

# El centro histórico de Montevideo: de la iniciativa social al liderazgo institucional

Montevideo's historic centre.  
From social initiative to institutional  
leadership

Adriana Berdía<sup>1</sup>  
Patricia Roland<sup>2</sup>

**Fecha de recepción:** septiembre de 2008

**Fecha de aprobación y versión final:** noviembre de 2008

## Resumen

La Ciudad Vieja de Montevideo es el lugar de origen de la capital y ostenta la calidad de centralidad histórica. Frente a las acciones que atacaban el patrimonio existente, un grupo de estudiantes, profesionales y habitantes de la ciudad comenzó un movimiento de defensa y protección del área hace casi treinta años. Este movimiento sensibilizó al resto de la población y, luego de varias peripecias, generó un marco normativo y una sucesión de acciones de protección a la zona. Desde 1990, este proceso, que aún está en marcha, ha sido liderado por el gobierno de la ciudad de Montevideo y ha dado como resultado una fuerte revitalización del lugar con la participación de actores públicos y privados. Actualmente, la propuesta es profundizar y ampliar lo realizado desde la misma concepción que dio origen a la iniciativa, es decir, desde una visión integral de preservación y revitalización del área, con la participación activa de la población residente.

**Palabras clave:** centro histórico, Montevideo, gestión urbana, renovación.

<sup>1</sup> Asistente social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: adriab@adinet.com.uy / adrianab@mvtma.gub.uy

<sup>2</sup> Arquitecta, labora en la Intendencia Municipal de Montevideo. Correo electrónico: paroland@adinet.com.uy / proland@piso8.imm.gub.uy

## Introducción

La Ciudad Vieja es el lugar de fundación de Montevideo. Algún día fue toda la ciudad. En ella se reunían las funciones urbanas y convivían todas las clases sociales, su gran valor patrimonial estaba signado por la heterogeneidad y aún hoy ostenta el rol de centralidad.

La ubicación de las ciudades y sus nuevos roles y configuraciones en el contexto actual ha correspondido con dos fenómenos simultáneos: la redefinición del papel del Estado, en el sentido de disminuir su tamaño y protagonismo, y la descentralización política, o sea la delegación, cada vez mayor, de competencias a los gobiernos locales. Se suma a esto un fenómeno que se ha dado en las últimas décadas en ciudades de América Latina (como en el caso de Montevideo): el aumento de las experiencias de democracias participativas en los gobiernos locales, a partir de que dichas administraciones son asumidas por sectores de izquierda. Estos procesos se han realizado muchas veces como contra tendencias del sistema nacional, gobernado por partidos de otro cuño político.

Al interior de las administraciones locales se verifican tensiones entre diferentes modelos de gestión donde prevalecen, en el caso de la administración de la ciudad a cargo de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), los postulados de ampliación de ciudadanía y disminución de las diferencias sociales.

### Las primeras acciones. Una propuesta de sensibilización

Uruguay, país predominantemente urbano, desde temprana edad contó con una sociedad altamente integrada, sustentada en un sistema institucional que garantizaba la existencia de derechos y servicios sociales básicos para el conjunto de la población. A mediados del siglo pasado, se ingresó en un período de estancamiento económico, a partir de lo cual el Estado se ha visto crecientemente cuestionado por la emergencia de un nuevo discurso hegemónico que cuestiona su capacidad de gestión y que provocará, entre otras consecuencias, el quiebre de la institucionalidad democrática en el año 1973.

En el marco de un gobierno dictatorial en lo político y liberal en lo económico, y bajo una fuerte presión de la especulación inmobiliaria, basados en una lógica de renovación por procesos de sustitución, se asiste a la demolición indiscriminada de numerosos inmuebles de alto valor patrimonial, afectando al área e iniciando un proceso de deterioro. Así, el 12% de los padrones de la Ciudad Vieja –de acuerdo con un relevamiento realizado en marzo de 1982 y publicado en el libro *La Ciudad Vieja de Montevideo. Posibilidades de rehabilitación*– señala que:

el área de baldíos equivale a casi doce manzanas vacías en un total de ciento cuatro computadas. Esta cifra se establece aún sin considerar todos los padrones actualmente señalados con carteles de demolición, ni las construcciones tapiadas presumiblemente para ser destruidas (GEU, 1983: 67).



Foto 1: Construcciones sobre Rambla, 25 de agosto de 2008

Hacia finales de la década de los años setenta y a principios de la década de los ochenta, en pleno período autoritario, un grupo técnico de arquitectos y estudiantes encabezaron un movimiento de resistencia urbana que, a través de la denuncia y sensibilización de la población y de las autoridades por medio de

audiovisuales, afiches, discusiones y publicaciones, se proponían defender el patrimonio de la Ciudad Vieja por medio de la conservación de edificios y de áreas monumentales caracterizadas. Es así que el Grupo de Estudios Urbanos (GEU), liderado por el arquitecto Mariano Arana, busca sensibilizar para exigir que se establezcan los controles necesarios y acciones que garanticen la conservación del área.

En 1980, el GEU presentó el audiovisual *Una ciudad sin memoria*, cuya proyección –en tanto acto de resistencia cívica en un contexto de prohibiciones– ponía en riesgo incluso la integridad física de sus autores, logrando una gran repercusión. En él se muestra la degradación de la Ciudad Vieja con pérdidas irreparables, confirmando la destrucción de un área con valor simbólico para el conjunto de la sociedad nacional. El audiovisual luego fue ampliado y repuesto en circulación en 1983, en forma de libro.

El resultado de esta gesta fue, en una primera instancia, detener la destrucción de edificios de valor histórico, catalogados como monumentos históricos o como bienes culturales, para pasar a una segunda instancia de reflexión de mayor alcance sobre la problemática del área, identificando, ya en la década de los años ochenta, el rol fundamental que la población residente adquiere en cualquier acción o diseño de política que pretenda una visión integral de preservación y revitalización del área, poniendo así el énfasis en la importancia de promover procesos de recuperación urbana con la participación activa de sus históricos habitantes, en tanto sujetos capaces de apropiarse realmente del proceso y de amplificar los valores patrimoniales del área.

Como producto de todo ello, en enero de 1982, por decisión adoptada por la IMM, se suspendió toda acción en la Ciudad Vieja, deteniendo expresamente las demoliciones y los permisos de construcción, y se designó provisoriamente una comisión especial integrada por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), el GEU y la Comisión Nacional de Patrimonio (CNP) del Ministerio de Educación y Cultura, a los efectos de proponer una nueva normativa para el área. Luego, a finales de 1982, se creó la Comisión Especial Permanente de la Ciudad

Vieja (CEPCV), integrada por diferentes organismos públicos y privados con intereses y competencias en el área, y un Grupo Técnico de Trabajo de la Ciudad Vieja.

El GEU (1983) evidencia las potencialidades del área y aporta una primera idea, a modo de un plan especial, que comienza un proceso de ordenación proponiendo un conjunto de lineamientos de acción con base en una estrategia amplia y flexible, capaz de responder a las diferentes situaciones que se presenten, y proponiendo acciones de carácter inmediato y defensivo, en tanto se elaboran proyectos de obras de infraestructura en el espacio público y obras de calificación con intervenciones en el espacio privado.

Por otro lado, se advierte la condición sistémica de la ciudad cuando se afirma que “no es posible conceptualizar el problema desvinculándolo del resto de la ciudad y de los contextos económicos y sociales para encontrar las soluciones físicas y medioambientales adecuadas” (GEU, 1983: 53). En la misma publicación, se incorpora también un concepto inequívocamente contemporáneo del patrimonio, cuando afirma que:

No basta con la puesta en valor (necesaria y aún imprescindible) porque aún tratándose de una zona de valor monumental de algún modo consolidada en su tejido arquitectónico y urbano, es posible alentar la inserción de obra nueva, estimulando propuestas que planteen simultáneamente la respuesta a las exigencias contemporáneas y la afirmación del entorno preexistente (GEU, 1983: 53).

Si definimos el patrimonio como los bienes materiales e inmateriales que una sociedad posee como legado de sus antepasados, su reconocimiento nos lleva a la construcción de herramientas para su puesta en valor y su preservación. Si patrimonio es el edificio, el espacio público, la vida barrial, el tipo edilicio, los valores culturales, la trama urbana, las relaciones sociales, las fachadas, el parcelario, los valores de identidad, es decir, la ciudad, es imprescindible actuar con el suficiente equilibrio entre la conservación del patrimonio existente y la construcción de la

contemporaneidad en una elaboración que sea síntesis de ambas cosas.

Luego, en el año 1985, el GEU realizó un nuevo audiovisual denominado *¿A quién le importa la ciudad?*, continuando con la tarea de sensibilización y reflexión sobre los valores arquitectónicos y urbanísticos del área.

### **El proceso de intervención en la Ciudad Vieja. Una mirada a la evolución de la política de protección patrimonial**

La Ciudad Vieja es, aún en la actualidad, un área donde se ubican la centralidad financiera y administrativa, vinculada al distrito financiero, y presenta un creciente desarrollo como centralidad cultural y turística. En esta zona también se encuentran ubicadas áreas dependientes directamente del gobierno nacional y, por fuera de la jurisdicción municipal, como el Puerto, que es administrado por la Administración Nacional de Puertos, o la Rambla Norte, gestionada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y las sedes de varios ministerios; en un futuro próximo, luego de unos años de haber salido del área, se dará el retorno de la sede de la Presidencia de la República.

Todo ello plantea la necesidad de una estrecha coordinación y búsqueda de acuerdos y elaboración de políticas territoriales entre todos los actores. En tal sentido, se han dictado normas y desarrollado acciones, a escala nacional y departamental, en relación con la protección, ordenación y mejoramiento del área.

En el año 1971 se dictó la Ley Nacional n.º 14.040 que creó la comisión del patrimonio histórico, artístico y cultural de la nación, y la figura del Monumento Histórico Nacional. Como resultado de ello, en el año 1975, el Poder Ejecutivo Nacional, por Resolución n.º 1697, declaró Monumentos Históricos Nacionales a algunos edificios de Montevideo, que después fueron desafectados en el año 1979. Luego de esto y particularmente en los años 1984 y 1986, se decidió, por parte del Ejecutivo Nacional, la inclusión de un importante número de edificios desafectados en la lista de Monumentos Histó-

ricos. En el año 1986, también el Poder Ejecutivo Nacional, y por Resolución n.º 293/986, se declaró a la traza vial de la Ciudad Vieja de Montevideo como Monumento Histórico Nacional.

En el Decreto n.º 20.843 del año 1982 de la Junta de Vecinos de Montevideo, se encontró el origen legal de la caracterización patrimonial del área, donde se declaró de interés municipal mantener y valorizar el carácter testimonial que poseen las construcciones y entornos urbanos que conforman la Ciudad Vieja de Montevideo, bajo la figura cautelar del Área Testimonial. Se creó así la CEPCV, dotada de amplias competencias y el Grupo Técnico de Trabajo de Ciudad Vieja. En este marco se desarrolló el inventario básico en el año 1983, como respuesta a la destrucción del acervo histórico. Se inició un largo camino hacia la apropiación y conceptualización del patrimonio material e inmaterial y hacia la difusión de esos valores, la cual llegó hasta nuestros días. A su vez, el hecho que la CEPCV esté integrada por delegaciones de diferentes instituciones, la transformó en un lugar de síntesis de intereses y prioridad asignada al área por las autoridades municipales y nacionales, en particular en el período inmediato a la recuperación democrática del país en 1985.

En el período 1985-1990, la IMM y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) suscribieron un convenio por el cual se declaró a la Ciudad Vieja "zona de interés prioritario". Para atender la problemática de acceso a la vivienda en el área, se crearon líneas de crédito para reciclajes de edificaciones existentes; se financiaron programas de viviendas de promoción privada; y se desarrollaron, con la iniciativa de ambos organismos, la construcción de conjuntos de viviendas en forma directa a través de obras nuevas y reciclajes. Un ejemplo de ello son los edificios Yacaré y Casa del Virrey.

Aprovechando la capacidad instalada y ante la necesidad de salir al rescate de otras áreas de la ciudad, en los años 1986 a 1990, se declararon Áreas Testimoniales el Barrio Reus Norte, el Barrio Reus Sur y el Barrio Sur, respectivamente. Todos bajo la jurisdicción de la CEPCV.

Se desarrollan también figuras normativas que procuraban estimular la iniciativa privada a



Foto 2: Casa del Virrey

emprender acciones en la zona. En tal sentido, en 1986 se promovió un decreto ante la Junta Departamental (JD), órgano legislativo del gobierno comunal que establecía la posibilidad de exoneración de la contribución inmobiliaria para fincas de grado de protección patrimonial medio y alto, sometidas a reforma o reciclaje. Por su lado, el Poder Ejecutivo Nacional, en el año 1990, determinó la posibilidad de acceder a la exoneración de Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los materiales de construcción que se utilicen en obras de recuperación de edificaciones con alto grado de protección patrimonial, dentro de los límites de la Ciudad Vieja.

En 1990 y ya con una larga experiencia al haber creado otras tres comisiones especiales permanentes (Carrasco, Pocitos y Prado), la IMM creó la Unidad de Protección del Patrimonio con el cometido de identificar, designar y proteger los bienes de interés municipal, y coordinar acciones de las comisiones especiales permanentes, etc.

A partir de este año, la IMM comenzó un proceso de descentralización llevando a cabo programas y políticas de estímulo a la participación ciudadana, incorporando la participación política a escala local y diferentes formas de participación como presupuesto participativo o Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal, y nuevas maneras de planificación territorial. Esto busca una mayor democratización a partir de nuevas formas participativas de la sociedad civil, optimizando los recursos disponibles y delegando responsabilidades por parte del gobierno central. A partir de este proceso de descentralización política y administrativa, se conformaron dieciocho zonas con su correspondiente gobierno a escala local. La Ciudad Vieja se encuentra ubicada dentro de la denominada Zona 1, que integra también otros barrios centrales.

En 1995, la IMM empezó una nueva etapa con la redacción de un Plan de Ordenamiento Territorial que se aprobó por Decreto Departamental n.º 28.242 en el año 1998: el Plan Montevideo 1998-2005 (POT) y que se convertiría en ley para todo el Departamento. Luego de su aprobación, se organizó la redacción del Plan Especial de Ciudad Vieja (PECV) en el marco de la planificación derivada de las zonas patrimoniales, que se estructuran sobre zonas donde ya previamente se realizan actuaciones a través de comisiones especiales designadas para la protección del patrimonio.

A partir de uno de los objetivos centrales del POT, que es “el equilibrio social y urbano y la recuperación de las áreas centrales, así como la valoración del patrimonio”, el PECV, denominado en realidad Plan Especial de Ordenación, Promoción y Mejora de Ciudad Vieja, tiene como misión “crear las bases técnicas e institucionales para un ciclo de gestión urbana capaz de ordenar, proteger y mejorar su área de actuación, permitiendo la regeneración del centro histórico” (IMM; MO: 3).

El Inventario Patrimonial es uno de los instrumentos centrales de ordenación. A través de un relevamiento de los padrones del área, se definen los grados de conservación de las construcciones y, por tanto, el tipo de actuación o modificación que se puede realizar sobre las

mismas, “trascendiendo la valoración de una época o un estilo determinado procurando proteger calidades, significaciones y singularidades” (IMM; MO: 18). El Plan propone como instrumento central de gestión la creación de una Unidad Ejecutora del Plan Especial, con amplia autonomía operativa y dependencia directa de la Unidad Central de Planificación. Se propone que maneje el suelo y los inmuebles públicos como recurso para su accionar, la responsabilidad de los recursos y el accionar sobre el espacio público y el rol de promoción urbana en el marco del Plan. El proceso de participación de los diferentes sectores sociales en la elaboración del Plan se realizó a partir de un proceso de consulta pública, que se condensa en la Memoria de Información (alegaciones) del Plan.

La elaboración del PECV se inicia en el año 1999 y culmina con la aprobación, por parte de JD, en diciembre de 2003 a través del Decreto n.º 30.565. Así se transforma en ley para el área cuya superficie está constituida por 1.852 padrones y que ocupa la península perteneciente a Bahía de Montevideo.

En el período 2001-2004, con el compromiso de llevar adelante un programa de acciones coordinadas, se suscribe un convenio marco entre la IMM, el BHU y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento y Medio Ambiente.

### **El proceso de liderazgo institucional. Una acción colectiva**

La iniciativa de carácter privado llevada a cabo por un grupo de profesionales y estudiantes preocupados por el destino de la Ciudad Vieja liderada por el GEU, ha obtenido, como vimos, diferentes logros que son jalones en el proceso de sensibilización y protección del área. Muestra de ello es la resolución de la IMM de detener las demoliciones en un momento que estaban arreciando. A ello, el GEU se refiere como: “La encomiable decisión adoptada por la IMM en enero de 1982 congelando, por un período de noventa días, la transformación física de esa Ciudad Vieja” (1983: 7). Esto nos muestra una actuación de la IMM más como respuesta o reacción a una demanda o

reclamo, que un proceso de liderazgo que la llevara a tomar acciones por iniciativa propia.

En tal sentido, son más que elocuentes las consideraciones preliminares que hace el GEU cuando asevera como elemento fundamental y de carácter prioritario: “Reafirmar para la IMM su papel protagónico en el contralor de la ciudad y, en particular, del área urbana de la Ciudad Vieja”. En consecuencia, reclama:

- La aprobación de una ordenanza específica para la zona.
- La creación de una comisión técnica permanente que atienda todo lo referente a su desarrollo.
- Realizar las gestiones pertinentes ante entidades que puedan llevar a cabo acciones de fomento.
- Gestionar líneas de crédito ante distintos organismos públicos y privados conducentes a la rehabilitación del área.
- Llevar a cabo una tarea de difusión que permita canalizar el apoyo de la opinión pública ante las acciones a emprender (1983: 3)

En los últimos años, se ha reafirmado y potenciado el liderazgo de la IMM (sobre todo a partir de 1990), fundamentalmente por su actuación en el ámbito de la generación habitacional, tanto con financiamiento directo como con tierra para vivienda o facilitando mecanismos de estímulo a partir de exoneraciones tributarias o préstamos blandos, y, sumado a ello, la acción directa de generación y recuperación del espacio público.

También se manifiesta ese liderazgo desde la voluntad de crear acuerdos con todos los actores a través de los convenios de cooperación, para pasar de impulsos individuales a la construcción de “una política de Estado”. En este sentido, se destaca la iniciativa de promover acciones de cooperación con asociaciones de comerciantes, vecinos y promotores culturales, fomentando actividades de carácter turístico cultural, coadyuvando al desarrollo y dinamismo del área.

Los procesos de actuación urbana, en especial los procesos de renovación, implican la actuación sobre un territorio que no está congelado. Hoy, luego de dieciocho años de



Foto 3: Cooperativas de Vivienda Ciudad Vieja I



Foto 4: Cooperativas de Vivienda Ciudad Vieja II

accionar continuado, se cuenta con instrumentos, planes y ordenanzas que permiten actuar; actores públicos y privados interesados en participar; y actuaciones que han generado sinergias importantes, en especial los procesos de peatonalización de sus calles más significativas, que propiciaron la apropiación de este espacio de una manera sumamente vital y heterogénea.



Foto 5: Peonato Bacacay

Sin embargo, debe señalarse que todavía quedan pendientes algunas tareas y que se visualiza la necesidad de dar un salto cualitativo que permita consolidar y ampliar la revitalización del área. La zona sigue teniendo dificultades con respecto a la población que la habita; a nivel edilicio, siguen existiendo áreas muy deterioradas y poca oferta de servicios de carácter comunitario. Se ha logrado recuperar una identidad que la hace atractiva para las inversiones de capital. Esto es una ventaja pero también un riesgo que desafía al gobierno a generar programas que permitan la permanencia de la población más vulnerable que habita la zona, manteniendo y recuperando el carácter pluriclasista que es uno de los valores históricos de nuestra sociedad.

Y esto solo se dará si se logra poner en marcha un modelo de gestión integral, que articule e integre las diferentes iniciativas que se puedan llevar a cabo. De esta manera, el liderazgo del gobierno comunal continúa siendo central, pero cada vez es más necesaria la participación e involucramiento de otros actores, políticos, sociales y económicos, de modo que se logre definitivamente la apropiación colectiva del proyecto iniciado por la denuncia y la visión de unos pocos, que hoy ya es apropiado por toda la ciudad.

## Bibliografía

- Baráibar, X.; Bentura, P. y otros (2004). *Reflexiones y propuestas para la construcción de una agenda de ciudad*. Montevideo: PNUD.
- Grupo de Estudios Urbanos (GEU) (1983). *La Ciudad Vieja de Montevideo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Intendencia Municipal de Montevideo (IMM); Memoria de Ordenación (MO). *Plan especial de Ciudad Vieja*.
- Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). *Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998- 2005)*. Decreto n.º 28.242.