territorial que puede impulsar el desarrollo. Este enfoque requiere reorientar la protección del patrimonio hacia su activación como un elemento clave en las estrategias de desarrollo territorial.

La reflexión sobre la gestión del patrimonio cultural y su impacto económico y social se hace aún más pertinente cuando se considera la importancia de desarrollar políticas que optimicen el uso económico de los bienes culturales, como se podría llegar a reflejar en los Planes de Desarrollo Municipal implementados en Montevideo en el tercer nivel de gobierno, tal como se puede analizar en el caso colombiano (Bustillo, Canén, Fernández, 2020). Además, la demanda social de políticas culturales robustas y la necesaria dotación de infraestructuras que las acompañen, indican una preferencia por enfoques de gestión que conjuguen la planificación sectorial con estrategias más integradas y derivadas.

El concepto de descentralización administrativa se convierte en otro aspecto crucial para la valorización del patrimonio, lo cual se ejemplifica en la desconcentración política de las competencias patrimoniales, un fenómeno observable en las comisiones de patrimonio. Esta descentralización se alinea con la necesidad de fomentar el desarrollo local endógeno, reconociendo y aprovechando los recursos y capacidades propios de cada territorio.

Por su parte, López Paniagua (2008) subraya la importancia de lograr sinergias entre los diversos actores sociales para una gestión pública efectiva, resonando con las tres generaciones de aproximaciones en la gestión del sector público en torno al patrimonio cultural identificadas por Rojas y de Moura (1999). Estas generaciones van

desde una actitud pasiva centrada en las élites, pasando por intervenciones gubernamentales que a menudo resultan insostenibles, hasta llegar a un modelo que promueve la participación activa de los sectores privados en la gestión patrimonial.

En conclusión, la administración pública contemporánea debe encarar el desafío de integrar consideraciones de eficacia con un enfoque equitativo y participativo, donde la gestión del patrimonio cultural parece ser un eje central para el desarrollo local sostenible y la transformación social.

### **Herramientas de política pública: algunos caminos para la acción**

La eficacia en la gestión del patrimonio cultural ha sido un tema recurrente en las políticas internacionales, reflejando una búsqueda constante por optimizar los recursos y fomentar la colaboración entre los sectores público y privado. El Consejo de Europa en 1969 se orientó en dos direcciones fundamentales. Primero, buscó hacer más eficiente la asignación de recursos públicos destinados a la conservación del patrimonio arquitectónico. Segundo, quiso atraer la iniciativa privada para que colaborase en la financiación de la puesta en valor y recuperación del patrimonio, con la comprensión de que la no intervención no solo conlleva la pérdida de un bien cultural, sino también la dilapidación de un capital económico que forma parte de la riqueza nacional, como lo explica Zendri (2011).

A nivel global, Krebs y Schmidt-Hebbel (1999) identifican dos modelos predominantes en la política pública del patrimonio: el modelo europeo continental y el modelo anglosajón. El modelo europeo se caracteriza por un fuerte énfasis en la intervención directa del Estado y en limitaciones a la propiedad privada en la conservación del patrimonio. Por otro lado, el modelo anglosajón privilegia la iniciativa privada en la salvaguarda del patrimonio a través de incentivos fiscales significativos, relegando al Estado a un rol más indirecto, que apoya mecanismos como el mecenazgo y el voluntariado.

Además, Krebs y Schmidt-Hebbel destacan diversas tipologías de políticas de protección patrimonial. Estas incluyen la definición del patrimonio cultural en el contexto de políticas fiscales, tales como el gasto público directo y los incentivos económicos para el sector privado. Basándose en esto, proponen la combinación de decisiones gubernamentales *top-down* con enfoques *bottom-up*, como los plebiscitos, para involucrar a la ciudadanía en las decisiones presupuestarias sobre qué bienes

culturales promover o proteger. Un ejemplo práctico de este enfoque participativo es la experiencia del Presupuesto Participativo en Montevideo.

En Europa Central y América Latina, la tendencia ha sido hacia la intervención pública directa, a menudo a través de la propiedad pública de una parte significativa del patrimonio (como sitios y edificios). Este método se ve a menudo complementado con restricciones legales al derecho de propiedad privada sobre bienes culturales, impactando el uso y disfrute y hasta el ejercicio mismo de la propiedad. No obstante, se han ido desarrollando formas alternativas de gestión, más alineadas con el modelo anglosajón, donde los incentivos económicos estatales juegan un papel crucial en el aumento y cuidado del patrimonio cultural por parte de entidades privadas.

La implementación de políticas públicas para la protección y valorización del patrimonio cultural se lleva a cabo a través de diversas estrategias económicas y fiscales, entre las cuales las transferencias y exoneraciones tributarias, así como el otorgamiento de subsidios, juegan un rol central. Es importante considerar cómo las instituciones sin ánimo de lucro que persiguen fines de preservación patrimonial pueden beneficiarse de reducciones significativas en impuestos como el valor agregado o impuestos a la compraventa. Además, la exención de impuestos territoriales constituye otra vía de apoyo a estas iniciativas.

Una distinción interesante en el tratamiento fiscal es aquella aplicada al financiamiento de la adquisición de bienes patrimoniales con capital propio, contrastando con los impuestos a la transferencia de riqueza y las deducciones tributarias por donaciones hechas a entidades sin fines de lucro, las cuales son medidas que aún necesitan fortalecerse en el contexto uruguayo.

Además, como apuntan organismos internacionales como el BID, otra línea de acción es la privatización de la propiedad o gestión del patrimonio cultural, siempre bajo una regulación pública que busca asegurar una gestión privada optimizada.

En el ámbito más amplio, los expertos enfatizan la importancia de la educación en la generación de un apoyo público sostenido para estas políticas de patrimonio cultural. Sin embargo, a pesar de la amplitud de estas herramientas, se enfrentan a varios desafíos: hay una tendencia por parte de los defensores del gasto cultural a sobrestimar las externalidades positivas de la cultura; las restricciones presupuestarias obligan a buscar un equilibrio en el financiamiento para la protección de bienes culturales de distintas épocas y naturalezas; es necesario que las ventajas tributarias contemplen principios económicos de equidad y eficiencia; y

deben establecerse mecanismos que aseguren una participación equilibrada de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

Es crucial analizar la capacidad y el alcance de la descentralización en la gestión del patrimonio estatal, para garantizar una administración efectiva y cercana a las necesidades locales.

La descentralización fiscal en América Latina ha sido un tema de debate y desarrollo constante. En 1991, Eduardo Rojas, consultor del BID, ya señalaba que las autoridades locales de la región enfrentan grandes limitaciones para decidir autónomamente sobre el uso de sus recursos, ya que son coaccionadas por las decisiones del gobierno central. Esta circunstancia limita su capacidad para asignar recursos de acuerdo con sus propias prioridades y necesidades.

Para superar estos obstáculos, Rojas sugería la diversificación de fuentes de financiamiento como una ruta hacia una mayor autonomía financiera de las autoridades locales. Esta autonomía se vería reforzada a través de un flujo estable y suficiente de recursos de coparticipación, la promoción de la movilización de recursos propios y el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales para hacer uso del crédito. También proponía otorgar a los gobiernos locales mayor poder de decisión en relación con la movilización de sus recursos, incluyendo la transferencia de autoridad tributaria y tarifaria.

En el caso de Uruguay, Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff en 2011 analizaron la situación presupuestaria de los departamentos durante el período de gobierno 2005-2010 y observaron una fuerte dependencia de las fuentes de origen nacional. Dejando a un lado los tres departamentos con mayor generación de recursos propios (Montevideo, Maldonado y Canelones), los recursos nacionales representaron en promedio el 42% de los ingresos totales de las intendencias departamentales.

Además, Oszlak y Serafinoff resaltaron que una gran parte del gasto de los gobiernos departamentales se destinaba a retribuciones al personal y gastos de funcionamiento, mientras que las inversiones representaban solo un promedio del 18% del presupuesto ejecutado en el quinquenio 2005-2009. Este panorama refleja las complejidades del sistema y la necesidad de buscar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos, que permita a los gobiernos locales invertir adecuadamente en desarrollo y mantenimiento de infraestructura, incluida la protección y promoción del patrimonio cultural.

El programa de revitalización de Ciudad Vieja en Montevideo, conocido como "Ciudad Vieja a Escala Humana", es un ejemplo interesante que ilustra cómo las políticas de gestión urbana pueden evolucionar y adaptarse a las necesidades cambiantes de la ciudad y sus habitantes. La transición desde un enfoque de revitalización con énfasis en la vivienda y desarrollo económico a uno que prioriza la renovación de espacios públicos puede responder a una variedad de factores, incluidos cambios políticos, demandas sociales o evaluaciones sobre la efectividad de estrategias anteriores.

Sin embargo, insistimos, este programa, fue solo una parte de lo recomendado por una consultoría sostenida por el BID en el 2012 a cargo del Consorcio Nueva Ciudad Vieja. Aquí se subrayaba la falta de coordinación entre actores, tanto como cierto vacío en la asignación de competencias y fondos para encaminar estrategias a partir de acciones concretas (Bervejillo, et al., 2013).

Cuando un programa urbano como este parece desviar su enfoque inicial, podría deberse a la necesidad de atender cuestiones más urgentes o visibles para la población, como la calidad de los espacios públicos, que impactan directamente en la vida cotidiana de las personas. Así y todo, este cambio puede también reflejar desafíos en mantener la coherencia estratégica frente a los cambios políticos, como lo que parece haber sucedido con el cambio de administración en 2015.

Los nuevos dispositivos institucionales mencionados en documentos no disponibles en la web, que hablan de entender los impactos transformativos desde una óptica acumulativa y concurrente y de la necesidad de articulación entre la conducción, ejecución y monitoreo, son cruciales para el éxito a largo plazo de cualquier estrategia de gestión localizada en el territorio. La falta de acceso público a esta información y la aparente superposición o dilución de estrategias sugiere que ha habido desafíos en la implementación y comunicación de estas políticas.

Virginia García (2019) resalta la complejidad de la gestión urbana y territorial, y señala la importancia de los instrumentos de ordenamiento y gestión complementarios que promueven la sostenibilidad y participación bajo la LOTDS. Estos instrumentos no solo guían las acciones institucionales y garantizan procedimientos, sino que también establecen derechos y deberes para las intendencias y actores privados. En este sentido, la gestión del territorio se convierte en un esfuerzo colectivo donde el desarrollo urbano debe ser abordado conjuntamente por las autoridades y la comunidad.

Este enfoque participativo es clave en la implementación de incentivos fiscales que podrían ser introducidos a la hora de revitalizar, efectivamente, la Ciudad Vieja. Dichos incentivos deberían ser diseñados cuidadosamente para alinear objetivos de desarrollo urbano con resultados esperados y para asegurar que todas las partes interesadas –incluyendo residentes, negocios y la administración pública– trabajen hacia un conjunto común de metas, como la mejora de la vivienda, la sostenibilidad y la inclusión social. En última instancia, el caso de Ciudad Vieja subraya la importancia de la transparencia, la continuidad política y la participación comunitaria en la planificación urbana y el desarrollo sostenible. Ese desarrollo sostenible, pasa mucho más por proteger la densidad urbana y evitar la expansión metropolitana, que por certificaciones ambientales puntuales. La adaptabilidad y la evaluación constante de las políticas en función de los resultados reales son fundamentales para mantener la relevancia y efectividad de los planes, proyectos y programas.

### **Métodos para una parametrización**

La economía cultural ofrece una serie de métodos para estimar el valor económico del patrimonio cultural, que es fundamental para la toma de decisiones informadas en cuanto a la inversión y la gestión. Los métodos que se mencionan, el de valoración contingente y el de precios hedonísticos, son ampliamente utilizados.

Para una aproximación al método de valoración contingente debería instrumentarse un programa estadístico de recolección y análisis de datos que modelice un mercado hipotético en el que los encuestados permitan inferir el valor asignado a determinados bienes. Este aspecto, avalaría entonces (en términos cuali y cuanti) posibles proyectos de inversión en obras públicas para la recuperación de algunos inmuebles, tanto como daría un panorama más exiguo de cuáles piezas pueden contar con cierta sobrevaloración en relación a la potencial carga de uso que la población está dispuesta a tomar.

En referencia al método de los precios hedonísticos debería diseñarse un mecanismo de recolección y análisis que permita obtener cuadros de excedentes del consumidor y voluntad de pago; tanto como curvas de demanda y valor de uso del patrimonio histórico. Esto permitiría una obtención de precios implícitos de las características.

Sin embargo, considerando lo dicho por Azqueta (1996) estos resultados reflejarán las preferencias de la sociedad solo en función de cómo se dé la distribución de la renta.

Asimismo, estas técnicas de aproximación solo permitirían calcular el valor presente del rendimiento de un elemento del patrimonio cultural, mas no del valor futuro del mismo; puesto que no podemos saber la jerarquía de valores de futuras generaciones, aunque sí podríamos colaborar en la construcción de escenarios prospectivos. Es por esto que se abre un campo fecundo para la verificación empírica con el deber de un seguimiento permanente.

Guarda pertinencia aún la caracterización del área histórica a abordar según la investigadora argentina Nora Clichevsky (1984: p. 22), especialista en mercado y políticas de tierra. En su parecer, resulta relevante comprender entre otros parámetros: el régimen de propiedad y su relación con la concentración de la propiedad, tipos de propietarios según su ubicación económica, tamaño promedio de los lotes, padrones vacantes e inmuebles abandonados, así como la trazabilidad de los mecanismos económico-financieros implementados respecto a la tierra, viviendas y otras actividades relevantes, etc. Es significativo para la autora atender a los servicios urbanos y la capacidad urbana instalada subutilizada, sobre utilizada, obsoleta, etc. Actividades de la población que ocupa el área (propietarios, inquilinos, ocupantes, etc.). Y, por último, pero no menos importante, las actividades de la población que usa el área (qué distancias recorre, de qué lugares viene, qué actividades realiza).

Por su parte, para estimular la preservación de inmuebles de interés cultural, se deberían contemplar medidas de apoyo como exenciones fiscales a fundaciones sin fines de lucro que operen en este ámbito y otorgamiento de subsidios directos a propietarios que cumplan con estándares específicos de conservación. Estas iniciativas podrían crear un ecosistema más favorable para el mantenimiento y la puesta en valor del patrimonio cultural, fomentando la participación activa de distintos actores sociales en la revalorización de las áreas históricas. La Dra. Liliana Zendri (2011) sostiene que los beneficios derivados de los subsidios en el marco de las políticas de preservación y conservación patrimonial, a pesar de sus efectos distorsionadores en el mercado, tienen un retorno indirecto al Estado. El sistema de subsidios, al limitar la libertad de los propietarios y transferir recursos estatales a individuos, enfrenta la paradoja de que, aunque los inmuebles rehabilitados con fondos públicos no siempre permiten al Estado recuperar la totalidad de la inversión al ser vendidos, generan beneficios a través del uso común que se traducen en ingresos fiscales.

Esta situación amerita una revisión crítica de las políticas institucionales recientes, con el objetivo de reconocer tanto los éxitos en la protección patrimonial como las dificultades que impiden avanzar hacia cambios estructurales que contrarresten la subutilización inmobiliaria y la precariedad urbana. En el contexto de Uruguay, la relevancia creciente del Ordenamiento Territorial (OT) como política pública destaca la necesidad de integrar la conservación patrimonial en la planificación económica.

En relación a Montevideo, Bustillo (2019) señala que los retos para alcanzar un "reequilibrio" en la ciudad, propuestos hace más de veinte años, requieren un esquema de financiamiento que excede con creces el modelo económico actual de los gobiernos departamentales. Esta insuficiencia de recursos se ha paliado en parte mediante endeudamiento con organismos internacionales como el BID.

La aplicación efectiva de los principios de la economía cultural, especialmente en el ámbito de la economía del patrimonio, exige la integración de diversas variables a los inventarios arquitectónicos. Estas variables deberían someterse a un examen constante por parte de un observatorio patrimonial o territorial, o bien, una entidad equivalente creada ad hoc. A pesar de que la figura del Observatorio Territorial ha sido establecida en el marco del POT, aún se enfrenta a la ausencia de funciones técnicas definidas y la falta de un conjunto de indicadores sistematizados.

A su vez, dichas variables deben incluir aspectos tales como el valor potencial de venta de los inmuebles, las inversiones en restauraciones, una evaluación detallada de las obligaciones fiscales de la zona, y un análisis del uso efectivo de los inmuebles para determinar el grado de su aprovechamiento. Además, es fundamental considerar los valores del suelo, la densidad urbana, la condición material de las propiedades, los cambios en la demografía interna, la creación de empleo vinculada al patrimonio cultural, así como el desarrollo de nuevos circuitos culturales y las economías emergentes que giran en torno a la revitalización de los centros históricos. Estas dimensiones, evaluadas a través de la intersección de los métodos previamente mencionados, son vitales para una comprensión holística y dinámica del patrimonio cultural en el contexto urbano.

## REFLEXIONES DE CIERRE

Llegados a este punto corresponde razonar desde un "deber ser", no como imperativo categórico, aunque sí como apuesta de una transformación propositiva.

Este giro de la posición enunciativa se debe fundamentalmente a que vivimos un tiempo relativamente favorable en relación a la valoración social del patrimonio. Si bien -como se afirmó en la introducción de esta tesis- la clase política no toma este tópico como uno de los de principal jerarquía, sí hay indicios que hacen pensar en posibles cambios.

Resulta interesante notar que programas como "Late Ciudad Vieja", de la Intendencia de Montevideo, generan fuerte interés y debate, mostrando diferentes perspectivas en comparación con las líneas de análisis de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación (CPCN) dentro del espectro gubernamental, tanto como desde colectivos vecinales desde una óptica social. Podemos mencionar, asimismo, las controversias en torno a los proyectos para el Dique Mauá desde 2018, o el aumento de las declaraciones de monumentos históricos nacionales y la designación de nuevas zonas de régimen patrimonial por parte de la Intendencia de Montevideo. La prensa, por su parte, muestra una atracción creciente por abordar estos temas.

En el panorama reciente, se ha observado que la CPCN ha estado dirigida por técnicos no alineados con el partido en el poder, como ocurrió con Pivel Devoto en los años 70 del Partido Nacional durante un gobierno colorado, Arana en los años 80 del Frente Amplio en un gobierno colorado, o Rey del Partido Nacional en el primer gobierno del Frente Amplio. Si examinamos la composición de organismos como ICOMOS Uruguay o CICOP, encontramos un consenso relativo entre miembros de diferentes afiliaciones políticas.

Esta visión general sugiere la viabilidad de acuerdos interpartidarios que trascienden de la política superficial a políticas de estado más profundas y duraderas, en parte siguiendo el argumento de la reciente tesis del profesor Bustillo (2019). La idea de un compromiso estatal en este ámbito no es una utopía, aunque es evidente que aún queda un largo camino por recorrer. La cuestión que surge es cómo podemos aprovechar este momento y esta circunstancia única.



FIGURA 117 FOTO DE DRON RAMBLA SUR Y DIQUE MAUÁ, OBJETO DE RECIENTES CONFLICTOS ENTRE PROYECTOS DESARROLLISTAS PROPUESTOS POR EL EMPRESARIO PORTUARIO LÓPEZ MENA Y EL ACTIVISMO URBANO DEL COLECTIVO "POR LA RAMBLA SUR" EN DEFENSA DE LOS USOS PÚBLICOS DEL FRENTE COSTERO ANTE SU INMINENTE ENAJENACIÓN DEL PODER PÚBLICO A PRIVADOS. PH: FERNANDO GARCÍA AMÉN

Se plantea, con razón, la necesidad de establecer políticas de largo alcance y, en consecuencia, la implementación de prácticas que logren una articulación efectiva entre los niveles nacional y departamental. Retomamos las consideraciones de Esmoris acerca de cómo una renovada legislación patrimonial podría establecer una estructura coordinada dentro de la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), proporcionando mayores recursos y competencias; o, como han sugerido otros agentes, la creación de un Instituto de Patrimonio dotado de autonomía financiera y que introduzca nuevas categorías de declaratoria y gestión. Una futura ley nacional en este campo debería fortalecer los vínculos entre los principales estratos de gobierno, incluyendo el nivel municipal, que es el más reciente y aún adolece de falta de coordinación. Siguiendo algunas de las ideas expuestas en la Parte IV, la implementación de alternativas a la política pública actual debería considerar la ejecución de estas aprovechando las capacidades ya existentes, bajo una nueva visión de gestión y administración pública. Se debería contemplar una reorganización institucional a nivel departamental, que facilite la adopción de nuevos enfoques, como la transferencia de derechos edificatorios, así como una reubicación jerárquica de las oficinas encargadas de patrimonio para mejorar la interconexión interna y la gestión eficaz del patrimonio de Montevideo, fundamentada en un proceso integral, monitoreable y abierto a la participación ciudadana y al impulso económico del sector. Cabe destacar que la profunda dependencia de las transferencias del gobierno central invita a reflexionar sobre una reforma más amplia del aparato estatal.

De acuerdo con Zendri (2011), los gastos en la conservación del patrimonio deben ser considerados como inversiones productivas, destacando la creciente importancia del sector privado en este ámbito. Por lo tanto, tales gastos deben estar previstos dentro del presupuesto departamental, fomentando la conexión entre las plataformas políticas y los planes gubernamentales. Además, aprovechar las infraestructuras ya existentes en nuestras ciudades es crucial para promover una urbanidad sostenible en términos materiales y de equidad intergeneracional, tal como se estableció en el informe de Brundtland (1987). A estas alturas, también empieza a resonar en el ámbito del pensamiento urbano la pregunta latouchéana por el decrecimiento. Desde esta perspectiva, es imprescindible que los instrumentos de política de conservación integrados con los aspectos culturales y sociales incluyan:

Un sistema de evaluación y análisis que contemple la dimensión económica del patrimonio y su impacto en el entorno local.

Un plan de acción que aumente la conciencia colectiva sobre el valor cultural, económico y social del patrimonio, para incentivar la iniciativa privada y también pública.

En Montevideo, a pesar de la falta de resolución y consistencia en algunos proyectos, hay ejemplos de emprendimientos privados que, preservando fachadas históricas, construyen nuevas estructuras sobre ellas. Aunque estas prácticas han generado controversias, como es el caso de la ex heladería Cantegrill, evidencian un esfuerzo por parte del sector privado por considerar el patrimonio. Sin embargo, esta coexistencia entre lo antiguo y lo nuevo, que también se ha visto en casos como la Casa Crespi en Parque Rodó, abre un debate disciplinar aún en proceso de maduración. Este debate se vive con cierta tensión, ya que no todas las posturas pueden conciliarse fácilmente en este terreno, y frecuentemente, los resultados concretos están lejos de ser óptimos desde la perspectiva de los expertos en la materia —que ocasionalmente no coincide con la opinión pública—.

Para comprender mejor qué incentivos podrían disuadir la adopción de modelos de desarrollo cuestionables que, a menudo, con sus marcados cambios de escala, impiden la valorización adecuada de las estructuras ya existentes, es oportuno considerar las sugerencias de Rojas y de Moura (1999). Estos autores identifican tres estrategias clave para la promoción del patrimonio urbano en América Latina: primero, fomentar la conservación mediante la implementación de normativas y la oferta de incentivos; segundo, utilizar la conservación del patrimonio como un motor para la rehabilitación urbana; y tercero, favorecer la preservación de áreas históricas con la ayuda del sector privado, de manera que se optimice el papel financiero del sector público, previniendo así desequilibrios fiscales a largo plazo. En relación con Montevideo y Uruguay, Bervejillo (2005) cuestiona las alternativas al modelo centralista convencional, incluido el modelo "centralista desconcentrado". Propone una tercera vía: la descentralización fragmentada. Este modelo sugiere empoderar los gobiernos departamentales a través de una transferencia significativa de competencias y recursos, confiándoles la coordinación territorial de las políticas. De esta manera, la descentralización se concibe no solo como una nueva distribución de competencias y fondos, sino también como un reequilibrio político entre los distintos actores ya establecidos.

El modelo de Montevideo, a pesar de las críticas señaladas en este documento, tiene potencial para influir positivamente en otras ciudades uruguayas. Es digno de

mención cómo la gestión basada en áreas en lugar de en elementos aislados ha progresado en ciudades como Paysandú, Florida y Fray Bentos. Esto se debe a que los inventarios han evolucionado para funcionar como herramientas de ordenamiento territorial en el contexto de la LOTDS, integrándose en planes más comprensivos y parciales. Estos inventarios, incluso adoptando el sistema de ponderación de la Ciudad Vieja de Montevideo que califica los inmuebles en una escala de cero a cuatro, reconocen valores de conjunto, adaptándose a nuevos criterios que abarcan dimensiones paisajísticas o industriales, como lo demuestra el sector del ANGLO en Fray Bentos. Las reflexiones anteriores nos orientan hacia un posible curso de acción para Montevideo y para cualquier área uruguaya con valor patrimonial. Este enfoque prevalece más allá de las discusiones sobre identidad, un concepto intrincadamente filosófico. Podría ser más fructífero abordar el tema desde la perspectiva de los recursos culturales de los distintos grupos sociales, tal como lo sugiere François Jullien (2017). Esta conceptualización abre el debate a una gama de temas dinámicos, eludiendo la trampa de una identidad patrimonial rígidamente definida y legitimada desde una autoridad central.

Es esencial seguir promoviendo la toma de conciencia sobre estos recursos culturales, manteniendo la relevancia del principio de "Heritage interpretation" y su vinculación con la ciudadanía, que se puede sintetizar en la máxima: "A través de la interpretación, entendimiento; a través del entendimiento, apreciación; y a través de la apreciación, protección". Aunque no podamos ofrecer una conclusión definitiva, después de examinar la gestión del patrimonio desde múltiples ángulos, es posible articular una postura bien fundamentada. Reconociendo cuatro décadas de progreso tanto en la valoración social del patrimonio como en la consolidación de marcos institucionales, parece claro que no se logrará un avance sustancial en la integración de la valorización y la iniciativa proactiva sin una alineación precisa de metas y recursos, un sistema de monitoreo eficaz y un plan de acción colaborativo que involucre actores públicos, privados y colectivos en un intercambio constante. Esto conlleva reconocer lo urbano como núcleo del conflicto y fomentar el papel de esta agenda social en los programas políticos, tal como postula Zeller (2017). Pero también implica superar el *path dependence* que Meny y Thoenig (1992) teorizan cuando conceptualizan las políticas públicas y los cambios institucionales.

Una ciudad que aspire a estas inteligencias institucionales tendrá, seguramente, mejores condiciones de base para gestionar sus legados, y proyectar un patrimonio a futuro, ni estático, ni en reposo.



FIGURA 118 VERSIÓN DE UNA MONTEVIDEO ANÁLOGA EN LA CELEBRACIÓN DE SUS 300 AÑOS D MONTEVIDEO. LA IMAGEN CONSTRUIDA SOBRE LA BASE DE CONCURSOS RECIENTES, VARIOS DE ELLOS SOBRE PREEXISTENCIAS DE VALOR, PRETENDEN PROVOCAR UNA EXPRESIÓN LÍRICA DEL PORVENIR, LA PROYECCIÓN DE UN PATRIMONIO FUTURO POR PARTE DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE CREADORES, UNA FANTASÍA ABIERTA A NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

ELABORACIÓN PROPIA. RECURSOS: SKYLINE FOTOGRAFÍA / CONCURSO MERCADO MODELO: PENSAR LA CIUDAD DEL SIGLO XXI, JORGE GAMBINI, RAFAEL SOLANO Y LOS BACHILLERES ANDRÉS CAPURRO, SEBASTIÁN LAMBERT, CAROLINA GÜIDA, CON LA COLABORACIÓN DE LOS BACHILLERES FABIANA PERDOMO, GABRIEL RODRÍGUEZ, ARQUITECTOS RODRIGO MAESTRO Y LUCÍA IFRÁN / CONCURSO PARA REVITALIZAR EL DIQUE MAUÁ EN URUGUAY: MONTEVIDEO GAS COMPANY & DRY DOCKS AUTORES: TATU+MU! (LEANDRO ALEGRE, MARÍA LUCÍA ARCE, LUCAS CARDONA, AGUSTÍN ANDRÉ, NICOLÁS NEWTON, HORACIO GODAY, GONZALO PARMA, RENZO NUZZACHI) / CONCURSO BALCÓN DEL CERRO: ARQ. PABLO BACCHETTA PAREDA, ARQ. DANIEL ANDRÉS VARELA Y ENRIQUE MARTÍNEZ PEYROU.



# BIBLIOGRAFÍA

## Libros, tesis, artículos

- AAVV. (2008). *Guía arquitectónica y urbanística de Montevideo*. Intendencia Municipal de Montevideo. Recuperado de <https://bit.ly/3fDkpb4>
- AAVV. (2021). *Proyecto Ciudad Vieja*. Convenio de cooperación técnica. Banco de Desarrollo de América Latina; Intendencia de Montevideo.
- AAVV. (Canén, C., Capandeguy, N., Cesio, [y otros], Eds.). (2015). *Libro centenario*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Alemán, L. (2012). *Hilos rotos/Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo veinte*. Hum Editora.
- Altezor, C., & Barrachina, H. (1971). *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*. Junta Departamental de Montevideo.
- Álvarez Lenzi, R., Arana, M., & Bocchiardo, L. (1986). *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*. Banda Oriental.
- Álvarez Lenzi, R. (1975). *Cronología de la fabricación de materiales de construcción en el Uruguay*. Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.
- Andreatta, F., Mazzini, E., & Carbia, L. (2011). *Itinerario Prado-Huellas de la Belle Époque*. Ministerio de Educación y Cultura.
- Antola, S., Moreno, J., Galbiati, M., Mazzini, E., & Ponte, C. (1994). *El aporte italiano a la imagen de Montevideo a través de la vivienda*. Istituto Italiano di Cultura.
- Arana, M. et al. (1999). *Arquitectura y diseño Art Déco en el Uruguay*. Dos Puntos.
- Arana, M. (1980). *Desarrollo y subdesarrollo de la arquitectura moderna*. Coloquio de Arquitectura Latinoamericana.
- Arana, M. (2012). *Luces y sombras de nuestro patrimonio arquitectónico*. Revista Patrimonio, CPCN-MEC, (2).
- Arana, M. (2014). *SUMAR en patrimonio*. Informe Panel de Referentes-Conferencias Ciudadanas. CPCN, MEC. Recuperado de [https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar\\_en\\_patrimonio](https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar_en_patrimonio)
- Arana, M., & Garabelli, L. (1991). *Arquitectura renovadora en Montevideo 1915-1940*. Fundación de Cultura Universitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arana, M., Garabelli, L., & Livni, J. L. (2016). *Entrevistas a arquitectos uruguayos*. FADU, Udelar, SAU. Formato de audio disponible en <http://www.fadu.edu.uy/iha/publicaciones/entrevistas-a-arquitectos-uruguayos/>
- Arcos Palma, O. (2015). *Renta del suelo urbano y bienestar: Pertinencia del teorema de GHV*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado de <https://bit.ly/3pKbknl>
- Arocena, J. (2001). *Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas*. Universidad Católica del Uruguay, Centro Latinoamericano de Economía Humana [CLAEH]. Recuperado de <https://bit.ly/3bcn5uI>
- ARQUA. (2018). Redacción alternativa de ARQUA del anteproyecto de ley "sistema nacional de protección del patrimonio cultural del estado". Inédito.
- Arredondo, H. (1958). *Santa Teresa y San Miguel: la restauración de sus fortalezas, la formación de sus parques*. El Siglo Ilustrado.
- Artucio, L. (1975). *Montevideo y la arquitectura moderna*. Nuestra Tierra, (5).
- Assmann, A. (2019). The future of cultural heritage and its challenges. En T.
- Meireis & G. Rippl (Eds.), *Cultural sustainability: Perspectives from the humanities and social sciences* (pp. 25-35). Routledge.
- Aymonino, C. (1981). *El significado de las ciudades*. (T. o.: Il significato delle città, 1976). Ediciones Blume.
- Aymonino, C. (1997). El estudio de los fenómenos urbanos. En A. del Pozo (Ed.), *Análisis urbano* (pp. no especificadas). Instituto Universitario de Ciencias de la Construcción.
- Azqueta Oyarzun, D. (1996). Valoración económica del medio ambiente: una revisión crítica de los métodos y sus limitaciones. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (751), 37-46.
- Bagnera, P. (2009). Buenos Aires y Montevideo: Paralelismo y desplazamiento en los centros históricos. *Andamios*, 6(12), 115-132. Recuperado de <http://bit.ly/2fWIAWJ>
- Baldoira, C. (2015). *La arquitectura corriente en Montevideo en el año 1907 a través del Archivo de Permisos de Construcción en custodia en el Instituto de Historia de la Arquitectura*. Ediciones Universitarias. Recuperado de <https://bit.ly/3nZnplH>
- Bervejillo, F. (2005). Ahora, el territorio. En *Dos mil 30 Uruguay*. Recuperado de <https://bit.ly/3Eqim4S>

- Bervejillo, F. (2011). Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo. En M. Arana & F. Carrión (Coords.), *Uruguay: la centralidad montevideana*. Recuperado de <https://bit.ly/3EwmiBj>
- Bervejillo, F. et. al (2013). Estrategia de Revitalización Informe Final – Parte I. Programa de revitalización de la Ciudad Vieja, IM-Consorcio Nueva Ciudad Vieja,
- Bird-David, N. (2004). *Las economías: una perspectiva económico cultural*. Porik An. Recuperado de <https://bit.ly/2Rdjq9i>
- Blasco, J. A. (2017, July 12). *Cuando el Plan de Bolonia era una referencia urbanística (y de izquierdas) para la intervención en los centros históricos de las ciudades (1.Contexto)*. <https://urban-networks.blogspot.com.uy/2014/07/cuando-el-plan-de-bolonia-era-una.html>
- Bobadilla, A. (2019). *Hacer ciudad, entre lo macro y lo micro: lectura a dos tipos de intervención en stock habitacional existente en el área central de Montevideo* [Tesis de maestría]. FADU, Udelar Diseño y Urbanismo. Recuperado de <https://bit.ly/3ttukVt>
- Boix, E. (1930). Cómo juzgar las tendencias de la moderna arquitectura: ¿decadencia o resurgimiento? Ponencia presentada al IV Congreso Panamericano de Arquitectos. *Arquitectura* (153) 297-300. Disponible en: <https://issuu.com/bsau/docs/1930-153>
- Boix, E. (1943). Un siglo de arquitectura en el Uruguay (1815-1915). *Anales de la Facultad de Arquitectura*, (6), 209-213.
- Bourdieu, P. (1973). Cultural Reproduction and Social Reproduction. En R. Brown (Ed.), *Knowledge, Education, and Cultural Change* (pp. 71-84). Tavistock Publications.
- Brandi, C. (2007). *Teoría de la restauración*. Alianza
- Brener Maceiras, N. (2015). *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* [Tesis de maestría]. FADU, Udelar.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre urbanización planetaria. *Nueva sociedad*, (243). ISSN 0251-3552.
- Bustillo, G. (2014). *La ciudad desnuda. El ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013*. FADU. Recuperado de [https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/la\\_ciudad\\_desnuda](https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/la_ciudad_desnuda)
- Bustillo, G. (2019). *Politics, Policies: cuatro ensayos sobre la arquitectura y el urbanismo como formas de acción política*. Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bustillo, G., & Ures, M. (2020). Inmuebles vacantes. Conocimiento y políticas públicas: Aproximación al conocimiento académico internacional sobre inmuebles vacantes y políticas públicas en ejecución. En *XII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, São Paulo-Lisboa, 2020*. Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. <https://doi.org/10.5821/siiu.9806>
- Bustillo, G., Canén, P., & Delgado, M. (2016). *Paper intermedio de Teoría de la Planificación y Gestión Territorial y Urbana*. Montevideo: FADU (Inédito).
- Bustillo, G., & Ures, M. (2014). *IVAbc. Inmuebles Visiblemente Abandonados en los municipios b y c*. Montevideo: Defensoría del Vecino de Montevideo. Recuperado de <https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc>
- Bustillo, G. Canén, P. Fernández, L. (2020.). *Medellín: el rostro no visible de una transformación urbana*. Ediciones Universitarias.
- Camelo, Á., Solarte-Pazos, L., & López, O. (2014). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y economía*, (28), 163-180.
- Canén, P. (2018). *Una Ciudad con Memoria Operativa. El caso de las áreas caracterizadas y el patrimonio en su dimensión de política pública dentro del Ordenamiento Territorial en Montevideo*. Llamado interno a Proyectos de Iniciación a la Investigación, FADU, edición 2016. Documento de trabajo inédito.
- Capandeguy, D., Gastambide, F., & Sprechmann, T. (2013). ¿Un nuevo país?: claves de acción sobre el territorio. *Revista de la Facultad de Arquitectura*, (10), 15-33. Recuperado de <https://bit.ly/3o9CRfj>
- Capitel, A. (1996). La revisión de la arquitectura moderna en Italia: la generación de Rogers y Ridolfi. En *Arquitectura europea y americana después de las vanguardias* (pp. 327-354). Madrid: Espasa-Calpe. Recuperado de <http://oa.upm.es/43196/>
- Capitel, A. (2009). *Metamorfosis de monumentos y teorías de la restauración*. Madrid: Alianza.
- Capurro, C. (1988). Ciudad Vieja: ¿una experiencia repetible de gestión urbana? En *Arquitectura*, (258). Recuperado de <https://bit.ly/34IDGIZ>
- Carámbula, G. (2007). Mirada a las Convenciones de la Unesco en Uruguay. En M.
- Endere et al. (Orgs.), *Legislaciones en el MERCOSUR relativas a las Convenciones de Cultura aprobadas por la UNESCO: estudio de la situación actual en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay* (pp. [páginas del capítulo]). Montevideo: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159998s.pdf>

- Carmona, D. (2020). *¿A qué llamamos 'patrimonio cultural'?* The Conversation. <https://theconversation.com/a-que-llamamos-patrimonio-cultural-138501>
- Carmona, L. (2013). Patrimonio arquitectónico de Montevideo: fases hacia el debate en la esfera pública (1980-2012). *Scientific Electronic Library Online*. Recuperado de <http://bit.ly/2wlZAfT>
- Carmona, L., & Gómez, M. J. (1999). *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: UCPC, FARQ-SAU. Recuperado de <https://bit.ly/3fTsR6j>
- Carrión, F. (Ed.). (2007). *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*. Quito: FLACSO. Recuperado de <https://bit.ly/3bOXBEd>
- Carrión, F. (2005). *El futuro está en el ayer: La Habana Vieja una plataforma de innovación*. La Habana: UNESCO.
- Castellanos, A. (1971). *Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo 1829-1914*. Montevideo: Junta Departamental de Montevideo.
- Castillo Ruiz, J. (1994). Principios y criterios para la protección del «Ambiente» en la Carta de Atenas de 1931. *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 25, 107-114. <https://doi.org/10.30827/caug.v25i0.10863>
- Castrillo, M., & Jiménez, M. (2011). La práctica de la arquitectura contemporánea en las ciudades históricas españolas: notas para una aproximación histórico-urbanística. *Espacio Tiempo y Forma. Serie VII, Historia del Arte*.
- Castro Casas, C. (2015). *Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad*. Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República
- CEO (1930) La Decoración Moderna. *Centro de Empresarios de Obras*. Montevideo. (Julio-agosto de 1930) 71-72
- Cesio, L., & Alberti, M. (2020). *Nómada Uruguay*. Recuperado en febrero de 2020, de <http://www.nomada.uy>
- Chapapría, J. (2005). La Carta de Atenas (1931). El primer logro de cooperación internacional en la conservación del patrimonio. En *Seminario: La doctrina de la restauración a través de las cartas internacionales*. Valencia: Master Copa. Recuperado de <https://bit.ly/3bnV97j>
- Chebataroff, J. F. (1983). *Cronología y ubicación de obras arquitectónicas en Montevideo*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Choay, F. (2007). *Alegoría del Patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.

- Christoff, J. D. (2011). Las centralidades: componente clave en los procesos de planificación territorial. En M. Arana (Coord.), *Uruguay: la centralidad montevideana* (ed. F. Carrión). Quito: FLACSO. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/129026-opac>
- Clarke, N., Kuipers, M., & Stroux, S. (2020). Embedding built heritage values in architectural design education. *International Journal of Technology and Design Education*, 30(5), 867–883. <https://doi.org/10.1007/s10979-019-09534-4>
- Clichevsky, N. (1984). Estado e intereses inmobiliarios en los centros históricos. En *Seminario: El financiamiento de la rehabilitación de los centros históricos*. Montevideo.
- Collin Delavaud, A. (1990). *Les Schémas directeurs étrangers: des idées pour le nouveau schéma directeur d'Île-de-France, y Documents de Planification relatifs aux grandes métropoles étrangères* (p. 40). París: IAURIF.
- Collin Delavaud, A. (2008). ¿Aparición de una nueva cultura patrimonial en América Latina a través de los centros históricos en "re-construcción"? *Investig. desarro.*, 16(1), 32-57. ISSN 0121-3261. Recuperado de <https://bit.ly/3f1EJm4>
- Coulomb, R. (2000). Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. En F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina* (pp. 77-95). Quito: FLACSO.
- Cramer, J., & Breitling, S. (2012). *Arquitectura en tejido existente: planificación, diseño, construcción*. Basilea: De Gruyter.
- Cravotto, M., et al. (1931). Anteproyecto del Plan Regulador de Montevideo. *Revista Arquitectura*, (160).
- Cunha, C. dos R. (2006). Alois Riegl y "El culto moderno de los monumentos". *Revista CPC*, (2). Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/15586>
- Danza, M., & García Dalmás, M. (1998). *Montevideo 00*. Montevideo: Editorial dos puntos.
- Delgadillo, V. (2011). *Patrimonio histórico y tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. México D.F.: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Recuperado de <https://bit.ly/3nXFNvr>
- Delgadillo, V. (2014). La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social. En *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control*. Recuperado de <https://bit.ly/3hVS6Ya>

- Duque Franco, I. (2013). *Historiografía y planificación urbana en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas-Departamento de Geografía.
- Epifanio, A. (2019). *Cortocircuitos y recalibración en la aplicación de Ley 18308*. [Tesis de maestría, FADU, Udelar]. <https://bit.ly/2SAdZlc>
- Esmoris, M. (2014). *SUMAR en Patrimonio. Informe Panel de Referentes-Conferencias Ciudadanas*. Montevideo: CPCN, MEC. [https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar\\_en\\_patrimonio](https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar_en_patrimonio)
- Espósito, Y. (2019). *Instrumentos de financiamiento urbano en Uruguay*. [Tesis de maestría, FADU, Udelar].
- Ettinger, C. (2006). Conservación y posmodernidad: reflexiones en torno al patrimonio histórico. *Palapa*, 1(1), 39-46. <https://www.redalyc.org/pdf/948/94810105.pdf>
- Frederickson, H. G. (2005). *Public Administration with an Attitude*. American Society for Public Administration.
- Gambini, J. (2015). Conciencia de forma. *Revista de la Facultad de Arquitectura*, (13), 67-77. <https://bit.ly/2RPYuFT>
- Garavito González, L. (2010). El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza. *Revista Opera*. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1437>
- Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(2), 439-458. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200005>
- García, V. (2019). *El proyecto de consolidación urbana a través de la colaboración público-privada. Una mirada al contexto planificador contemporáneo en Uruguay*. [Tesis de maestría, FADU, Udelar].
- Ghierra, A., et al. (2015). *Plan de Gobierno Ghierra Intendente 2015 (catálogo)*. Montevideo: Centro Cultural de España. <https://issuu.com/marianaures/docs/ghierra-intendente-catalogo-issuu>
- Giraldo Giraldo, Elizabeth. (2009). Alegoría del patrimonio. *Andamios*, 6(12), 349-353. Recuperado en 04 de noviembre de 2023, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000300016&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300016&lng=es&tlng=es).
- Gilmet, H. (2001). Urbanismo al eje: El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo. En F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida: Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO.

## BIBLIOGRAFÍA

- Giménez, G. (2005). Patrimonio e identidad frente a la globalización. *Patrimonio Cultural y Turismo. Cuadernos*, (13). <https://bit.ly/3tRKng7>
- Giordano, F., Inda, N., Livni, J. L., & Queijo, M. (1986). Informe de Áreas Caracterizadas. *Revista Arquitectura*, (255). <https://www.sau.org.uy/arquitectura-255-1986/>
- Giuria, J. (1955, 1958). *La arquitectura en el Uruguay*. Montevideo: Imprenta Universal.
- González, N. (2007). El Patrimonio como proyecto de Futuro (o sobre la conveniencia de barajar y dar de vuelta). *Revista Relaciones*.  
[http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia\\_5331\\_1.html](http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_5331_1.html)
- González, N. (2014). *SUMAR en Patrimonio. Informe Panel de Referentes-Conferencias Ciudadanas*. Montevideo: CPCN, MEC.  
[https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar\\_en\\_patrimonio](https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar_en_patrimonio)
- Grupo de Estudios Urbanos. (1983). *Una ciudad sin memoria*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gutiérrez Viñuales, R. (2009). La conservación y el patrimonio en América Latina. Algunos temas de debate. *Visualidades. Revista do Programa de Mestrado em Cultura Visual*, 7, 184-213.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Herrero Pérez, N. (2011). La posmodernización de la tradición. Nuevos retos para la gestión del patrimonio. *Revista de antropología social*, 20, 293-307.
- Herrero Prieto, L. C. (2001). Economía del Patrimonio Histórico. *ICE. Economía de la Cultura*, (792). <https://bit.ly/3yFEzKn>
- Hidalgo, R. (2010). Los centros históricos y el desarrollo inmobiliario: las contradicciones de un negocio exitoso en Santiago de Chile. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona*, 14(331).  
<https://bit.ly/3y60I3U>
- Hughes, O. E. (1996). *La nueva gestión pública*. Dialnet.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=613293>
- ICOMOS Uruguay. (2017). *Conceptos para una nueva Ley de Patrimonio*. Montevideo, Inédito.
- IHA (2012) *La ilusoria protección del patrimonio*. Patio | Facultad De Arquitectura, Diseño Y Urbanismo | Udelar. <http://patio.fadu.edu.uy/?p=25131>

- IM, MEC. (2010). *Formulario de presentación de lista indicativa Barrio Peñarol: casco histórico y paisaje industrial ferroviario*. Montevideo: MEC, IM.  
<https://bit.ly/3w3xTUe>
- IM. (2012). *Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*. Montevideo: IM.
- IM. (2014). *Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes*. Montevideo: IM.
- IMM. (1958). Plan Director para la ciudad de Montevideo. *Revista Arquitectura*, (235). SAU.
- IMM. (1997). *Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)*. Montevideo: IMM.
- IMM. (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*. Montevideo: Impresora Editorial.
- IMM. (1998). *Plan Montevideo. Memoria Informativa*. Montevideo: IMM.  
<https://bit.ly/2RLeCbg>
- IMM. (1998). *Plan Montevideo. Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento*. Montevideo: IMM. <https://bit.ly/3vZIK17>
- IMM. (2004). *Plan Especial Arroyo Miguelete*. Montevideo: Colección Planes Especiales de la Unidad Central de Planificación Municipal de la IMM.
- IMM. (2004). *Plan Especial Barrio Sur*. Montevideo: Colección Planes Especiales de la Unidad Central de Planificación Municipal de la IMM.
- IMM. (2004). *Plan Especial de Ciudad Vieja*. Montevideo: Colección Planes Especiales de la Unidad Central de Planificación Municipal de la IMM.
- Inda, N. (2011). Centralidades urbanas e históricas de Montevideo. Políticas urbanas e instrumentos de gestión: Plan Montevideo 1998-2005. En M. Arana (Coord.), *Uruguay: la centralidad montevideana* (ed. F. Carrión). Quito: FLACSO.  
<https://bit.ly/3hlwHaD>
- Jullien, F. (2017). *La identidad cultural no existe*. Taurus.
- Koolhaas, R. (1995). *The Generic City*. En *SMLXL*. Nueva York: The Monacelli Press.
- Koolhaas, R. (2014). *Preservation is Overtaking Us*. Nueva York: Columbia University's Graduate School of Architecture, Planning and Preservation.

## BIBLIOGRAFÍA

- Krebs, M., & Schmidt-Hebbel, K. (1999). Patrimonio cultural: aspectos económicos y políticas de protección. *Perspectivas, en política, economía y gestión*, 2(2), 207-245. <https://bit.ly/3nYB64o>
- Leicht, E. (2018). Ideas-versiones-generaciones a propósito del Plan Montevideo. En *Thema*. Montevideo: Servicio de Comunicación y Publicaciones, FADU, Udelar. <https://bit.ly/3oG435r>
- Ligrone, P., Sánchez, A. & Gorosito Zuluaga, R. (2009). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible-Ley fundante 18.308*. Montevideo: La Ley Uruguay.
- Ligrone, P. (1996). *El Ordenamiento Territorial, Un enfoque Contemporáneo*. Montevideo: OLCEDA Oficina del Libro del Ceda.
- Ligrone, P. (2013). Transformaciones,seudoplanificación y territorios inteligentes. *Revista de la Facultad de Arquitectura*, (10), 64-79. Montevideo: Servicio de Comunicación y Publicaciones, FADU, Udelar.
- Logiuratto, L., & De Souza, L. (2014). *Sistematización razonada del acervo Gómez Gavazzo*. Montevideo: FARq, Udelar.
- López Paniagua, R. (2008). *Desarrollo Local en Michoacán. Propuestas teóricas, estrategias y experiencias*. Morelia: Universidad Michoacana.
- Lucchini, A. (1969). *Ideas y formas en la arquitectura nacional*. Montevideo: Nuestra Tierra N.º 6.
- Lucchini, A. (1973). Las casas quintas. En M. Montañez & M. Risso (Eds.), *Nuestro patrimonio: Las casas quintas de El Prado* (pp. 61-71). Montevideo: Universidad de la República.
- Lucchini, A., Bausero, L., & Laroche, W. (1974). *Informe de la subcomisión encargada de estudiar un conjunto de bienes culturales arquitectónicos considerando la conveniencia de otorgarles la protección de la Ley 14.040*. Montevideo: IHA. Carp. 1345.
- Magri, A. (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias. <https://bit.ly/3xWE5z6>
- Manzzoni, E. (2014). Unidades de paisaje como base para la organización y gestión territorial. *Revista Estudios Socioterritoriales*, 16(supl.1). <http://bit.ly/2vQf4rn>
- Margenat, J. P. (1994). *Arquitectura Art Decó en Montevideo, 1925-1950: cuando no todas las catedrales eran blancas*. Montevideo: Editorial D. Sanzberro.

- Marín, C., et al. (2018). *Comentarios al Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural Uruguayo*. Montevideo: Inédito.
- Martínez Yáñez, C. (2008). Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. *Cuadernos de Arte e Iconografía*, 39, 251-266. <https://bit.ly/2SPnNrL>
- Martini, P. (2020). *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308 y la autonomía departamental*. Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo.
- Mason, R. (2005). Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices. En M. De la Torre (Ed.), *Heritage Values in Site Management: Four Case Studies* (pp. 5-30). Los Ángeles: Getty Conservation Institute.
- Matos, A. (2021). *Características urbanas de localizaciones asequibles mediante el sistema público de vivienda para familias de ingresos medios en Montevideo en 2017*. Tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo.
- Mazzini, A., Giordano, F., & Leal, G. (2014). *Montevideo y el Grupo de Estudios Urbanos: la reivindicación de la ciudad*. Montevideo: FARq, Udelar.
- Mazzini, Á., Mazzini, E., & Salmentón, J. (2018). *Cambios culturales, tipologías y tejidos urbanos. Montevideo 1907-1928*. CSIC, Udelar. <https://bit.ly/33nLpFQ>
- McLeod, M. (1989). Architecture and Politics in the Reagan Era: From Postmodernism to Deconstructivism. *Assemblage*, (8), 23-59. <https://bit.ly/3xWB1Tu>
- Medina, M. (coord.) (2015). *Paisaje, patrimonio, proyecto, desarrollo local. Paisajes culturales en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Politiques Publiques*. París: Themis.
- Molinatti, C. (2008). Las formas de transformación de la centralidad histórica. Documento Borrador. <https://bit.ly/3f6jHmb>
- Molinatti, C. (2011). Tributo en la propiedad inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso. *Actualidad Económica*, 21(73).
- Montañez, M. (1982). *A propósito del Barrio Reus al Sur*. Montevideo: IHA inédito.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muratori, S. (1959). *Studi per una operante storia urbana di Venezia*. Roma: Instituto Poligrafico dello Stato.
- Nudelman, J. (2015). El Efecto 1952. *Vitruvia*, 2(2). IHA, FADU, Udelar. <https://bit.ly/2TmAslY>

## BIBLIOGRAFÍA

- Nudelman, J. (2019). Eslabones perdidos: los planes anteriores a 1952, o ¿cuán reaccio-naria era nuestra academia? *Vitruvia*, (5), 17-39.
- Ortega Valcárcel, J. (1998). El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico. En Álvarez Mora, A. (Dir.), *Patrimonio y Territorio* (p. 41). Valladolid: Instituto de Urbanística de la Universidad.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2239512>
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (19).  
<https://bit.ly/3nJhkdH>
- Oszlak, O., & Serafino, V. (2011). Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Montevideo: Uruguay Integra.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (62).
- Pastor, C. (2007). Régimen específico en El Plan de Ordenamiento Territorial Plan Montevideo. En *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://bit.ly/33qHDVj>
- Ponte, C., & Cesio, L. (2008). *Arquitectura y Patrimonio en Uruguay*. Montevideo: IHA, FADU, Udelar. <https://bit.ly/3hcYXfd>
- Portas, N. (1996). El Planteamiento Urbano como Proceso de Regulación Variable. *Revista Ciudades*, (3), Instituto Urbanístico de la Universidad de la Valladolid.  
<https://bit.ly/3hcatHV>
- Portillo, Á. (2003). *Montevideo, Una modernidad envolvente*. Montevideo: OLCEDA Oficina del Libro del Ceda. <https://bit.ly/33si2SE>
- Preciado, P. B., Preciado, P. B., & Preciado, P. B. (2019, April 21). Notre Dame de las Ruinas. *El País*.  
[https://elpais.com/elpais/2019/04/21/opinion/1555863321\\_213331.html](https://elpais.com/elpais/2019/04/21/opinion/1555863321_213331.html)
- Prieto, V. (1998). Impacto de la actividad turística en la arquitectura popular de los centros históricos. En Noelle, L. (Ed.), *Patrimonio y Turismo* (pp. 31-41). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Estéticas.
- Rey Ashfield, W., Barriola, N., & Mendizábal, M. (2011). *Tu Patrimonio*. Montevideo: Editorial bDP.
- Rey Ashfield, W. (2001). Montevideo, contrariedades de un urbanismo ilustrado. *Revista Humanidades*, Universidad de Montevideo, 1(1). <https://bit.ly/3meWvqE>

- Rey Ashfield, W. (2012). *Arquitectura moderna en Montevideo (1920-1960)*. Montevideo: CSIC, Udelar.
- Rey Ashfield, W. (2014). SUMAR en Patrimonio. *Informe Panel de Referentes-Conferencias Ciudadanas*. Montevideo: CPCN, MEC.  
[https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar\\_en\\_patrimonio](https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar_en_patrimonio)
- Riegl, A. (2008). *El culto moderno a los monumentos: Caracteres y origen* (3ª ed.). Madrid: A. Machado Libros, D.L.
- Rilla, J., & Esmoris, M. (2012). *Barrio Peñarol Patrimonio industrial* (3ª ed.). Montevideo: IM, CLAEH. <https://bit.ly/3ocObXO>
- Rimbaud, T. (2018). Ideas y Formas en la historiografía de la arquitectura nacional. *Vitruvia*, 4(4). Montevideo: IHA, FADU, Udelar. <https://bit.ly/3f1FviV>
- Rodríguez Bonnacarrere, M. (2020). *La influencia de la legislación española en los instrumentos especiales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Uruguay. Su aplicación en Montevideo. Los retos en la calidad de los resultados*. Tesis de maestría. FADU, Udelar.
- Rodríguez, E. (2007). El precio compensatorio por mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías: un caso en la ciudad de Montevideo, Uruguay. En *Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Rojas, E. (1991). Descentralización y autonomía local en la asignación de los recursos. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*. <https://bit.ly/3vSisOA>
- Rojas, E. (2001). Financiando la conservación del patrimonio en América Latina y el Caribe: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo. En Carrión, F. (Ed.), *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. París: FLACSO, BID, UNESCO, Ministerio de Cultura de Francia.
- Rojas, E. (2002). *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe, una tarea para todos los actores sociales*. Washington D.C.: Serie de informes técnicos del departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Rojas, E., & de Moura Castro, C. (1999). Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano. *Desafíos y oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3mptmJB>
- Roland, P. (2011). Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo. En Arana, M. (Coord.), Carrión, F. (Ed.), *Uruguay: la centralidad montevideana*. Quito: FLACSO. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/129026-opac>
- Romay, C. (2021). *Reuniones inter comisiones especiales permanentes. Áreas con gestión patrimonial*. Montevideo: Documento de trabajo.

- Rosenfield, K. (2017, September 14). *Norman Foster's Interview with The European: "Architecture is the Expression of Values."* ArchDaily. <https://www.archdaily.com/563537/interview-norman-foster-on-the-role-of-architecture-in-modern-society>
- Rossi, A. (1993). *La Arquitectura de la Ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. (Trabajo original publicado en 1966)
- Rubini, A. (2010). *Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo*. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella. <https://bit.ly/3wO3CZi>
- Rubini, A. (2020). *Movilidad residencial y segregación urbana. Un estudio para la ciudad de Montevideo*. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales. <https://bit.ly/3hLbdnh>
- Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político*. (Documento de Trabajo On Line / FCS-ICP;02/18). Montevideo: FCS-ICP, Udelar. <https://bit.ly/3vKVlFo>
- Saban, K. (2020). De la memoria cultural a la transculturación de la memoria: un recorrido teórico. *Rev. chil. lit.* (101), 379-404. <https://bit.ly/3unWGBz>
- Sainz Gutierrez, V. (2005). *Otro modo de concebir el urbanismo. La trayectoria del morfologismo en Italia y Francia*. Universidad de Sevilla. <https://bit.ly/3mqAtSf>
- Salgado Gómez, M. (2008). El Patrimonio Cultural como narrativa totalizadora y técnica de gubernamentalidad. *Centro-h* (1), 13-25. <https://bit.ly/3fCwUFy>
- Sanmartín, L. (2009). *Patrimonio Industrial, Molinos y Hangares*. Montevideo: Ministerio de Industria Energía y Minería.
- Santana, A., & Prats, L. (2005). Reflexiones libérrimas sobre patrimonio, turismo y sus confusas relaciones. *El encuentro del turismo con el patrimonio cultural concepciones teóricas y modelos de aplicación*. Sevilla: X Congreso de Antropología.
- SAU. (1963). Hoy nuestra realidad. En *Arquitectura* (237)
- Schelotto, S. (1987). *Sobre las formas de la modernidad. Un Debate Teórico*. Montevideo: Cuadernos de Facultad de Arquitectura, Serie: Instituto de Historia de la Arquitectura.
- Segre, R. (2004). *Urban Latin America. The collapse of models during the crisis of modernity / América Latina urbana. El colapso de los modelos en la crisis de la modernidad*. Barcelona: 11th Conference of the International Planning History Society (IPHS).

- Sierra, J. (2016). *Juan Giuria*. Trabajo de Posgrado, Historiografía, Maestría en Arquitectura. Montevideo: FADU, Udelar.
- Smith, L. (2006). *The uses of heritage*. London and New York: Routledge.
- Sosa, A. M. (2014). *SUMAR en Patrimonio. Informe Panel de Referentes-Conferencias Ciudadanas*. Montevideo: CPCN, MEC. Recuperado de [https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar\\_en\\_patrimonio](https://issuu.com/sumaruy/docs/sumar_en_patrimonio)
- Spósito, E. (2020). *Apuntes sobre la evolución de las características formales y constructivas de la arquitectura en Ciudad Vieja y 18 de Julio*. Montevideo: Trabajo Inédito.
- Sprechmann, T. et al. (1984). *Montevideo: Aspectos morfológicos y tipológicos de sus estructuras residenciales 1945-1983*. Montevideo: Archivo IHA.
- Sprechmann, T. (1980). Las estructuras arquitectónicas y urbanas de Montevideo a través de su historia. *Separata de Revista Trazo*, (10), 25-48.
- Supervielle, P. (2018, November 12). "La oferta de espacios públicos en Montevideo está envejecida." *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/-la-oferta-de-espacios-publicos-en-montevideo-esta-envejecida--201811918026>
- Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales. (1986). *Propuestas a la ciudad de Montevideo*. Montevideo: Imp. Rosgal S.A.
- Throsby, D. (1999). Cultural Capital. *Journal of Cultural Economics*, 23(1-2), 3-12.
- Trillo Sommaruga, Á. (2009). *Elementos para la gestión del desarrollo local en Montevideo: estudio de caso en la zona rural oeste*. Tesis de maestría. FADU, Udelar.
- Tung, A. M. (2001). *Preserving the World's Great Cities: The destruction and renewal of the historic metropolis*. New York: Three Rivers Press.
- Unidad Permanente de Vivienda. (2012). *Monitor Habitacional N.º4*. Montevideo: FADU, Udelar.
- Urbano, H. (2000). Patrimonio y Modernidad. *Turismo y patrimonio*, Año I. Facultad Turismo Universidad San Martín de Porres Lima.
- Van Hees, RPJ., Naldini, S., & Roos, J. (2014). *Durable past, sustainable future*. TU Delft, Heritage & Architecture.
- Vazquez Piombio, P. (2016). *Arquitectura contemporánea en contextos patrimoniales*. Guadalajara, Jalisco: ITESO.

## BIBLIOGRAFÍA

- Vicente Hernández, E. (2008). Análisis y evaluación de políticas culturales: las políticas del Patrimonio Histórico. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, XVIII.
- Villarmarzo, R. (2011). Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial. En M. Arana (Coord.), *Uruguay: la centralidad montevideana* (Ed. F. Carrión). Quito: FLACSO. Recuperado de <https://bit.ly/2Rc8poA>
- Viollet-le-Duc, E.-E. (1854-68). *Dictionnaire de l'architecture française du XIe au XVIe siècle*. Bibliothèque de l'Institut National d'Histoire de l'Art, collections Jacques Doucet.
- Zeller, C. (2017). La Ciudad como epicentro del conflicto y el cambio social. *Clivatge. Estudis I Testimonis Sobre El Conflict i El Canvi Socials*, (5). Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/18619>
- Zendri, L. (2011). Preservación del Patrimonio Cultural. Dimensión económica del patrimonio cultural: necesidad de adecuadas políticas en materia preservacionista. *Anales N.º41-Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales*. UNLP.

## Entrevistas y clases

- A. Mazzini, comunicación personal, abril de 2016
- M. Arana, comunicación personal, mayo de 2017
- N. Inda, comunicación personal, 24 de mayo de 2017
- F. Giordano, comunicación personal, 15 de julio de 2017
- E. Spósito, comunicación personal, 19 de julio de 2017
- J. P. Urruzola, comunicación personal, 19 de julio de 2017
- C. Capurro, comunicación personal, 19 de julio de 2017
- T. Sprechmann, comunicación personal, 21 de julio de 2017
- Secretaría de la CEP Ciudad Vieja, comunicación personal, 2019
- Secretaría de la CEP Pocitos, comunicación personal, 2019
- Secretaría de la CEP Carrasco-Punta Gorda, comunicación personal, 2019
- Secretaría de la CEP Peñarol, comunicación personal, 2019
- Comisión Auxiliar de Colón Villa Colón, comunicación personal, 2019
- Secretaría de la CEP Prado, comunicación personal, 2019
- G. Bustillo, entrevista radial, marzo de 2021

E. Spósito, entrevista radial, abril de 2021

A. de Austria, entrevista radial, mayo de 2021

Clase Magistral, prof. William Rey, Transversal de Patrimonio, FADU, Udelar. 2020

Clase Magistral, prof. Ernesto Spósito, Evolución de las características formales y constructivas de la arquitectura de Montevideo Transversal de Patrimonio, FADU, Udelar, 2020

Clase Magistral, prof. Ernesto Spósito, Marco planificador y normativo de Montevideo Transversal de Patrimonio, FADU, Udelar, 2017

Clase Magistral, profas. Laura Cesio y Carola Romay, Relación entre modalidades históricas, tipologías y sistemas constructivos en la arquitectura uruguaya Transversal de Patrimonio, FADU, Udelar, 2021

Clase Magistral, profa. Laura Cesio, Protecciones patrimoniales, marco jurídico. Transversal de Patrimonio, FADU, Udelar, 2019

Clase Magistral, profa. Laura Cesio, Inv. Patrimonio Departamental. FADU, Udelar, 2017

Clase Magistral, profa. Laura Cesio, Las políticas departamentales en torno al Patrimonio edilicio y ambiental. FADU, Udelar, 2011

Clases de la Unidad Curricular Historia III, asignatura Historia de la Arquitectura del Uruguay, FADU-Udelar. Disponibles en: <https://bit.ly/3uDtHKf>

### **Leyes, decretos, convenciones y otros documentos oficiales**

(1971). Ley N.º 14.040 sobre la Creación de la Comisión del Patrimonio. Montevideo, Uruguay: Poder Legislativo.

(1988). Ley N.º 15.964. Aprobación de la convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural-UNESCO. Montevideo, Uruguay: Poder Legislativo.

(1998). Decreto N.º 255 sobre la Modificación de la integración de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación. Montevideo, Uruguay: Poder Ejecutivo.

(2005). Decreto N.º 349. Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales. Montevideo, Uruguay: Poder Ejecutivo.

(2007). Decreto N.º 101/007 sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Montevideo, Uruguay: Poder Ejecutivo.

(2008). Ley N.º 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Montevideo, Uruguay: Poder Legislativo.

(2011). Ley N.º 18.795 sobre el Acceso a la Vivienda de Interés Social. Montevideo, Uruguay: Poder Legislativo.

### **Cartas y declaraciones internacionales del patrimonio**

Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos. (1931). Carta de Atenas. [Atenas].

II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos. (1964). Carta de Venecia. [Venecia].

Conferencia Interamericana sobre Conservación del Patrimonio Monumental. (1967). Normas de Quito. [Quito].

UNESCO. (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. [París, Francia].

Consejo de Europa. (1975). European Charter of the Architectural Heritage. [Ámsterdam].

Conferencia sobre Conjuntos Históricos y Monumentos. (1977). Coloquio de Quito. [Quito].

ICOMOS. (1981). Carta de Florencia. Jardines Históricos. [Florencia].

ICOMOS. (1987). Carta de Washington. Carta internacional para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas. [Washington D.C.].

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). Informe de la Comisión Brundtland sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [Naciones Unidas].

ICOMOS. (1994). Documento de Nara sobre la Autenticidad. [Nara, Japón].

ICOMOS. (1999). Carta del Patrimonio Vernáculo Construido. [México].

ICOMOS. (1999). Carta Internacional sobre Turismo Cultural. [México].

ICOMOS. (2000). Carta de Cracovia. [Cracovia, Polonia].

UNESCO. (2002). Declaración de Budapest sobre el patrimonio mundial. [Budapest, Hungría].

TICCIH. (2003). Carta de Nizhny Tagil sobre el patrimonio industrial. [Nizhny Tagil, Rusia].

UNESCO. (2003). Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial. [París, Francia].