

**Financiamiento de los  
centros históricos de  
América Latina y El Caribe**

# Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe

Fernando Carrión M., editor



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Lincoln Institute of Land Policy  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400  
Telf. 617/661-3016 or 800/LAND-USE (800/526-3873)  
Fax: 617/661-7235 or 800/LAND-944 (800/526-3944)  
Email: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)  
<http://www.lincolninst.edu/>

ISBN: 978-9978-67-127-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: marzo, 2007

# Índice

Presentación .....	7
Introducción	
<b>El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario .....</b>	<b>9</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>EL FINANCIAMIENTO DE LA CENTRALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es .....</b>	<b>25</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria .....</b>	<b>59</b>
<i>Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980 .....</b>	<b>77</b>
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
<b>ESTUDIOS DE CASO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES URBANAS</b>	
<b>Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México .....</b>	<b>113</b>
<i>Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé</i>	

---

<b>Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá</b> . . . . .	151
<i>Samuel Jaramillo</i>	
<b>Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito</b> . . . . .	203
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
<b>Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile</b> . . . . .	245
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	
<b>El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial</b> . . . . .	287
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005</b> . . . . .	349
<i>Sílvio Mendes Zancheti</i>	
REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES	
<b>Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo</b> . . . . .	381
<i>Salvador Schelotto</i>	
<b>Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana</b> . . . . .	391
<i>Patricia Rodríguez</i>	
<b>El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito</b> . . . . .	403
<i>Edmundo Arregui</i>	
<b>El centro histórico de Cartagena de Indias</b> . . . . .	413
<i>Aracelli Morales</i>	

**Reflexiones sobre  
centralidades**

# Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo

Salvador Schelotto

Las preocupaciones, acciones y programas tendientes a la recuperación y revitalización del centro histórico<sup>1</sup> de la ciudad de Montevideo, capital del Uruguay, se originan hacia comienzos de los años 80 y continúan hasta el presente.

Ellos abarcan parte de dos grandes trayectos históricos: en primer lugar, el último tramo de la dictadura militar (1980-1984) y en segundo lugar, el período de transición hacia la democracia y reinstitucionalización del país (1985-2006) que llega hasta el momento actual.

No fue casual el inicio de las preocupaciones por la preservación del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad vieja de Montevideo. Hacia fines de los años 70 se aceleró un proceso de devastación de dicho patrimonio y de drástica expulsión de la población residente mientras que, por otra parte, las ideas relacionadas con la conservación y rehabilitación del mismo formaron parte de la lucha democrática y de la resistencia cultural contra la dictadura militar. Esos dos factores conjugados explican una fuerte eclosión del movimiento social que pujó por la declaración de la ciudad vieja como patrimonio a ser preservado.

Algunos hitos significativos en ese trayecto de más de veinticinco años son:

---

1 A los efectos de este trabajo se asume como “centro histórico” a la llamada Ciudad Vieja de Montevideo.

- 1980: comienzo de la actividad del Grupo de Estudios Urbanos (GEU), liderado por Mariano Arana y su primer audiovisual: Una ciudad sin memoria.
- 1982: primer decreto de protección patrimonial y creación de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja (CEPCV) por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo.
- 1983: realización del primer Inventario patrimonial de la ciudad vieja.
- 1985: asumen el primer gobierno democrático en lo nacional y en lo municipal de Montevideo.
- 1990: asume el primer gobierno municipal de izquierda (Intendente Dr. Tabaré Vázquez, actual Presidente de la República). Al momento está en desarrollo el cuarto período de gobierno consecutivo de la misma fuerza política.
- 1995: asume el segundo gobierno municipal de izquierda (Intendente Arq. Mariano Arana, líder del movimiento de preservación del patrimonio arquitectónico y urbanístico, quien gobernará la ciudad por dos períodos).
- 1996-1998: redacción y aprobación legislativa del Plan de Ordenamiento Territorial (POT-Plan Montevideo), Plan General de la ciudad y del departamento de Montevideo.
- 2000- 2003: redacción y aprobación legislativa del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja de Montevideo<sup>2</sup>.

### Algunos datos básicos

La ciudad vieja es a la vez el origen y el corazón identitario de la ciudad de Montevideo: constituye el núcleo central de la ciudad en el imaginario social.

Durante décadas, al igual que otros centros históricos de ciudades latinoamericanas, constituyó la centralidad urbana principal y lugar de

---

2 Se pueden consultar estos documentos en el sitio web de la Ilustre Municipalidad de Montevideo (IMM): [http:// www.montevideo.gob.uy](http://www.montevideo.gob.uy)



emplazamiento de las actividades “nobles” (de gobierno, comerciales, eclesiásticas, universitarias y residencia de población de altos ingresos). Gradualmente, a lo largo del siglo XX, fue transmutando su significación urbana.

Ha sufrido importantes transformaciones en los últimos 40 años y viene perdiendo en forma persistente población residente, pese a lo cual continúa mostrando signos de gran vitalidad.

En la actualidad la ciudad vieja, pese a haber cambiado de roles, alberga el distrito financiero (la *city*), la principal actividad portuaria y sus servicios anexos, buena parte del núcleo administrativo del gobierno central, actividad comercial, pequeña industria, comercio minorista y de abastecimiento cotidiano, actividad turística, cultural y de entretenimiento, así como residencial.

De acuerdo con la información catastral y censal disponible, en la ciudad vieja de Montevideo se cuenta con una superficie total de 120 ha, incluyendo ramblas y espacios públicos; el perímetro amanzanado interior, sujeto a afectación patrimonial, cuenta con una superficie aproximada de 70 ha, la que prácticamente coincide con la ciudad amurallada del período colonial.

En él residen unas 15.000 personas y se ubican aproximadamente unas 6.600 viviendas situadas en unos 1.850 lotes, de los cuales un 50.4% poseen algún tipo de afectación patrimonial o ambiental<sup>3</sup>.

La ciudad vieja concentra y reúne una alta proporción del patrimonio monumental del país y coexisten en ella diversidad de expresiones y ejemplos arquitectónicos datados principalmente de la segunda mitad del siglo XIX y de la primera mitad del XX (arquitecturas ecléctica e historicista, *art nouveau*, *art déco* y moderna ortodoxa), así como algunos pocos testimonios del período colonial.

En los últimos veinte años se han producido importantes intervenciones contemporáneas a escala arquitectónica y urbana, y se han rehabilitado numerosos espacios públicos y edificios.

---

3 Plan Especial Ciudad Vieja, aprobado en 2003.

## La gestión del centro histórico de Montevideo

Durante los primeros años del período considerado (1982-1990) fue muy importante e innovador el papel desempeñado por la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja (CEPCV), comisión honoraria de carácter e integración multisectorial que funciona en la órbita municipal con competencias, fundamentalmente, reguladoras de la edificación y, complementariamente, de promoción. Dicha Comisión, y su grupo técnico, continúan actuando.

A partir de 1990 y hasta el día de hoy, a esta estructura inicial se agrega la nueva estructura de participación social y gestión descentralizada del Municipio de Montevideo (división territorial y de gestión de la ciudad en dieciocho zonas o distritos) en la cual actúan los Centros Comunales Zonales (servicios municipales descentralizados), Juntas Locales (órganos de gobierno local) y Concejos Vecinales (órganos electivos de participación social). La ciudad vieja, integrante de la Zona 1, junto con buena parte del área central de la ciudad, corresponde al área territorial de competencia del CCZ, Junta Local y Concejo Vecinal 1.

Para programas concretos como el Ciudad Vieja Renueva (de rehabilitación urbana y desarrollo local, con financiamiento de la UE) se ha instalado una oficina específica responsable del mismo.

Con la aprobación del Plan Especial de Ciudad Vieja se ha pretendido avanzar sustantivamente en la calidad de la gestión. En el texto articulado de dicho Plan, que es ley municipal, se estableció la creación de la oficina de gestión del mismo de manera que todo confluya.

Aún no se ha completado el proceso de instalación de dicha oficina, motivo por el cual la ejecución de muchos programas y actuaciones municipales se continúa realizando en forma sectorial y centralizada con coordinación y priorización de intervenciones a nivel del conjunto de la zona.

## El financiamiento del Centro Histórico de Montevideo

Pese a que la gestión urbana y territorial de Montevideo ha avanzado sustantivamente en los últimos quince años (el POT es un indicador elo-cuente de este avance, así como la planificación derivada), los datos e

información en relación con el financiamiento del centro histórico de Montevideo, en particular los cuantitativos, se presentan incompletos y en este trabajo se muestran meramente a título ilustrativo.

En primer lugar se debe aclarar que no se dispone de información completa, consistente y centralizada en relación con el financiamiento de las muy diversas actividades y programas que se ejecutan en el centro histórico y se deben a iniciativas de diversidad de actores públicos y privados involucrados.

En segundo lugar se presenta una dificultad de orden conceptual en cuanto a la delimitación del campo de consideración de dicho financiamiento: inversiones en obras (nueva o rehabilitación, espacio público o vivienda, etc.), servicios municipales, mantenimiento, promoción económica, animación, etc.

Se presenta, a continuación, una somera descripción de las diferentes modalidades de políticas, programas y actuaciones históricamente verificadas discriminadas por el origen de los recursos y la modalidad de ejecución:

## Financiamiento público

### Recursos de agencias del gobierno nacional

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI): Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU) y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

- Banco Hipotecario del Uruguay: préstamos hipotecarios para vivienda (compra y construcción).
- Ministerio de Industria y Energía: exoneración de IVA a obras en monumentos históricos.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas: intervenciones viales en rambla portuaria.
- Administración Nacional de Puertos: desarrollo de servicios portuarios, nueva terminal de contenedores, terminal fluvial de pasajeros.

- Ministerio de Turismo (MINTUR): animación cultural, promoción, sede central del Ministerio.

Otras agencias:

- Recursos del gobierno municipal:
- Cartera de tierras y fincas para vivienda.
- Acciones piloto de vivienda, cooperativas de reciclaje.
- Inversiones en creación y mantenimiento de espacios públicos y redes de infraestructura y servicios municipales.
- Otras acciones y programas (bienestar social, cultura y recreación, turismo, promoción económica).
- Exoneraciones de tributos a bienes inmuebles de interés patrimonial.
- Sistema de dación de inmuebles en pago.
- Programas de mantenimiento de *stock* construido.
- Equipamientos culturales: Teatro Solís.

Recursos de programas de cooperación nacional e internacional:

- Programa “Viudad Vieja Renueva”: rehabilitación urbana y desarrollo local, Unión Europea.
- Otros programas europeos: escuela de artes y oficios (PAOF-UE).
- Inversiones puntuales: Casa de Canarias–Museo MAPI, Centro Cultural de España, sede del BID.
- Cooperación Junta de Andalucía: Plan Especial, inversión directa, fondo para rehabilitación ligera, rehabilitación en espacio público.
- Cooperación Diputación de Barcelona.
- Cooperación francesa (técnica).
- Cooperación italiana (técnica).

Acuerdos interinstitucionales:

- IMM-MVOTMA-BHU (Bruno Mauricio).
- IMM-MVOTMA Agenda quinquenio con DINAVI y DINOT.
- IMM-ANP-MINTUR (Museo del Carnaval).
- Corporación Turística de Montevideo (público-privada).

Recursos del sector privado; concertación público-privada:

- Promoción inmobiliaria privada.
- Sector financiero, comercial y servicios portuarios.
- Sector gastronómico, entretenimientos y servicios turísticos – distrito cultural.
- Convenios de patrocinio (mantenimiento de espacios públicos, etc.).
- Paseo Cultural de la ciudad vieja.
- Mercado Arte y Diseño.
- Portal Pérez Castellano.

### Algunos datos y cuantificaciones<sup>4</sup>

A modo ilustrativo se señalan algunos datos, principalmente, de actuaciones municipales o por cofinanciación en los últimos años:

- El BHU inició a mediados de los 80 en la ciudad vieja la línea de financiación de reciclajes e hizo edificios de nueva planta, en un número importante, dejando de actuar a mediados de los 90.
- Programas piloto de reciclaje colectivo de viviendas: tres programas con 65 viviendas y ocho locales, totalmente financiados por IMM, aprox. US\$ 1:700.000.
- Rehabilitación del Teatro Solís (1ª etapa): US\$ 14:000.000.
- Ampliación de la peatonal Sarandí US\$ 250.000 (Ciudad Vieja Renueva)

---

<sup>4</sup> Información aportada por la Arq. Patricia Roland, asesora de la División Espacios Públicos y Edificaciones de la IMM.

- Recuperación de fachadas calle Pérez Castellano Convenio IMM: US\$ 30.000, empresa INCA la pintura para las 30 fachadas.
- Programa Ciudad Vieja Renueva: 1.160.000 euros (800.000 UE, 360.000 IMM), MAPI Canarias: 800.000 euros
- Reestructura del transporte colectivo: se han invertido en obras de acondicionamiento vial y mobiliario urbano más de US\$ 500.000.

Otros programas y obras en curso o a realizar en el actual ejercicio:

- Peatonal Pérez Castellano más Plaza-Museo del Carnaval: US\$ 300.000 Junta de Andalucía más IMM.
- Cartera de Tierras y Fincas: US\$ 1.500.000 para aprox. Cien viviendas; algunas obras ya están en construcción.
- MVOTMA financia las cien viviendas.
- Convenio IMM MVOTMA para mantenimiento de *stock*: US\$ 150.000 por año (duración del convenio: tres años). Junta de Andalucía: 90.000 euros (dos años, ver último punto), IMM: 90.000 euros (dos años, contraparte Junta de Andalucía).
- Rehabilitación Edificio Jaureguiberry: US\$ 1.200.000 reciclaje más expropiación, IMM, MVOTMA, diputación de Catalunya.
- Junta de Andalucía va a aportar entre 2006 y 2007, además, 240.000 euros para espacio público.

### Algunas conclusiones primarias

A manera de conclusión de esta breve presentación corresponde subrayar que no existe, como tal, un financiamiento específico de la centralidad histórica en la ciudad de Montevideo. Incluso en los planes, programas y acciones específicamente orientados hacia ese ámbito urbano característico no es sencillo distinguir o señalar los financiamientos concretos de cada actuación.

Corresponde interrogarse acerca de si ésta es una limitación determinante para el éxito de las intervenciones realizadas, dado que muchas de ellas han logrado un impacto urbano que trasciende el efecto de coyuntura y aún se proyecta al conjunto de la ciudad.

Por otra parte, es claro que se registran insuficiencias y carencias en el manejo tanto de la información como de la gestión urbana que condicionan fuertemente las actuaciones.

El conocimiento del mercado del suelo es imprescindible para poder orientar una política urbana consistente con sus objetivos.

Este conocimiento es escaso y fragmentario en la ciudad de Montevideo y su aglomeración metropolitana, motivo por el cual no contribuye a la formulación y evaluación de las políticas, programas y acciones realizados.

Otra clave a desanudar es la relacionada con las modalidades de gestión. En la medida en que no existe una modalidad integrada o unificada de gestión del conjunto de las intervenciones sobre el centro histórico, siempre está presente el riesgo de las contradicciones y aún de ejecución de lineamientos contrapuestos.

Es clásica la partición sectorializada de las políticas y las agencias correspondientes del gobierno central (transporte y obras públicas, infraestructuras y comunicaciones, energía, puertos, vivienda, etc.); a ella se suma -en forma, por cierto, bastante más atenuada- una tendencia a la sectorialización de las actuaciones municipales y aún a una fragmentación de las mismas cuando se incorporan otros actores como el sector privado o las organizaciones vecinales.

Todo ello confluye en un contexto de diversidad y heterogeneidad que, sin embargo, no contradice una dinámica de conjunto ni menos imposibilita una clara sinergia entre las diferentes actuaciones. Punto sobre el cual habría que profundizar.