



---

Este libro es el resultado de un trabajo colectivo que sintetiza procesos de intercambio orientados hacia producir el mejor porvenir para Montevideo. Su elaboración fue posible gracias a la participación comprometida de numerosas personas que, desde distintos ámbitos, compartieron sus conocimientos, experiencias y perspectivas para construir una mirada crítica y propositiva sobre el devenir del departamento.

Agradecemos especialmente a quienes integran el equipo del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo, por su dedicación constante y por sostener con rigor técnico y sensibilidad política el camino hacia el Plan Montevideo 300. Su trabajo cotidiano ha sido el soporte silencioso pero indispensable de este proceso.

Extendemos los agradecimientos al equipo de la División de Información y Comunicación por sus cuidadosos aportes a la comunicación de este proceso, en términos de diseño, fotografías y videos.

Expresamos también nuestro agradecimiento a las personas entrevistadas y a quienes participaron de las mesas temáticas, por su generosidad al compartir ideas, cuestionamientos y propuestas que enriquecen el debate público y abren nuevas posibilidades para el futuro de la ciudad.

Finalmente, extendemos un agradecimiento al Banco Interamericano de Desarrollo por su apoyo en todo el proceso.

Montevideo se construye con muchas voces, muchas miradas y muchas manos. Este libro es testimonio de esa construcción compartida.

---

# 01

Conversaciones hacia el  
**PLAN MONTEVIDEO 300**

# 02

Pasado, presente y futuro del  
**PLAN MONTEVIDEO 300**

# 03

Propuestas para el  
**PLAN MONTEVIDEO 300**

# Intendencia de Montevideo

**Intendente de Montevideo:** Mauricio Zunino

**Secretaria General:** Pablo Barrone

**Director General del Departamento de Planificación:** Luis Oreggioni

**Gerente Planificación Territorial:** Marcelo Roux

**Gerente de Producción, Gestión y Análisis de la Información:** Pablo Moraes

**Gerente Proyectos y Agendas Estratégicas:** Marcelo Bednarik

**Coordinadora Transversal Estratégica:** Fiorella Contreras

## Departamento de Planificación

### Equipo del Plan

Marianela Elizalde  
Diego Fleitas  
Pablo Sierra  
Martin Cajade  
Fiorella Contreras  
Catalina Radi  
Gabriela Detomasi  
Jimena Abraham Viera  
Andrea Bermudez  
Jacinta Rivera  
Santiago Benenati  
Cecilia Scheps  
Florencia Urrisa  
Juliana Valdez

### Unidad del Plan de Ordenamiento

#### Territorial

María Rosa Roda  
Eleonora Leicht  
Sharon Recalde  
Carmen Ridao

### Unidad de Protección del Patrimonio

Ernesto Sposito  
Mariana Alberti  
Miriam Hojman

### Entrevistas

**Exintendentes:**  
Carolina Cosse  
Daniel Martínez

#### Exdirectores del Departamento de Planificación de la IM:

Julio Battistoni  
Ramón Méndez  
Patricia Roland  
Jorge "Chileno" Rodriguez  
Salvador Schelotto  
Juan Pedro Urruzola

#### Exdirectores de la División Planificación Territorial del Dpto. de Planificación de la IM:

Cristina Pastro  
Ana Rivera

#### Director y asesor de la Unidad Central de Planificación de la IM:

Daniel Christoff  
Hugo Gilmet

#### Directores de Departamentos, Divisiones, Asesorías y Gerencias en el período 2021-2025:

Gustavo Cabrera: Dpto. de Desarrollo Económico  
Natalia Castro acompañada de Javier Vidal: Dpto. de Desarrollo Urbano y Div. Espacios Públicos  
Mercedes Clara: Dpto. de Desarrollo Social  
María Eugenia Corti: Dpto. de Desarrollo Sostenible e Inteligente  
Martín Delgado acompañada de Joaquín González Milburn: Dpto. de Desarrollo Urbano

Richard Delgado acompañada de Lorena Seijo y Francisco Vespa: Dpto. de Movilidad  
Marta Garagorry: Div. Limpieza  
Federico Graña: Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación  
Pablo Inthamoussu: Dpto. de Movilidad  
María Mena: Div. Sanaamiento  
Jorge Mesa: Dpto. de Gestión Humana  
Sebastián Moreno: Div. Tierras y Hábitat  
Ximena Muñiz: Dpto. de Recursos Financieros  
María Inés Obaldía: Dpto. de Cultura  
Verónica Piñero: Gerencia de Gestión Ambiental  
Solana Quesada acompañada de María Noel Avas: Asesoría para la Igualdad de Género

### Mesas Temáticas

#### Apertura:

Mauricio Zunino

#### Moderador:

Luis Oreggioni

#### Comentaristas:

Federico Graña y Verónica Piñero

#### Invitados:

Ricardo Ehrlich. Exintendente  
Ana Olivera. Exintendente  
Christian di Candia. Exintendente

Carina Zeballos. Coordinadora Asentamientos

Carlos Aulet. PIT-CNT  
Lilián Abracinskaskas. MYSU

Carlos Lecueder. Estudio Luis E. Lecueder.

Marta Jara. Ventus Ingeniería, presidenta de ANCAP.

Miguel Brechner. Consultor privado, ex Latu y ex Plan Ceibal.

Rodrigo Arim. Rector UDELAR.

Mariana González Guyer. Exprorectora de Extensión y

Relacionamiento con el Medio.

Mónica Marín. Decana Facultad de Ciencias.

### Imágenes

Departamento de Planificación - Intendencia de Montevideo

Área fotografía - División Información y Comunicación -

Intendencia de Montevideo

### Diseño y edición de textos

BID

### Impresión

Gráfica Mosca

Junio 2025



# ÍNDICE

<b>03</b>	<b>02</b>	<b>01</b>
<b>FUTURO</b>	<b>PRESENTE</b>	<b>PASADO</b>

## 08 Introducción

09 PRÓLOGO

16 PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL PLAN MONTEVIDEO 300

## 20 01 Pasado: del siglo XIX a inicios del siglo XXI

22 Del plano al territorio: una mirada histórica a la planificación urbana

29 Naturaleza urbana: el vínculo entre lo construido y lo vivo

39 El hábitat como política pública: vivienda y planificación urbana

51 Patrimonio y ciudad: una dimensión estructurante del territorio

65 Participación ciudadana: de la planificación al compromiso colectivo

76 El territorio como obra abierta: transformaciones e interpretaciones

78 Evolución de la planificación en Montevideo: naturaleza, vivienda, patrimonio y participación

## 84 02. Presente: diagnóstico y desafíos actuales

86 Montevideo hoy: tensiones, diagnósticos y oportunidades

88 Metodología. Proceso participativo: cómo se construyó el camino hacia el Plan Montevideo 300

93 Ciudad en obra: bases y horizontes del proyecto urbano

106 Gobernanza urbana: estructuras, actores, actoras y desafíos

114 Escalas de gestión: desafíos y caminos para una articulación efectiva

122 Temas Emergentes

135 Conclusiones finales

## 140 03. Futuro: estrategias de largo plazo

142 Planificar el futuro: claves para una ciudad justa e integrada

144 Principios

148 Modelo operativo

149 Escalas territoriales: del barrio a la región metropolitana

151 Ideas fuerza: claves operativas para transformar el territorio

162 Interpelaciones al futuro: una agenda abierta para la ciudad

168 EPÍLOGO Montevideo en movimiento: una ciudad que se piensa a sí misma

176 Bibliografía

*“Estamos ante retos únicos en la historia de la humanidad y las ciudades serán el buque que permitirá que el futuro exista”.*

- Salvador Rueda. Visitante ilustre de Montevideo, 2023.

## Montevideo es Uruguay

Una ciudad y un territorio que interactúan con el mundo, al que están integrados desde su origen portuario, enclavado en el estuario rioplatense.

Esta pertenencia planetaria nos exige respuestas ecológicas urgentes, como las que plantea el catalán Salvador Rueda, “inventor” de una transformación urbana integral en curso en Barcelona, quien ha demostrado que es posible “cambiarlo todo sin cambiar nada”.

Nuestro país puede ofrecer respuestas urbanas capaces de impulsar una nueva transformación ambiental, que se sume a otros grandes procesos de cambio. Invertir en el desarrollo urbano de la capital, mejorar la relación con los recursos naturales —como las costas, los cursos de agua y los humedales— y ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda constituye una opción ambientalmente necesaria.

## Montevideo es en el país y con el país

Montevideo es la capital más poblada de todas las Américas en relación con la población de su país: alberga al 37,2% de la población de Uruguay, según datos del reciente censo de 2023. Esta concentración poblacional genera el 49% del PIB nacional, de acuerdo con datos de la OPP de 2018. A lo largo del tiempo, Montevideo ha realizado aportes significativos al país en términos de políticas públicas. El trabajo actual sobre el nuevo Plan Montevideo 300 apunta a configurar una herramienta estratégica y territorial que integre políticas públicas para lo público y lo privado. Una herramienta capital tanto para la población como para los procesos productivos que la ciudad involucra.

Montevideo recibió importantes inversiones públicas durante el primer centenario del país, constituyéndose en la carta de presentación del Uruguay ante el mundo. Al final del período que ahora comienza, se celebrará el segundo centenario de 1830.

## Montevideo es parte

Integra un territorio metropolitano cuyos límites son objeto de diversos recortes. Si tomamos, a modo de simplificación, la totalidad de los tres departamentos que concentran el área metropolitana, allí vive aproximadamente el 58% de la población del país y se produce casi el 63% del PIB, nuevamente según datos de la OPP.

El conglomerado que articula a esta capital con los territorios metropolitanos distribuidos en al menos otros dos departamentos posee una enorme entidad, que debe ser atendida con ideas y políticas públicas de forma urgente. La principal innovación radica en la articulación sinérgica de estas políticas y en la manera en que cooperan las acciones entre los distintos niveles de gobierno.

Un proyecto para mejorar las condiciones de movilidad pública, diseñado desde la multimodalidad —incluyendo el ferrocarril y la movilidad activa— que logre disminuir el tránsito vehicular, no solo es necesario, sino que representa una oportunidad estratégica. Dado su peso poblacional y económico, debe ser considerado un problema nacional. Se trata de la capital y del área metropolitana más poblada de las Américas en términos relativos. Nuestros sistemas de movilidad pública departamental y metropolitana han sido resueltos por ampliaciones sucesivas de un esquema que funcionaba hace más de 50 años, pero que hoy resulta ineficiente y en declive.

Las migraciones centrífugas intrametropolitanas suponen dinámicas que consumen inversiones y energía de manera incremental a lo largo del tiempo. Es un problema nacional en términos ambientales, económicos y de convivencia. Un fenómeno diagnosticado hace décadas, pero que hemos visto acontecer y acelerarse sin intervención efectiva.

Se requiere un diseño nacional y regional que reconozca las competencias departamentales y, a la vez, promueva un interés común. Un nuevo arreglo de roles, cargas y beneficios, concebido desde una perspectiva situada, dirigida al bien común de toda la población de esta región y de cada una de sus partes.

Un Plan Montevideo que colabore en redefinir las relaciones entre los tres niveles de gobierno y genere mejores acuerdos será una nueva forma de producir potencia.

## Montevideo es partes

Es historias de afectos, de casas, de cuadras, de barrios.

Montevideo es muchas personas, muchas realidades, muchas partes. Cada barrio es un mundo, portador de identidades y diversidades en transformación, que podemos convertir en espacios de gobierno y gestión, de trabajo local y visión global.

Montevideo está organizada en ocho partes, con municipios nombrados en secuencia alfabética: A, B, C, Ch, D, E, F, G. Una división administrativa que ha resultado poco legible y poco operativa para quienes habitan la ciudad. Este nuevo nivel de gobierno, que ha procurado la transferencia de decisiones a la ciudadanía y ha demostrado su validez en otros departamentos —cuando sus delimitaciones coinciden con espacios de cercanía e identidad—, aún no ha encontrado su forma de articularse en la capital.

La elaboración de este Plan Montevideo 300 puede ser una herramienta de intercambio con la población, para encontrar la clave de una transformación: un nuevo pacto para un modo de hacer y convivir próximo.

## Montevideo rica historia

Elegimos, de entre todos esos mundos posibles, algunos que consideramos relevantes para agenciarnos un futuro mejor, al que daremos forma colectiva como Plan Montevideo: un

producto que es, al mismo tiempo, un proceso, tal como lo fue la fundación de este territorio hace 300 años.

Nos proponemos revisar los procesos constitutivos del pasado para transformar el presente y producir futuro. Le formulamos a nuestra historia preguntas relevantes, que nos ayuden a responder estas otras:

*¿Qué relación podemos establecer con la naturaleza?*

*¿Cuáles pueden ser nuestras formas de alojar hogares?*

*¿De qué modos, culturales y materiales, producimos patrimonio?*

*¿Cómo acercar a la ciudadanía (a cada persona), a la discusión de grandes asuntos que afectan su vida cotidiana presente y futura?*

## Montevideo es rico y pobre

Este departamento posee muchas riquezas, pero también es pobre y está urgido. Algunos estudios hablan de “tres Montevideos” con una clara expresión territorial, y proponen la integración social y espacial como el único mecanismo verdaderamente democrático. Uno de esos tres está golpeado con dureza por la pobreza multidimensional; presenta un futuro comprometido por la alta infantilización de la pobreza y por la creciente presencia de una violencia que cobra vidas e inhibe la vida en común.

Hace tiempo que nuestra sociedad dejó de ser una e integrada: alrededor de 228.000 personas residentes en Montevideo viven hoy bajo la línea de pobreza medida por ingresos, concentradas en determinados sectores del territorio, donde la intersección de vulneraciones multiplica su fragilidad.

No tenemos más tiempo, y las respuestas convencionales no alcanzan. Debemos implementar políticas coordinadas desde los tres niveles de gobierno, para producir acciones orientadas a la integración. Un plan que articule políticas innovadoras por su sinergia será un aporte hacia un departamento más justo.

## Es hoy

Montevideo actual condensa decisiones tomadas a lo largo de la historia y algunas que provienen de un pasado reciente.

Hemos decidido que este trabajo de inicio sea una trama viva de voces y experiencias provenientes de diferentes orígenes: exdirectores y exdirectoras del Departamento de Planificación, directores y directoras de todos los departamentos y divisiones al momento de las entrevistas, exintendentes y exintendentas, representantes de sectores clave de la sociedad, así como personas invitadas y visitantes del extranjero.

Con ellas y ellos conversamos sobre una agenda de temas que permitió construir un relato que articula diversos puntos de vista y recorre experiencias exitosas y problemas a superar en relación con Montevideo y sus agendas, su urbanidad y su territorio, la participación, la institucionalidad del gobierno y su necesaria articulación con otros niveles de gobierno, con los demás departamentos de la región, y con la planificación como instrumento.

## Montevideo Porvenir

Montevideo consolidada es una ciudad admirada cuando se la compara con otras del mundo. Se le reconocen globalmente cualidades únicas para la vida urbana.

Sin embargo, está perdiendo población. Por diversos motivos, en los últimos doce años el saldo ha sido de un 5% menos de habitantes. Una de las mayores demandas para revertir esta tendencia es potenciar sus cualidades para incrementar su atractivo y volver a posicionarla como un imaginario deseable y motivo de orgullo. Mucho deberemos hacer para transformarla en un lugar mejor, pero también será clave promover sus atributos esenciales, aquellos que la hacen única.

La eficacia de las políticas públicas para construir un departamento más amable dependerá de cómo se orienten los recursos y de la pasión que logremos transmitir, esa misma que Mariano nos regaló.

Las mejores expectativas para el futuro de este territorio dependen de que su gobierno tenga la capacidad de establecer políticas articuladas en el espacio y en el tiempo (un plan, muchos planes) que logren consensuarse e implementarse entre las diversas personas e instituciones del ámbito público (las distintas reparticiones de los tres niveles de gobierno) y privado. Montevideo puede multiplicar sus virtudes y atenuar sus problemas si consigue producir acuerdos sólidos que se materialicen en políticas y compromisos colectivos sostenidos en el tiempo.

La urgencia y la visión de futuro deben confluir para que este lugar maravilloso del planeta, Montevideo capital y el área metropolitana del Uruguay, sea más justo e integrado.

*Luis Oreggioni*. Director General del Departamento de Planificación









# PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL PLAN MONTEVIDEO 300

## Pasado

Para construir esta mirada histórica, se convocó a un equipo de referentes en planificación territorial y patrimonio, que propuso un recorrido por los 300 años de la ciudad a partir de sus hitos más relevantes. Desde los primeros trazados coloniales hasta las estrategias contemporáneas de desarrollo urbano, esta sección expone cómo la ciudad fue modelada por planes, normativas y decisiones políticas que definieron su fisonomía actual.

Existen documentos claves que dan cuenta de esta evolución. El Plan Montevideo y las Directrices Departamentales constituyen hitos fundamentales en la planificación territorial reciente de Montevideo. Parte de esa evolución se recoge en la publicación sobre los 30 años de planificación en la Intendencia. El relato del pasado reciente se amplía sin pretensión de



exhaustividad y se centra en momentos significativos y categorías que expresan las preocupaciones actuales.

Temas como la relación entre la sociedad y la naturaleza, la identidad cultural y patrimonial, la participación ciudadana y la problemática del hábitat actúan como ejes estructurantes en la planificación de la ciudad. Experiencias desde la planificación como el Plan Goes, el Plan Miguelete, el Concejo Casavalle y la implementación de grandes infraestructuras se presentan como hitos en la historia de la planificación urbana en Montevideo y sientan precedentes para las políticas urbanas contemporáneas.

## Presente

Montevideo enfrenta una serie de desafíos y oportunidades propios de una ciudad en transformación. Para comprender el presente desde la planificación urbana, esta sección recoge las voces de personas con trayectorias diversas: quienes han dirigido o dirigen el Departamento de Planificación; exintendentes/as; y representantes de la sociedad civil organizada, del empresariado, del ámbito académico y especialistas en temáticas territoriales.

A partir de una pauta común, se recopilan opiniones y reflexiones sobre el proyecto de ciudad en construcción. Estas intervenciones abordan cuestiones centrales como la gobernanza, la articulación entre distintos niveles de gestión y las tensiones emergentes en la administración municipal.



El resultado ofrece una síntesis coral que permite crear un mapa de notas e ideas que funcionan como un diagnóstico del estado de situación, a la vez que se ofrecen algunas pistas sobre cómo imaginar el recorrido próximo de la planificación montevidéana.

## Futuro

El futuro de Montevideo ya está en construcción. Las líneas de trabajo que comienzan a delinearse en el presente marcan el rumbo de la ciudad en las próximas décadas. Esta sección, a modo de reflexión abierta, explora los caminos que se perfilan en la planificación urbana futura.

Resulta necesario consolidar un modelo de planificación flexible y adaptativo, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI con una mirada integral e inclusiva. La adaptación a los cambios ambientales y socioeconómicos se identifica como una preocupación central, que requiere estrategias acordes a tal complejidad.

La articulación entre los distintos niveles de gobierno y la construcción de una agenda metropolitana que trascienda los límites administrativos aparecen entre los temas prioritarios. También gana protagonismo la interconexión regional y el rol de Montevideo en un escenario globalizado.

Finalmente, se pone en valor la importancia de la participación ciudadana y la co creación de la ciudad. El futuro de Montevideo no puede definirse exclusivamente desde los despachos técnicos: requiere del compromiso activo de toda la sociedad.



Este capítulo se presenta como una herramienta para fortalecer el diálogo y la reflexión colectiva sobre el porvenir de la ciudad. Las iniciativas concretas se desarrollarán en la próxima publicación, “Propuestas para el Plan Montevideo 300”.

## Un recorrido editorial para seguir imaginando ciudad

*Pasado, presente y futuro del Plan Montevideo 300* forma parte de una trayectoria editorial que consolida la cultura planificadora de la ciudad. Hereda aprendizajes de publicaciones anteriores y suma nuevas miradas para seguir pensando Montevideo de forma crítica, creativa y participativa.

Este volumen no es un cierre, sino un puente. Un ejercicio de memoria activa, un registro coral de voces y una invitación abierta a imaginar la ciudad que queremos. En diálogo con experiencias como *Participación ciudadana, una señal de identidad*, *Proyectando el futuro* y *MVD 2030*, esta publicación reafirma el compromiso de Montevideo con una planificación inclusiva, situada y estratégica.

Lo hecho y lo que vendrá se encuentran en estas páginas. Porque construir ciudad es también construir pensamiento colectivo.





← PASADO  
HERENCIAS URBANAS Y TERRITORIALES



## 01 PASADO

# Del plano al territorio: una mirada histórica a la planificación urbana

Montevideo —en consonancia con otras experiencias contemporáneas— contó con varios instrumentos planificadores a lo largo de su historia. Algunos de estos instrumentos, si bien de gran pregnancia, tuvieron mayor componente teórico-académico, como el Plan Regulador de 1930 u otras propuestas frutos de concursos. Mientras que otros fueron más decisivos en los procesos institucionales, con diversos grados de concreción y atendiendo a diversas escalas.

De manera no exhaustiva, se reseñan algunos de estos planes y sus protagonistas, iniciando en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Montevideo comienza a expandirse junto al desarrollo del transporte público<sup>2</sup>. En efecto, el trazado de la Ciudad Novísima de 1872<sup>3</sup> pretendió regularizar el crecimiento de la ciudad que a esa altura había comenzado a realizarse en forma desordenada, por la aparición de núcleos espontáneos fuera de los límites de la Ciudad Nueva. El modelo a seguir consistió en la repetición del damero colonial sobre el territorio, a su vez articulando los tejidos que se habían conformado a los lados de los antiguos caminos coloniales de ingreso a la ciudad. El gesto más contundente de este trazado consistió en la delineación del Bulevar Artigas como borde y conector.



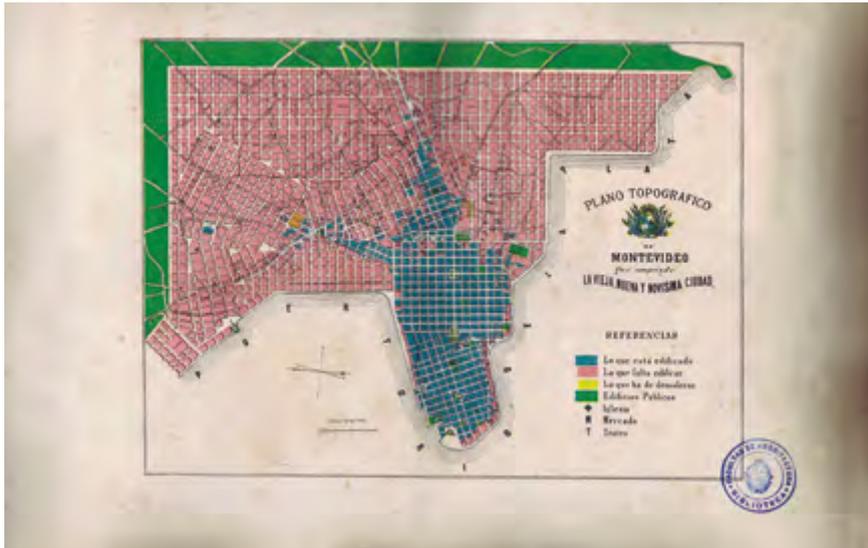
Complementando al trazado mencionado, la Ley de Construcciones de 1885 tuvo un fuerte grado de concreción en la ciudad que se iba consolidando. Para su elaboración, se tomó como base el “Reglamento de Construcciones” de 1827, que fijaba alineaciones y niveles, exigía permiso de construcción y disponía multas por incumplimiento. Impone la intervención de una persona competente (arquitecto, ingeniero o maestro de obras) y establece sus responsabilidades<sup>4</sup>. Si bien podría decirse que esta Ley atiende la escala arquitectónica, en sus contenidos se infiere una preocupación por la imagen, la vialidad y el ambiente de la ciudad, limitando la altura de los edificios de acuerdo con el ancho de la calle a la que enfrentan y estableciendo ochavas para calles angostas. Contempla principios estéticos, regulando las salientes para cornisas y balcones, estableciendo que ninguna saliente puede ubicarse a una altura menor de 3 metros del pavimento de la vereda. Esa preocupación por lo público también está presente al obligar al privado a la construcción de veredas con anchos determinados y dimensionado de cercos en áreas urbanas, pero flexibilizando la norma en “arrabales”.

---

<sup>2</sup> Álvarez Lenzi, R., Arana, M., & Bocchiardo, L. (1986). *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*. Ediciones de la Banda Oriental. <https://archive.org/details/el-montevideo-de-la-expansion-1868-1915-alvarez-arana-bocchiardo-1985/page/n5/mode/2up>

<sup>3</sup> Pérez Montero, C. (1942). *La calle del 18 de Julio (1719-1875)*. Imprenta El Siglo Ilustrado. Lámina XXV, p. 345.

<sup>4</sup> Carmona, L., & Gómez, M. J. (1998). *Montevideo: Proceso planificador y crecimientos*. <https://anaforas.fc.edu.uy/jspui/handle/123456789/90536>



Plano Topográfico de Montevideo (1875). Recuerdo de Montevideo (Montevideo: Galli y C<sup>o</sup> editores, 1875)

Fue la iniciativa privada la que primero promovió y financió una propuesta de ciudad alternativa, con el Anteproyecto del “Plan Regulador” de 1930, el cual tenía por objetivos acortar las distancias, concentrar la ciudad, densificar los centros, aumentar los espacios verdes. La finalidad última del Plan consistía en superar el caos urbano que denuncia, transformando la ciudad en un organismo eficiente, con la imagen moderna requerida por los sectores de poder económico auspiciantes.

El surgimiento de la iniciativa en el ámbito privado restringe la propuesta técnica a lo proyectual, eximiéndose de mayores sugerencias relativas a su implementación; y aunque no llegó a ser llevada a la práctica, dejó señalada su incidencia cultural que, años más tarde -en 1939- se proyectó en la creación de la Dirección del Plan Regulador.

Atendiendo a otra escala, en 1933 la Intendencia aprueba las Ordenanzas que intentan poner orden al caos con el que se venía fraccionando el territorio. En ese mismo año se crea a nivel municipal un espacio técnico de planificación: la Oficina del Plan Regulador<sup>5</sup>, dirigido por Américo Ricaldoni bajo la intendencia de Horacio Acosta y Lara. Se buscaba terminar con el entonces llamado “expedienteo”, refiriéndose peyorativamente a una mirada inconducente de los problemas, cortoplacista y fragmentada<sup>6</sup>. Es importante destacar, llegado este punto, que la creación de una oficina a nivel municipal dedicada a los asuntos del urbanismo da cuenta de la trascendencia que adquiriría la disciplina ya fuera del claustro académico, en un círculo virtuoso de cooperación entre la Academia y la Institución Municipal.

En la década de 1940 se consolidan avances normativos fundamentales para la regulación del crecimiento urbano. En abril de 1946 se aprueba la Ley de Centros Poblados, que reserva a los gobiernos departamentales la potestad exclusiva de autorizar la subdivisión de predios rurales destinados a formar nuevos centros poblados, así como el trazado y apertura de calles.

Poco después, en junio de ese mismo año, se sanciona la Ley de Propiedad Horizontal (N.º 10.751), que habilita la propiedad individual de pisos y departamentos dentro de un mismo edificio. Su aplicación —tanto en el ámbito público como privado— tuvo un profundo impacto

en el suelo urbano, estimulando la construcción en altura entre medianeras en las áreas centrales y costeras de Montevideo. Este fenómeno transformó de manera decisiva el paisaje urbano, incrementando la densidad habitacional y favoreciendo la sustitución de valiosos ejemplos arquitectónicos.

Como consecuencia directa de la Ley de Centros Poblados, en 1947 se sancionan las denominadas Ordenanzas de Montevideo, que buscaban adaptar su aplicación a la realidad del departamento. Estas ordenanzas introducen criterios fundamentales sobre amanzanamientos, fraccionamientos de tierras y servidumbres *non edificandi*, y dividen el territorio departamental en zonas urbana, suburbana y rural. Además, reglamentan la localización de establecimientos industriales según un esquema de zonificación concéntrica, con densidades decrecientes desde el centro hacia la periferia.

En este contexto, en 1956 se encomienda la elaboración del Plan Director para la Ciudad de Montevideo, a través de la Comisión de Planificación y Obras Públicas, que aconsejó su aprobación. El plan fue elaborado por el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura, dirigido por Carlos Gómez Gavazzo, quien fue clave en su desarrollo. El Plan Director estuvo vigente desde 1956 hasta 1998, año en que se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Hasta entonces, constituyó —junto con la Ley de Centros Poblados y la Ley Nacional de Vivienda— el único plan integral con fuerza de ley del que dispuso la Administración para gestionar el territorio montevideano.

*“El Plan Director de 1956, aplica también un doble criterio de división del territorio. Las zonas urbana, suburbana, industrial, de huertas y rural, se distinguen por los usos del suelo y por la densidad de población. Las zonas de habitación (urbana y suburbana), se dividen en particiones sucesivas denominadas sectores, distritos y unidades vecinales, las que se refieren al número de habitantes, a los efectos de proveer servicios a distintas escalas de población”.*<sup>7</sup>

Varias perspectivas académicas sostienen que el Plan Director no es fácilmente esquematizable en una línea de pensamiento único<sup>8</sup>. Este plan tiene un abordaje heredado de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. El plan adopta dos principios básicos de la Carta de Atenas: por un lado, el *zoning* funcional de la ciudad (urbana, suburbana, industrial, rural de huertos y de chacras) y, por el otro, la densificación mediante un solo tipo de vivienda urbana: el bloque alto y espaciado, demoliendo lo existente<sup>9</sup>.

A diferencia del Plan Regulador de 1930, el Plan Director se insertó sobre la ciudad existente, con la ambición de transformarla radicalmente. Desde la propia Intendencia se reconoció que el plan “nunca se pudo aplicar [en su totalidad] porque nunca fue internalizado por la población. Faltó conocimiento público del Plan, no tuvo adhesión social”<sup>10</sup>. Sin embargo, sus lineamientos se materializaron parcialmente a través de obras concretas. Se ejecutaron

---

<sup>7</sup> Es importante aclarar que la Oficina del Plan Regulador de la Intendencia Municipal de Montevideo no elaboró ni gestionó el llamado Plan Regulador de 1930, aunque tomó prestado su nombre. Dicho plan fue una iniciativa de origen privado que no llegó a ejecutarse ni se constituyó como fuente de derecho.

<sup>8</sup> Chabalgoyty, M. (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias: El caso del departamento de Montevideo* (Tesis de maestría). Universidad de la República, Facultad de Arquitectura. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8076>

<sup>9</sup> Carmona, L., & Gómez, M. J. (1999). Montevideo: proceso planificador y crecimientos. Unidad de Comunicación y Producción Cultural, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, pág. 14.

<sup>10</sup> Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales. (1986). *Propuestas a la ciudad Montevideo, 1986*. Montevideo: ROSGAL., p. 33.

<sup>9</sup> Le Corbusier, en el CIAM de 1933 sobre *La ciudad funcional*, afirmó: “el urbanista debe escoger entre dos tendencias: extender la ciudad o contraerla. Si se escogía la segunda opción, debía usarse el concreto y el acero para transmitir los placeres esenciales: el cielo, los árboles y la luz”. Le Corbusier sostenía, además, que la base de los juicios del CIAM debía ser la “habitación”, la primera de una jerarquía de cuatro funciones: habitación, trabajo, recreación y circulación. Véase: Mumford, E. (2007). *The CIAM discourse on urbanism, 1928–1960*. MIT Press.

<sup>10</sup> Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). (1994). P. 12.

intervenciones viales de gran escala, como el trazado de Avenida Italia, el túnel de 8 de Octubre y su anillo colector, el Viaducto de Paso Molino, así como los ensanches de Propios y Garzón. También se construyeron unidades de habitación -como la N°1, Buceo N°2, Casavalle y Cerro Sur-, y diversos equipamientos colectivos, entre los que destacan el zoológico en Parque Lecocq, el nuevo mercado central en Ciudadela (posteriormente demolido), y el parque Vaz Ferreira.

Si bien el Plan Director de 1956 otorgaba a los centros universitarios y su distribución en el territorio un lugar relevante, en algunos casos esa prioridad no se tradujo en una planificación coherente con sus propios objetivos. Tal es el caso del Hogar Estudiantil<sup>11</sup>, cuya localización y características entraron en tensión con el proyecto de unidades vecinales promovido por el Plan, desconociendo incluso las recomendaciones del propio Gómez Gavazzo. Tras una serie de negociaciones, el Plan Maggiolo<sup>12</sup> retomó la idea de instalar allí un campus universitario, pero al poco tiempo las obras fueron interrumpidas y permanecieron inconclusas durante décadas, hasta que finalmente el edificio fue reciclado para alojar la Facultad de Ciencias.

Treinta años después de la aprobación del Plan Director, con el retorno de la democracia, se fue gestando una particular coyuntura que culminó en 1998 con la aprobación del Plan Montevideo, considerado un hito en la historia del urbanismo nacional. Este proyecto constituyó el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del país y se convirtió en una referencia clave para la posterior elaboración de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) aprobada en 2008, diez años después. El POT introdujo un enfoque que lo posicionó como un instrumento jurídico integral: regula desde la definición de los ámbitos de la categorización del suelo hasta el detalle normativo predio a predio, a la vez que propone recursos para lidiar con lo contingente. Por su definición abierta, dejó indicado, desde su aprobación en 1998, la posibilidad de la modificación simple y cualificada, así como la formulación de planes derivados de diversas escalas y abordajes, permitiendo la transformación progresiva del Plan original.

Como antecedente inmediato y complementario al POT, en 1994 se aprobó el Plan Estratégico para el desarrollo de Montevideo, en el contexto de la descentralización y la generación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), con énfasis en los requerimientos y participación en cada barrio (ver sección 1.5 Participación). Asimismo, la creación de la Unidad Central de Planificación en 1992, dependiente directamente del Intendente o Intendenta, resultó clave para impulsar esta nueva etapa de planificación urbana.

En este proceso se revelan continuidades pero también rupturas, originadas por diversos factores: cambios de paradigma, transformaciones institucionales y alternancias en el gobierno. No obstante, el El ordenamiento territorial de Montevideo ha sido un proceso incremental donde se solapan trazas de lo planificado con lo no planificado, y donde conviven proyectos construidos con otros que nunca se concretaron, pero que pueden, a su vez, convertirse en el germen de futuras construcciones. Para explorar esta afirmación, se proponen cuatro ejes temáticos de análisis: naturaleza, vivienda, patrimonio y participación.

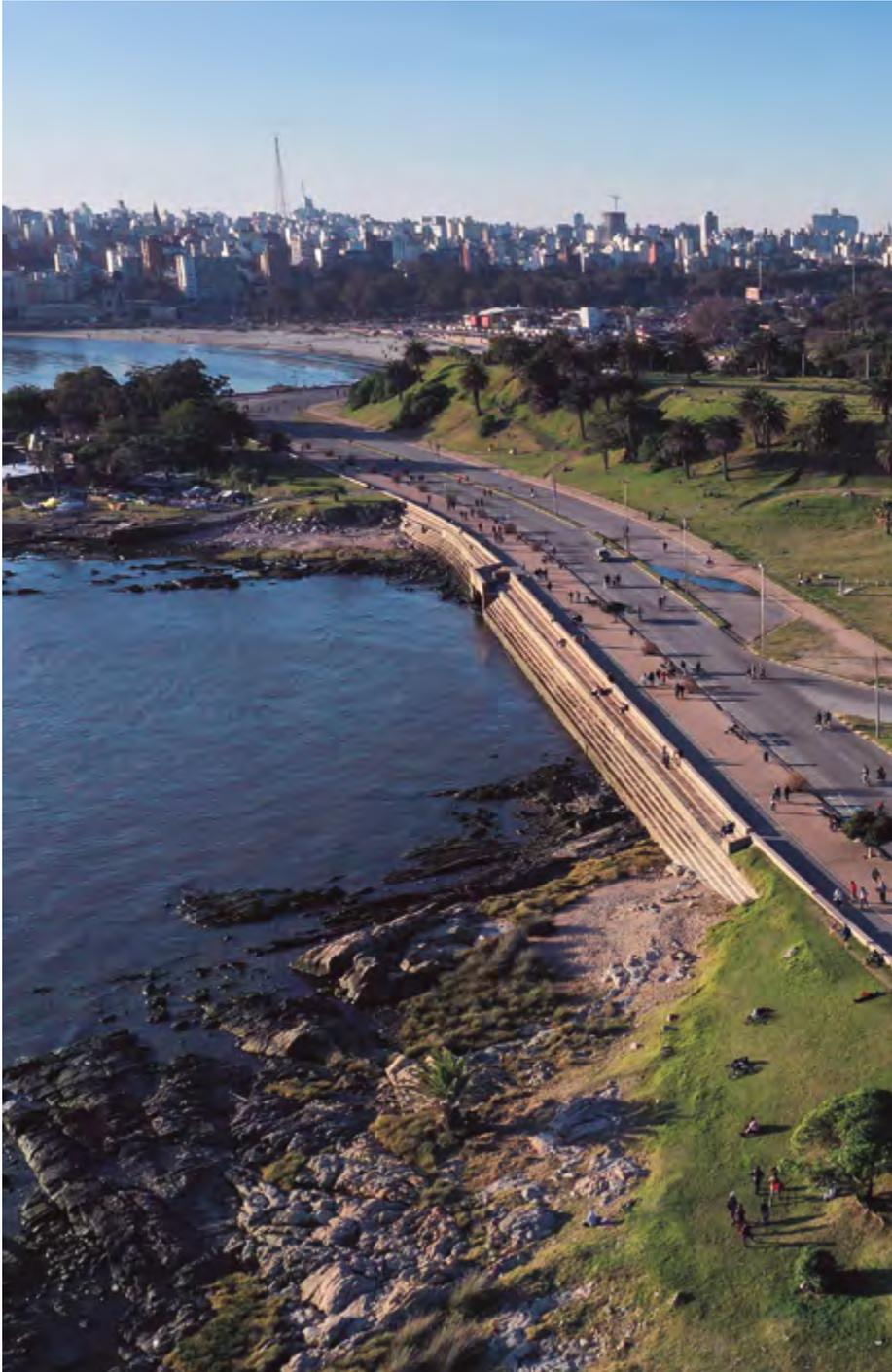
---

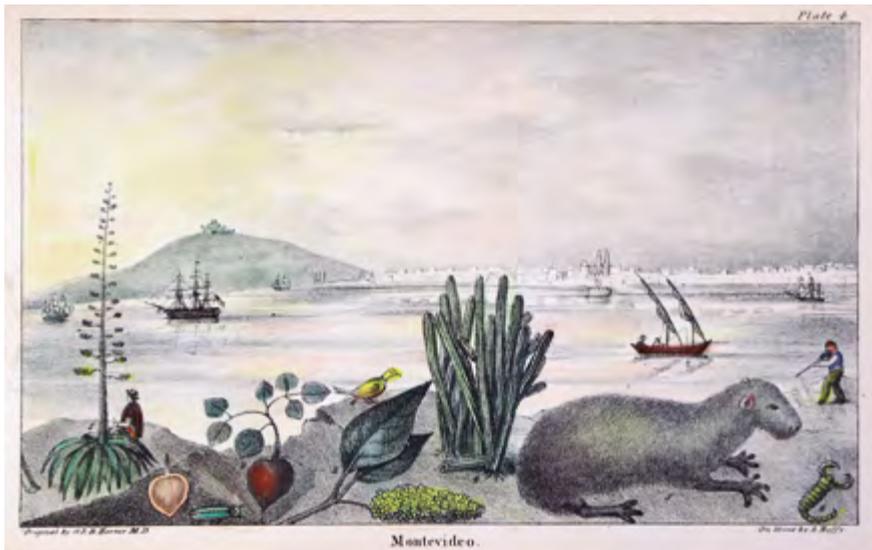
<sup>10</sup> Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). (1994). P. 12.

<sup>11</sup> El Hogar Estudiantil, una placa habitacional proyectada para albergar a 1200 estudiantes, fue una iniciativa impulsada por la Universidad de la República en 1956, durante la rectoría de Leopoldo Carlos Agorio. Se concibió como el primer hito de un futuro campus universitario a desarrollarse en los márgenes del arroyo Malvín.

<sup>12</sup> El Plan Maggiolo fue un ambicioso proyecto de reforma integral de la Universidad de la República, presentado en 1967 por el entonces rector Óscar Maggiolo. Su objetivo era transformar la estructura institucional y los modos en que la universidad desarrollaba sus funciones esenciales, con especial énfasis en la investigación científica y su impacto social.

*El ordenamiento territorial de Montevideo ha sido un proceso incremental donde se solapan trazas de lo planificado con lo no planificado, y donde conviven proyectos construidos con otros que nunca se concretaron, pero que pueden, a su vez, convertirse en el germen de futuras construcciones.*





Vista de Montevideo con flora y fauna. Gustavus Horner (1806-1892).

## Naturaleza urbana: el vínculo entre lo construido y lo vivo

### Ambiente y planificación: de la higiene urbana al diseño sostenible del territorio

La preocupación por el ambiente y, con ella, la búsqueda de una vida saludable en la ciudad, ha estado presente en la disciplina urbanística desde sus orígenes en el siglo XIX. Una de las mayores inquietudes era la contaminación del aire causada por los humos de las fábricas, así como el riesgo de propagación de enfermedades en contextos de hacinamiento propios de la vida urbana. Fue en este marco que surgieron los primeros planes urbanísticos y normas higienistas para hacer frente a estas problemáticas. Montevideo se destaca por contar con un sistema de saneamiento pionero en América Latina, implementado en 1854, que permitió tempranamente el control de las enfermedades en la ciudad. Más de un siglo después, a partir del Plan de Saneamiento Urbano de 1980, se logró mejorar la calidad ambiental, habilitando la bañabilidad de las playas del este del departamento mediante la eliminación de gran parte de los vertimientos cloacales directos.

Sin embargo, con el auge del desarrollismo en América Latina, la ciudad moderna tendió a relegar por un tiempo las premisas ambientales. La expansión de la industria, la construcción de autopistas y edificios en altura, y la exaltación de la velocidad y el consumo masivo marcaron una etapa en la que lo ambiental quedó en un segundo plano. La crisis del petróleo y la publicación del informe Brundtland de 1987 -que introdujo el concepto de desarrollo sostenible- reactivaron la preocupación ambiental en la planificación territorial. Se impuso una nueva conciencia sobre la finitud del territorio, el cambio climático y el calentamiento global como desafíos ineludibles. Frente a esto, en 1996 Montevideo delimitó áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido dentro de la zona rural del departamento, preservando específicamente los bañados del Santa Lucía, de Carrasco y de la Costa Oeste.

A nivel nacional<sup>13</sup>, este giro se consolidó con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), y la incorporación de instrumentos como el Estudio de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Previa. Estas herramientas no solo buscan evitar abusos ambientales, sino que también reflejan un cambio de paradigma: el ambiente ya no se concibe únicamente como un bien a defender, sino como una dimensión intrínseca al diseño y la gestión del territorio.

## **Paisajes planificados: naturaleza urbana y proyectos verdes en Montevideo**

A lo largo del último siglo, Montevideo ha incorporado diversas ideas provenientes del urbanismo y el paisajismo internacional para redefinir su relación con la naturaleza. A través de planes, proyectos y políticas públicas, la ciudad ha desarrollado un entramado de espacios verdes que constituyen hoy un sello de su identidad contemporánea. Parques, barrios jardín, parkways, cinturones verdes, cuñas ecológicas y ramblas no solo han modificado su configuración espacial, sino que también han transformado la forma en que las personas habitan, se desplazan y se vinculan con el entorno.

Estas estrategias locales dialogan con múltiples corrientes del pensamiento urbanístico y paisajístico, que han propuesto relaciones renovadas entre ciudad y naturaleza. A continuación, se presentan los principales formatos espaciales vinculados a esa transformación, abordando primero su aplicación concreta en Montevideo y luego las ideas y referentes conceptuales que los sustentan.

## **Parques**

Montevideo destaca por la cantidad y calidad de sus espacios verdes y desde los primeros planes urbanos del siglo XX constituye un tema relevante para la Intendencia<sup>14</sup>. En 1889 se creó la Dirección de Paseos por la Junta Económico Administrativa. Posteriormente, el Plan de Embellecimiento y Ensanche de Montevideo encomendado a Edouard André y elaborado en París en 1891, se inscribe en la política municipal de "plazas parques y jardines". El objetivo era dotar de espacios públicos a manera de islotes verdes, utilizando la metáfora de pulmones urbanos, con el propósito de cumplir con los preceptos no solo de embellecimiento de la ciudad, sino también de higiene ambiental. En consonancia, desde el estado se promovía la vida sana al aire libre, el ocio, el turismo y el deporte. En este marco, entre donaciones y expropiaciones, surgen los grandes parques urbanos de la ciudad: el Prado, Parque Rodó, Parque Batlle, Parque y Balneario Capurro. Estos espacios, a la manera haussmaniana, se vinculaban a través de grandes avenidas parquizadas.

Las políticas locales dialogan con corrientes internacionales que entienden al parque urbano como una respuesta a la ruptura entre naturaleza y ciudad impuesta por la modernidad. En este sentido, el arquitecto y paisajista Enric Batlle propone el concepto de "*jardines de la metrópolis*", entendidos como espacios verdes que complejizan la relación entre lo urbano y lo natural. En lugar de pensarlos como límites o transiciones, Batlle los define como mecanismos que permiten reinterpretar y planificar la ciudad de forma más integrada, hacia una "versión posibilista del paraíso perdido"<sup>15</sup>:

*"El jardín de la metrópolis puede permitir una planificación de la ciudad desde una concepción diferente, en la que ciudad y jardín establecerán una relación compleja, llena de complicidades, que será visible a todas las escalas. No se tratará del límite entre jardín y naturaleza o entre parque y ciudad sino del mecanismo que hará comprensible la nueva forma de la ciudad metropolitana, quizá la ciudad sostenible buscada, una versión posibilista del paraíso perdido".*<sup>16</sup>

## Barrios Jardín

En Montevideo se proyectaron tres barrios jardín: Parque Rodó, Buceo y Peñarol durante la labor en la Intendencia de Eugenio Baroffio. Estas propuestas dejan entrever algunas ideas destacadas en el pensamiento de Baroffio: la articulación entre arquitectura y urbanismo, entre naturaleza y ciudad, y la necesidad de pensar en una vivienda “sana, higiénica y cómoda” para todas las clases sociales, como se verá en próxima sección (1.3). En particular interesa aquí el aporte del verde privado que está presente en estos proyectos, en una suerte de naturaleza planificada. Estos barrios fueron adaptados a la topografía del terreno, con perspectivas de interés, grandes espacios libres, calles embellecidas con arbustos y pequeños jardines. “De esta manera, las calles arboladas junto a los jardincillos de las casas produce una agradable impresión propia de barrio jardín. Los terrenos tenían sitio suficiente para destinarlos a jardines e incluso pequeñas huertas para autoconsumo”.<sup>17</sup>

Estas experiencias toman como referencia el modelo de *ciudad jardín* formulado por Ebenezer Howard, quien propuso una síntesis entre vida urbana y rural, promoviendo entornos de baja densidad con abundante vegetación, espacios comunes y calles orientadas al encuentro y al bienestar colectivo. En este enfoque, la “naturaleza planificada” no solo mejora la calidad ambiental del espacio urbano, sino que también se plantea como una herramienta para democratizar el acceso al verde y elevar las condiciones de vida de todos los sectores sociales.

## Parkways

En Montevideo, el concepto de parkways se introduce en el Plan Regulador de 1930, a partir de la propuesta de Mauricio Cravotto, influenciado por el Plan Regional de Nueva York. En dicho plan, se plantea una propuesta precursora de zoning con un doble criterio de división del territorio, donde los parkways operan a manera de borde:

*“Las áreas central, exterior y extra urbana, separadas por parkways, refieren a etapas de densificación progresiva de la ciudad. A esta división se le superpone una zonificación funcional en zonas industrial, comercial, de negocios y de habitación (común, económica, importante, rascacielos). Por fuera del área extraurbana, se dispone un sistema de ciudades jardín vinculadas a las rutas de penetración”.*<sup>18</sup>

En los mapas del Plan Regulador, se esboza un *parkway* a la altura del eje La Paz-Galicia, antesala del proyecto desarrollado luego en el Plan Director, en su voluntad de conexión, pero no en su diseño. A esa altura se encuentra entubado el arroyo de Las Canarias, que al día de hoy se hace sentir en las inmediaciones de la ex Estación Central de Ferrocarriles luego

---

<sup>13</sup> Junto con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), se promulgaron otras normas que representaron avances relevantes en la legislación ambiental de Uruguay, tales como la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (1994), la Ley General de Protección del Ambiente (2000) y la Ley de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) también en el año 2000.

<sup>14</sup> Carmona, L. y Gómez, M. J. (1999). *Montevideo: Proceso planificador y crecimientos*. Unidad de Comunicación y Producción Cultural, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Disponible en: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://www.fadu.edu.uy/aha/files/2013/06/Carmona-G%25C3%25B-3mez\\_Proceso-Planificador\\_1.pdf&ved=2ahUKewiMvYC-2ZaLAXnrpUCHWDqFvIQFnOECBgQAQ&usg=AOvVaw0iZK80B-Tw6jL04FAaLtV12](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://www.fadu.edu.uy/aha/files/2013/06/Carmona-G%25C3%25B-3mez_Proceso-Planificador_1.pdf&ved=2ahUKewiMvYC-2ZaLAXnrpUCHWDqFvIQFnOECBgQAQ&usg=AOvVaw0iZK80B-Tw6jL04FAaLtV12)

<sup>15</sup> Batlle, E. (2011). *El jardín de la metrópolis: Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili.

<sup>16</sup> Batlle, E. (2011). *El jardín de la metrópolis: Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili p. 24

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE). (1942). *Memoria 1938-1942*, pp. 33-35.

<sup>18</sup> Carmona, L., & Gómez, M. J. (1999). *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Unidad de Comunicación y Producción Cultural, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, p. 13.

de lluvias intensas. En este mismo plano, se visualizan áreas verdes a lo largo de la Rambla Sur, que también propusiera luego Juan Antonio Scasso, Director de Paseos Públicos en la Intendencia, inspirado a raíz de un viaje de estudios en Alemania en 1932.

En efecto, desde la Dirección de Paseos Públicos de la Intendencia Municipal de Montevideo, se promovió el acondicionamiento de numerosas áreas verdes de la ciudad. Entre los primeros proyectos realizados por Scasso (quien ingresa en 1920 y asciende a Director en 1929, permaneciendo en la unidad por más de treinta años), se encuentran dos intervenciones en la zona del Prado: la ampliación del Jardín Botánico y la reforma general de los trazados en el entorno del Restaurant Municipal (hoy Hotel del Prado). Sin embargo el de mayor envergadura, lo constituye el ajardinado de la Rambla Sur, aprobado en 1936<sup>19</sup>.

Estas iniciativas locales retoman e interpretan la noción de *parkways* o “vías verdes”, entendidas como corredores paisajísticos que articulan movilidad y paisaje. Inspirados en los desarrollos urbanos de Estados Unidos —donde los *parkways* surgieron como ejes estructurantes que conectaban distintas partes de la ciudad ofreciendo al mismo tiempo una experiencia estética y recreativa—, estos proyectos en Montevideo trasladan esa lógica a un contexto local. No se trataba solo de facilitar el desplazamiento en automóvil, bicicleta o a pie, sino de integrar la infraestructura vial con el entorno natural y urbano, promoviendo un tipo de espacio público continuo y jerarquizado.

## Greenbelts

En Montevideo, algunos estudios<sup>20</sup> trazan la genealogía del cinturón verde hasta las Leyes de Indias, que asignaban tierras periurbanas a la producción agrícola. La presencia de un límite defensivo marcado por la muralla mantenía la ciudad “compacta”, destinando los ejidos con chacras y estancias para la producción local de alimentos, preservando así campo libre de urbanización. Complementariamente se disponía el trazado a medios rumbos para optimizar el asoleamiento y ventilación.

La idea se formaliza en el modelo de 1945 publicado en el Boletín Municipal Extraordinario de la Intendencia de Montevideo, que anticipa algunos postulados del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Allí se proponen núcleos satélites, buffers recreativos y un sistema de vinculado a cursos de agua. El modelo promovía la protección del suelo rural del departamento a favor de la producción agrícola, necesaria para el sustento de la población y para fomentar el contacto con la naturaleza.

En esta visión se proyectaban áreas de contención con usos recreativos, canchas deportivas y quintas, y se proponía establecer centralidades rurales con servicios de salud, educación y esparcimiento. También se proponía un sistema de infraestructura verde a lo largo de los cursos de agua, antecedente directo de las “cuñas verdes” que el POT oficializaría décadas más tarde. Además, se planteaba la necesidad de establecer centralidades rurales para garantizar servicios esenciales de salud, educación, seguridad y esparcimiento a la población del medio rural. Esta política, que no tuvo la suficiente fuerza para concretarse en su momento, constituye un claro ejemplo de continuidad conceptual dentro del pensamiento de planificación. Es así que el POT, cincuenta años después, retomaría estas ideas al incluir una serie de centralidades rurales y una franja de protección a los cursos de agua del departamento.

---

<sup>19</sup> Gatti, P. y Alberti, M. (2009). *Juan Antonio Scasso*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.fadu.edu.uy/iha/files/2013/08/scasso-catalogo.pdf>

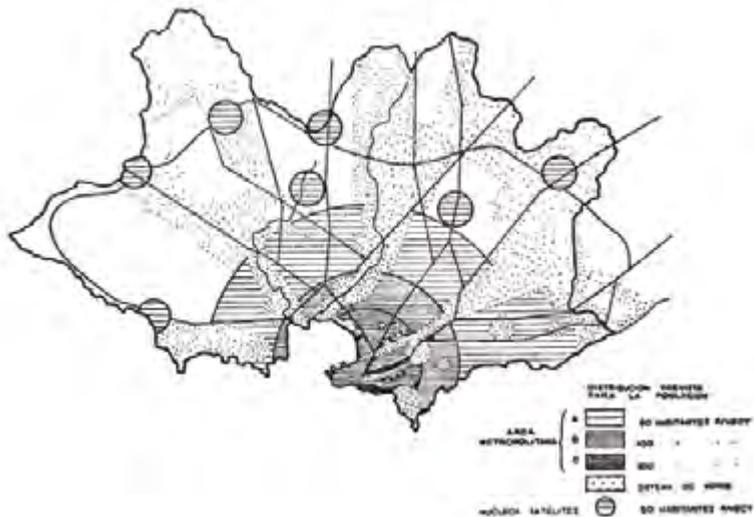
<sup>20</sup> Gilmet, H. (2001); Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales. (1986). *Arquitectura al eje: La construcción teórica de los territorios de la arquitectura / Propuestas a la ciudad Montevideo*, 1986. Montevideo: Trice / ROSGAL.



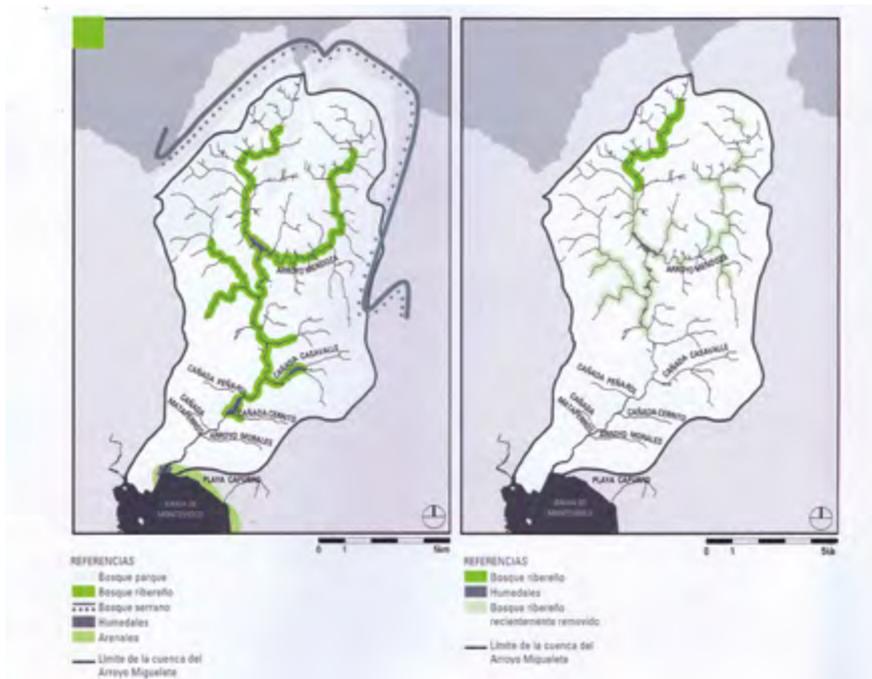
La lógica del cinturón verde reaparece en la Ley de Centros Poblados de 1946, que establecía un radio de tierras cultivables de cinco kilómetros alrededor de cada núcleo urbano. En 1947, esta ley se adapta al territorio de Montevideo, dando lugar a un cinturón de hecho articulado en "cuñas verdes".

En 1996 el Decreto n.º 26.986 define y delimita áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido dentro de la zona rural de Montevideo. Además, se crea la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural "con el cometido de promover y coordinar todas las intervenciones sobre las Áreas de Paisaje Natural Protegido y las Áreas de Prioridad Agrícola de la Zona Rural de Montevideo, a fin de preservarlas con sus valores de producción agrícola, ecológicos, paisajísticos, de patrimonio edilicio y urbanístico, sociales, culturales y turísticos"<sup>22</sup>. Se identifican en ese marco las Áreas de Protección Ambiental Santa Lucía, Costa Oeste y Bañados de Carrasco. El Plan Director ya había zonificado el departamento, pero este decreto diferencia distintos tipos de suelo rural y les asigna usos prioritarios y medidas de protección, defendiendo el suelo en tanto es un recurso finito. Montevideo Rural trabajaba por entonces en la órbita de la Unidad Central de Planificación, en un vínculo mucho más estrecho de lo que es actualmente.

Este enfoque se consolida en el POT de 1998, que contó con el asesoramiento de personas expertas en ecología del paisaje Gerardo Evia y Eduardo Gudyinas, adherentes al pensamiento de Richard T. Forman de la Universidad de Harvard. Estas asesorías incorporaron al discurso del POT algunos conceptos claves como la comprensión de que las áreas ecológicas significativas exigen enfoques amplios que trascienden los límites departamentales, en el entendido que las áreas rurales y marítimas no conocen de fronteras político-administrativas. Asimismo, a efectos de la identificación de las áreas ecológicas significativas, realizaron un relevamiento específico para el Plan Montevideo. Este cubrió 13 zonas, urbanas, suburbanas y rurales. Se elaboraron 75 fichas de paisaje representativos de distintos sitios, y se concluyó que en el Departamento hay áreas naturales de importancia cuya preservación es justificable, atendiendo no solo a una valoración técnica sino también a las preocupaciones vecinales que arrojaron una serie de consultas realizadas a diversas organizaciones.<sup>23</sup>



Modelo conceptual para Montevideo <sup>21</sup> adaptado del Boletín Municipal Extraordinario por la Oficina del Plan Regulador, 1945, IMM



Cuña verde: Miguelete. Plan Especial Miguelete (2004).  
Ejercicio de reconstitución cartográfica del paisaje original y bosque ribereño. Pág. 68.

Estas iniciativas en Montevideo dialogan directamente con el concepto internacional de *greenbelt* o cinturón verde, que encuentra su origen en la ciudad jardín de Ebenezer Howard y que fue desarrollado con mayor sistematicidad por Patrick Abercrombie en el Plan de Londres de 1944. Lejos de ser una mera importación de modelos europeos, el cinturón verde en Montevideo se construye como una reinterpretación local que articula planificación territorial, producción agrícola, protección ambiental y bienestar social. Tal como lo ha documentado Richard Sennett, este modelo ha sido replicado en diversas ciudades del mundo —incluyendo experiencias en Estados Unidos, Perú, Brasil y Eslovaquia—<sup>24</sup>, y Montevideo se inscribe en ese linaje, con una versión que se adapta a las demandas sociales y territoriales del sur global.

## Cuñas verdes

El concepto de cuñas verdes se consolidó en Montevideo con el Plan Especial Miguelete, aprobado en 2004, como parte de la planificación derivada del POT. Estas cuñas son corredo-

<sup>21</sup> En este período se esbozan las cuñas verdes a lo largo de los cursos de agua, un concepto que sería desarrollado más adelante en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

<sup>22</sup> Junta Departamental de Montevideo (JDM). (1995). *Decreto n.º 26.986*.

<sup>23</sup> Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). (1998). *Plan Montevideo*, pp. 29–30.

<sup>24</sup> Sennet, R. (2019) *Construir y hablar: Ética para la ciudad*. Ed. Anagrama



de integración ambiental, social y territorial. Así, se reconocen los solapamientos y vínculos entre instrumentos de planificación separados por más de una década, en lo que Alicia Novick denomina “experiencias territoriales sedimentadas”, donde los proyectos sucesivos dejan huellas en los tiempos largos del territorio.<sup>26</sup>

Este enfoque encuentra respaldo conceptual en la obra de Patrick Geddes, quien en *Cities in Evolution* proponía que el campo venciera a la calle y no al revés. Su metáfora de ciudades que crecen “botánicamente”, alternando hojas verdes con rayos dorados, resuena en la idea de la cuña verde como infiltración del paisaje rural dentro del tejido urbano. Las políticas de Montevideo reinterpretan y actualizan este principio en un modelo propio que sigue en constante evolución.<sup>27</sup>

## Rambla Sur

En Montevideo, la Rambla Sur constituye un punto de inflexión en la evolución urbana, en tanto expresión de permanencias y transformaciones que delinearon el vínculo de la ciudad con el Río de la Plata. La construcción de un espacio de encuentro entre la ciudad y el agua fue una idea madurada a lo largo de más de medio siglo, impulsada por una sociedad que buscaba definirse y estructurarse en sintonía con las corrientes de modernización. Aunque el proyecto comenzó a materializarse en los primeros años del siglo XX, su concepción tiene raíces en iniciativas previas que aspiraban a establecer una relación más armónica entre la ciudad y la costa. Sus antecedentes más remotos se encuentran en la propuesta de Dupont (1848), y evolucionaron con los diseños de Surroca (1872), Maillart (1887), Vilaza (1887), André (1889/91), Fernández (1907), Grinhorpe (1908), Sillard (1910) y el Plano Regulador (1912).

La Rambla emergió como parte de un proceso de urbanización que transformó sectores costeros en lugares de interés, impulsados por las ideas higienistas de la época y la voluntad de forjar una nueva ciudad para una nueva sociedad. Fue en la década de 1920, en el marco de grandes transformaciones urbanas<sup>28</sup>, cuando se proyectó e inició la construcción de la Rambla como un frente costero continuo. Su diseño, despojado de ornamentos y guiado por la racionalidad de las formas, la expresividad de los materiales y la calidad constructiva, afirmaba la importancia de la arquitectura moderna en la proyección de la ciudad futura: “Claridad e intemporalidad, acompañadas de una marcada confianza en el futuro, guiaron la traza y el diseño, estableciendo puntos de contacto con el pensamiento de las vanguardias modernas”.<sup>29</sup>

La ejecución de la obra implicó transformaciones radicales en el territorio: demoliciones de edificaciones en el borde sur de la Ciudad Vieja y del Barrio Sur, y la desaparición de las playas Patricio y Santa Ana. La desaparición del Bajo resultó especialmente difícil de asimilar para la comunidad local. Mientras que desde los ámbitos de poder la Rambla se presentó como un símbolo de modernidad y progreso, para quienes residían en la zona representó la pérdida de un espacio significativo en sus vidas.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Intendencia de Montevideo. (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo*, pp. 94 y 96.

<sup>27</sup> Novick, A. (2011). *Proyectos urbanos y otras historias* (p. 2). Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos (SCA), p. 2

<sup>28</sup> Geddes, P. (1915). *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. Williams & Norgate.

<sup>29</sup> También formaron parte de ese proceso: el Palacio Salvo, el Hospital de Clínicas, el Palacio Municipal, el Estadio Centenario y la apertura de la Avenida Agraciada.

<sup>30</sup> Gatti, P. y Alberti, M. (2009). *Juan Antonio Scasso*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.fadu.edu.uy/ih/files/2013/08/scasso-catalogo.pdf>



Sin embargo, el proyecto no fue enteramente de ruptura: incorporó ciertas preexistencias, como la traza del antiguo límite tierra-mar y la huella de la trama urbana. De manera inusual para la época, también integró la presencia del Cubo del Sur, vestigio de las fortificaciones coloniales. Así, en un manejo sensible del territorio, el diseño de lo nuevo dialogó con la preservación de lo heredado, fundiendo pasado y futuro en un mismo gesto.

La Rambla Sur representa un punto de inflexión en la evolución urbana de Montevideo, al reflejar tanto los elementos de continuidad como las transformaciones que han modelado la relación de la ciudad con el Río de la Plata. Con el transcurso de las décadas, este espacio se integró plenamente a la vida cotidiana y a la identidad de Montevideo, consolidándose de manera casi natural como parte del patrimonio cultural de la ciudad y del país. De ser originalmente un símbolo de modernidad y proyección de futuro, la Rambla Sur se ha convertido en un referente fundamental de la identidad y la permanencia de la ciudad.

## El hábitat como política pública: vivienda y planificación urbana

La problematización e impulso de los temas habitacionales ha sido parte de las acciones y políticas del gobierno de la ciudad de Montevideo desde sus inicios. Más allá de las reglamentaciones asociadas a las Leyes de Indias y los beneficios para la radicación de sus familias pioneras, la expansión de la ciudad durante los siglos XIX y XX desencadenó una serie de hitos, proyectos y estrategias territoriales que modelaron el hábitat e incidieron decisivamente en el desarrollo del departamento.

Las problemáticas vinculadas al afincamiento urbano y rural fueron abordadas a través de la creación gradual de instituciones e instrumentos legales y normativos, como la Ley de Conventillos (1878), Reglamento de Construcciones (1885), la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (1892), o la Oficina Técnica de Casas Baratas de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (1926)<sup>30</sup>. El aumento de la población, especialmente de la asalariada debido a los sucesivos contingentes migratorios hacia la capital, generó problemas de hacinamiento y precariedad habitacional, muchos de los cuales persisten hasta hoy. Fue así que las soluciones tipológicas del paisaje urbano de la época —como las Casas Estándar, los conventillos y las primeras edificaciones en altura de uso habitacional— se comenzaban a encauzar en el marco regulatorio que incidía en las dimensiones mínimas de los espacios, garantizaba condiciones de ventilación e iluminación y establecía normas de ordenamiento y convivencia vecinal.

Este proceso marcó el inicio de una serie de iniciativas planificadoras, asociadas a nuevos proyectos y a la construcción de imaginarios urbanos, que modelarían la forma de habitar Montevideo en las décadas siguientes.

A lo largo de la historia, la planificación municipal de la vivienda en Montevideo ha transitado momentos dispares, alternando entre impulsos estructurales y períodos de menor

---

<sup>30</sup> Para poder tener hoy una idea de la magnitud y las consecuencias de esta acción es posible consultar el acervo del Centro de Fotografía de la Intendencia de Montevideo con el reporte fotográfico de la trama urbana de esa área y el proceso de las demoliciones, incluido en los libros *La Ciudad Vieja. Lo perdido, lo conservado y lo transformado* (Montevideo, 2013) y *La construcción de la Rambla Sur (1923 – 1935)* (Montevideo, 2016). También, la descripción sobre la vida del barrio realizada por Ramón Collazo en el libro *Historias del bajo* (Editorial Alfa. Montevideo, 1967).

<sup>31</sup> La Ordenanza sobre Higiene de la Habitación de 1928, según Carmona y Gómez (1999), fue uno de los instrumentos más significativos en la mejora de la salubridad de las viviendas en Montevideo, al establecer normas de ventilación, iluminación y equipamiento mínimo. Esta normativa promovió la transformación urbana y la erradicación progresiva del conventillo.

concreción. Mientras algunos planes, programas y proyectos lograron materializarse con impacto significativo, otros quedaron en el terreno de las ideas por limitaciones económicas o políticas. La coyuntura actual plantea una urgencia renovada: el acceso a la vivienda sigue siendo una problemática central y requiere recuperar el impulso planificador, asegurando que la vivienda y sus recursos urbanos asociados se integren en una estrategia de desarrollo sostenible y equitativo para el departamento.

Particularmente, el análisis del hábitat como política pública permite reconocer que la producción de vivienda y ciudad ha sido el resultado de múltiples personas y entidades actoras, decisiones técnicas y demandas sociales. En este marco, se propone examinar las formas en que la planificación urbana ha intentado responder a las tensiones entre el derecho al suelo y el acceso a la vivienda, identificando los procesos que se han dado desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba, a través de distintas etapas de la historia reciente de Montevideo.

### Entre lo urbano y lo natural: génesis del barrio jardín

En Montevideo, Eugenio Baroffio, quien desde 1906 se desempeñó como Encargado del Servicio de Arquitectura en la Dirección de Obras Municipales, fue el impulsor del primer barrio jardín en 1913, ubicado en el entonces "Parque del Pueblo" (actual Parque Rodó), sobre Bulevar Artigas, en el límite de la ciudad de aquel entonces.

*“La idea de hacer surgir en Montevideo un barrio-jardín, dentro de su planta urbana, implica introducir en el sistema imperante de amanzanamiento, un nuevo criterio que atenuando la aridez y uniformidad de los comunes trazados, subordine el crecimiento de la ciudad a los principios regulares modernos, que constituyen la nueva ciencia de construir ciudades, síntesis armónica de los adelantos edilicios y su aplicación artística a la naturaleza”.*<sup>32</sup>



Interior de un conventillo de la Calle Alzaibar. Ciudad Vieja. CdF. Intendencia de Montevideo.

A pocos años de aquella declaratoria de principios, en 1921, Baróffio, junto a Pedro Belloni Ga-dea, proyectó para el Concejo de Administración Departamental de Montevideo un nuevo barrio jardín en Buceo. Aunque el plan original contemplaba 410 viviendas, solo se concretaron 14.<sup>33</sup>

Más adelante, en 1937, la Intendencia emprendió la construcción de 182 viviendas sobre la avenida Instrucciones, en lo que hoy se conoce como el Barrio Municipal. Este proyecto urbano-habitacional no solo proponía un trazado vial orgánico y viviendas con frente y fondo, sino que también incorporaba como innovación destacada para la época la inclusión de equipamientos barriales ubicados en el baricentro del barrio. Ese verdadero corazón urbano sigue siendo un punto de referencia y alberga una de las iniciativas más celebradas de la zona: el Complejo Municipal SACUDE, que centraliza propuestas sociales, deportivas y culturales.

Aquellos trazados que se habían liberado de las rígidas cuadrículas viales imaginaban un soporte verde privado continuo, en contraste con las calles céntricas compuestas por edificios adosados entre medianeras. De esta forma, muchos barrios suburbanos incorporaron la vivienda aislada como solución recurrente en las políticas habitacionales de la Intendencia de Montevideo,

La iniciativa Plano Económico fue una de las más importantes en términos cuantitativos. Implementada en 1941, esta política permitió a la ciudadanía el acceso a planos estandarizados para la construcción de viviendas económicas en predios privados. Su éxito se reflejó en la demanda de permisos de construcción: entre 1950 y 1960 se registraron 20.000 solicitudes y hasta 1971 la cifra ascendió a 35.000<sup>34</sup>.

Esta estandarización y promoción de la vivienda en el jardín con frente y fondo, como modelo urbano, facilitó el acceso a la vivienda a miles de familias y contribuyó a la consolidación del carácter actual de una ciudad de baja densidad donde predomina el verde y los espacios abiertos. Aunque su impacto disminuyó a partir de los años noventa, debido a cambios en la financiación y en la regulación del suelo urbano, fue pionero en las lógicas de construcción asistida o autoconstrucción que se encuentran hoy en varios programas de vivienda tanto a escala municipal como nacional (ver sección 1.5, “Ejecución desde abajo”).

## Proyectos municipales de vivienda colectiva

Si bien existieron algunas experiencias piloto en materia de vivienda colectiva por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo, el verdadero impulso se dio gracias a la creación en 1945 de la Sección Viviendas Populares dentro de la Dirección de Arquitectura, cuyo responsable era el arquitecto Ricardo Fernández Lapeyrade. Con una orientación técnica superadora de las arquitecturas ensayadas en los barrios jardín apenas unas décadas antes, llevó adelante proyectos como las Viviendas Económicas Colectivas en barrios como Cordón, Capurro y Cerro. Estas propuestas implicaron un salto tipológico y formal significativo, con volumetrías más abstractas y simples sobre un verde urbano colectivo y comunitario.

*“Hemos creído imperativo ir a la construcción de viviendas colectivas, de preferencia en las zonas de alta concentración urbana. Sabemos que la vivienda que originariamente constituyera una unidad independiente dentro de la comunidad, ha llegado a ser una célula cuya*

---

<sup>32</sup> Baróffio, E. (s.f.). «Barrio-Jardín en Montevideo». En A. Mazzini, E. Mazzini y J. Salmentón, *Cambios culturales, tipologías y tejidos urbanos. Montevideo 1906-1928* (p. 56).

<sup>33</sup> Méndez, M., Medero, S., Cajade, M. y Canén, P. (2024). *Casas comunes: Arquitectura para la vivienda social en Uruguay*. p. 42

<sup>34</sup> De Souza, I. (2022). *Plano económico: Operaciones proyectuales con los programas de vivienda económica de los 18 departamentos del interior de Uruguay*.



Barrio Jardín la Estanzuela. Arq. Eugenio P. Baroffio. Concejo de A. Departamental. División de Arquitectura. Revista Arquitectura.SAU.1923, n.º 69. pp.164-166

*eficiencia está condicionada y ligada por la comunidad entera. La preponderancia de los modelos o patrones colectivos sobre los individuales hoy en día es evidente, y se refleja en el actuar del capital privado que confusamente intuye las ventajas económicas de esta solución, aunque prescinda de sus restantes implicaciones político-sociales”.*<sup>35</sup>

El Plan Director de 1956 marcó el inicio de una nueva etapa en el ordenamiento de la expansión urbana. Por primera vez, el desarrollo del parque habitacional, tanto público como privado, quedó subordinado y orientado por un instrumento de planificación territorial. Este documento buscó integrar la vivienda con los servicios comunitarios, promoviendo la igualdad territorial en el acceso a equipamientos urbanos, en una de las iniciativas más ambiciosas de la cultura planificadora municipal.

Ante el desafío de contener la expansión de la mancha urbana —un problema acuciante y complejo en la década de 1950—, el Plan Director propuso dividir administrativamente la ciudad y ordenar su crecimiento a través de lo que denominó la “descentralización orgánica de la ciudad”, según consta en la Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. En este marco, se planteó la creación de unidades vecinales urbanas y suburbanas como herramienta para la reconfiguración de la ciudad. Estas unidades, concebidas como enclaves protegidos del tránsito vehicular, promovían la autonomía de la vida barrial mediante la disposición de viviendas en un entorno de espacios verdes equipados con centros de barrio, servicios cotidianos y recursos próximos para la vida doméstica y comunitaria.

---

<sup>35</sup> Julio C. Abella Trías se desempeñó como Encargado de Planificación y Contralor del gobierno departamental.

*A lo largo de la historia, la planificación municipal de la vivienda en Montevideo ha atravesado momentos dispares, alternando impulsos estructurales y períodos de escasa concreción. Hoy, el acceso a la vivienda sigue siendo un problema central y exige recuperar el impulso planificador, integrando la vivienda y los recursos urbanos asociados en una estrategia de desarrollo sostenible y equitativo para el departamento.*

El plan proyectó inicialmente cinco unidades vecinales emblemáticas, distribuidas en distintas zonas de Montevideo, concebidas como modernos laboratorios de vivienda. Cada una de ellas desplegaba soluciones técnicas específicas, adaptadas a su contexto y a las características de su población destinataria. Así, las unidades de Buceo y Reducto estaban dirigidas a una clase media urbana; Alto Malvín y Cerro, a una población obrera de la periferia vinculada a enclaves fabriles; y Casavalle albergaba a población precarizada, integrada por personas desplazadas de entornos urbanos y rurales, que se asentaban en el cinturón periférico de la ciudad.

Entre los episodios construidos más significativos de este impulso destacan los edificios de la Unidad Buceo, proyectados por Scarlatto, y el Centro de Barrio diseñado por Nelson Bayardo desde la Dirección del Planeamiento Social de la Vivienda, bajo la dirección de Ricardo Fernández Lapeyrade.

Si bien el gobierno municipal de Montevideo impulsó iniciativas significativas para abordar el problema del hábitat en la ciudad, la coyuntura económica del país limitó las ambiciones originales del plan. En 1955 se lanzó el Programa Orgánico de Viviendas Populares<sup>36</sup>, que proponía "unidades de habitación emplazadas en amplios predios, dotados de ambiente y servicios públicos adecuados a su función residencial", en respuesta al creciente déficit habitacional, que hacia 1959 alcanzaba unas 60.000 viviendas.<sup>37</sup>

Sin embargo, la falta de financiamiento por parte de los organismos nacionales de préstamo y las restricciones impuestas por el recientemente creado Banco Interamericano de Desarrollo —que impedían destinar fondos a equipamientos asociados a la vivienda o a soluciones habitacionales que no fueran de propiedad de las personas beneficiarias— derivaron, en la década de 1960, en la formulación de un Plan Municipal de Vivienda con un alcance más limitado, despojando de los potentes equipamientos barriales de su predecesor.

Aun así, se propuso la construcción de diez Unidades de Habitación, que en total sumaban unas 3.885 viviendas dispersas por la ciudad. Muchas de ellas, como la Unidad Centenario o Barrio Sur, se han convertido en referentes emblemáticos de aquella iniciativa.

## La emergencia habitacional

La Unidad Casavalle, propuesta inicialmente en el Plan Director, así como su expansión asociada al Plan Municipal de Vivienda, fue un esfuerzo temprano por atender a las poblaciones vulneradas que comenzaban a residir en los márgenes de la ciudad desde finales de la década de 1940. Sus "albergues transitorios" —que no eran otra cosa que una colección de espacios domésticos mínimos en hilera, cubiertos por una bóveda de cerámica armada— fueron concebidos como un paréntesis de emergencia hacia un futuro afinamiento de quienes no podían acceder a una vivienda "decorosa". Los equipamientos urbanos asociados a la unidad (en línea con las distribuciones propuestas para las unidades vecinales) contemplaban una amplia variedad de edificios y espacios colectivos públicos: escuela, jardín de infantes, nursery, policlínica, comisaría, entre otros.

La "Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población" advertía sobre la falta de vivienda y la aparición de rancheros "...

---

<sup>36</sup> El alcance y los objetivos del programa se describen en la *Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959: Directrices de la gestión cumplida*.

<sup>37</sup> Dato extraído del Informe *In voce* del Arq. Carlos Gómez Gavazzo a la Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población. Archivo Gómez Gavazzo, Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Universidad de la República.



Subdivisión territorial del Plan Director. Boletín Informativo ITU N°12 "Estructuras Primarias del Plan Director de Montevideo", FADU, 1957.



Vivienda Colectiva N°3 en Capurro. Archivo Servicio de Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo.



Maqueta del proyecto urbano para la Unidad de Habitación N°3 Buceo. Archivo Servicio de Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo.



Ubicación de las Unidades de Habitación del Plan Municipal de Vivienda. Archivo Servicio de Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo.

desde el año 1953 (...) en diversos puntos de la capital que atendió mediante la construcción de Viviendas de Emergencia". Las cifras mencionadas en un informe in voce del arquitecto Carlos Gómez Gavazzo ante la Comisión, el 3 de agosto de 1959, permitían estimar la compleja situación que vivía la ciudad en ese momento: "Para 1951, el número de familias que vivían en estas condiciones [precarias del cinturón periférico de Montevideo] estaban apreciadas en 28.500".<sup>38</sup>

Si bien existían diagnósticos técnicos que señalaban los desalojos forzados de viviendas precarias urbanas —como los conventillos— o las migraciones campo-ciudad, según María José Bolaña<sup>39</sup> "la vivienda de emergencia como solución al rancherío<sup>40</sup> en 1952 fue una respuesta política a un problema habitacional, que no respondió a decisiones técnicas de vivienda o urbanización".

Estos barrios de emergencia solían sugerir la imagen de viviendas amplias y exentas en los lotes. Sin embargo, en la realidad, cada edificio albergaba cuatro unidades, y las condiciones de habitabilidad distaban mucho de lo necesario, como denunciaban tanto sus propios habitantes como las representaciones de la Junta Departamental de la época. Aunque en sus inicios esta fue una práctica más política que técnica, con el tiempo comenzó a recibir atención en los sucesivos planes y proyectos municipales, en respuesta a la creciente gravedad del problema sociourbano.

No obstante, la asociación de los barrios de emergencia con las áreas precarizadas se fue instalando, consolidando una práctica de desplazamiento, segmentación y fragmentación territorial desde el poder estatal que, más allá de los esfuerzos, aún hoy no se ha logrado revertir. Los nombres de estos barrios resuenan hasta la actualidad como puntos complejos del departamento, donde habitan poblaciones y generaciones precarizadas y estigmatizadas a lo largo de los años: Cadorna, Peñarol, Casavalle, Marconi, Ellauri, entre otros.

## Multiplicación de programas y los límites del mercado

Desde la promulgación de la Ley n.º 13.728, "Plan Nacional de Viviendas", de 1968, se consolidó un marco normativo que impulsó diversas iniciativas y programas de acceso a la vivienda a nivel departamental y nacional. El modelo cooperativo emergente de esta ley se convirtió en un pilar clave en la producción del hábitat en Montevideo, con experiencias emblemáticas como MESA, VICMAN, Complejo Bulevar o UCOVI, desarrolladas tanto en zonas periurbanas como en áreas consolidadas de la ciudad.

Sin embargo, el avance de este modelo se vio interrumpido durante la dictadura cívico-militar, que priorizó la construcción de grandes conjuntos habitacionales, muchas veces ignorando las críticas de redes técnicas y académicas, tanto nacionales como internacionales. Como resultado, se construyeron imponentes complejos como el Complejo América, Millán o Verdisol, que redefinieron extensas porciones de la ciudad.

---

<sup>38</sup> En el citado informe, el Arq. Carlos Gómez Gavazzo describe una doble fuerza que alimenta la periferia: una fuerza expansiva, vinculada a los exiliados urbanos que no pueden costear la vida en la ciudad, y otra concentrativa, que —según afirma— es "comúnmente conocida como éxodo del campo a la ciudad".

<sup>39</sup> Bolaña, M. J. (2022). *Segregación urbana en el Estado benefactor: La política de barrios de emergencia y el desalojo urbano en Montevideo (1952-1958)*. Revista Eletrônica da ANPHLAC, (34), 150-185. Disponible en: <https://revista.anphlac.org.br/anphlac/article/view/4101>

<sup>40</sup> "Asentamientos precarios" era una expresión que, en la época, se designaba con otras palabras hoy en desuso, como "barrios de emergencia", "cantegriles" o "rancheríos", según el contexto institucional o discursivo.





Vivienda de Emergencia n.º 3 Ellauri. Archivo Servicio de Tierras y Vivienda, Intendencia de Montevideo.

Con el retorno a la democracia, el cooperativismo habitacional recuperó su protagonismo y se incentivó la densificación de áreas centrales con proyectos como MUJEFA y COVICIVI, que optaron por la rehabilitación de inmuebles patrimoniales en lugar de nuevas construcciones. En paralelo, la Intendencia de Montevideo impulsó el Programa Piloto de Reciclajes Participativos de Viviendas en 1991, una iniciativa que buscaba revitalizar áreas centrales y contener la expansión de la mancha urbana. Este programa permitió articular la protección patrimonial con el aumento de densidad en barrios como Palermo, Cordón, Parque Rodó y Barrio Sur, ofreciendo una referencia clave para analizar las actuales políticas de promoción inmobiliaria, que hoy persisten en iniciativas como el Programa de Rehabilitación de Viviendas.

En el pasado reciente, una de las mayores transformaciones en materia habitacional se produjo gracias a la Ley n.º 18.795, de Vivienda de Interés Social, promulgada en 2011 y rebautizada posteriormente como Ley de Viviendas Promovidas. Este instrumento, promovido por el gobierno nacional, fue concebido para incentivar la inversión privada en vivienda a través de exoneraciones fiscales, con el objetivo de dinamizar la construcción y reorientar la inversión inmobiliaria hacia las áreas centrales y pericentrales de Montevideo.

No obstante, su implementación ha generado transformaciones urbanas que merecen una lectura crítica. Desde sus inicios hasta 2024, se promovieron más de 27.600 unidades<sup>41</sup> bajo este régimen, concentrándose en barrios como Cordón, Parque Rodó y Palermo, con un aumento sostenido en el precio del suelo y de la vivienda en estas zonas. En contraste, el acceso a

---

<sup>41</sup> Cieri, J. L. (2024, 10 de abril). *Vivienda Promovida: cómo funciona el plan con el que Uruguay pudo construir más de 35.000 casas*. Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2024/04/10/vivienda-promovida-como-funciona-el-plan-con-el-que-uruguay-pudo-construir-mas-de-35000-casas/>

estos inmuebles por parte de sectores de ingresos medios y bajos ha sido limitado, dado que los valores finales de comercialización quedaron por fuera de sus posibilidades económicas.

Este modelo ha impulsado una densificación selectiva y ha producido discontinuidades en la trama urbana, con edificios nuevos que no siempre dialogan con su entorno. A su vez, los incentivos fiscales favorecieron a inversores por sobre residentes, impulsando un mercado de renta con tasas de retorno atractivas pero con escasa incidencia en la reducción del déficit habitacional. Si bien algunas áreas experimentaron una revitalización parcial, la gentrificación incipiente ha desplazado progresivamente a antiguos habitantes, modificando la composición socioeconómica de los barrios centrales.

En términos urbanos, la lógica atomizada de los desarrollos promovidos no ha garantizado la consolidación de un tejido continuo ni la diversificación programática de las áreas intervenidas. A más de una década de su implementación, los efectos de la ley evidencian tensiones entre sus objetivos iniciales y sus impactos reales, abriendo el debate sobre la necesidad de políticas de vivienda que integren de forma más efectiva el acceso social, la permanencia y la cohesión territorial.

En zonas periféricas, en tanto, han surgido nuevas estrategias de acceso a la vivienda, como el Plan Lote, el Plan Juntos o el programa de prevención de asentamientos y construcción de viviendas por ayuda mutua CONVIVE. Estas iniciativas facilitan la adquisición de suelo urbano y vivienda sin necesariamente inscribirse en una estrategia integral de planificación territorial. De manera similar, la proliferación de barrios cooperativos ha sumado unidades al stock habitacional sin garantizar siempre la provisión adecuada de servicios urbanos y equipamientos barriales que permitan su integración plena a la trama urbana. Paralelamente, iniciativas como la recuperación de fincas abandonadas y el desarrollo de programas de alquiler social se enfocan en la gestión del stock habitacional existente en el centro, buscan mitigar procesos de gentrificación-turistificación y se consolidan como prioridades emergentes en la agenda municipal. El desafío sigue siendo garantizar un hábitat digno, equitativo y ambientalmente sostenible para el futuro de Montevideo.

En este contexto, el FOROSO (Fondo Rotatorio Solidario) juega un papel relevante. Se trata de un espacio donde las federaciones de cooperativas presentan propuestas y colaboran en la implementación de la política de la Cartera de Tierras, principal instrumento de Montevideo para asignar suelo a cooperativas y otros colectivos que requieren acceso a la tierra para construir su vivienda. Además, gestiona la asignación de suelo urbanizado para distintos programas de vivienda en coordinación con el MVOT.

Por otro lado, está en vías de aprobación el SUVI (Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda), un conjunto ordenado de acciones y herramientas elaboradas en el marco de la Ley n.º 18.308 para optimizar el uso del suelo urbano y mejorar el acceso a la vivienda. Entre sus líneas estratégicas se destacan la densificación de áreas urbanizadas, la urbanización controlada para evitar la expansión no planificada y la promoción del plan a través del asesoramiento a actores y actrices clave. El análisis de su estado de situación<sup>42</sup> revela que el problema habitacional no es de cantidad, sino de distribución y calidad, identificando la necesidad de 25.000 viviendas para realojos y hogares allegados, frente a una disponibilidad potencial de 78.700 unidades. No obstante, el suelo efectivamente utilizable para vivienda se reduce a 47.300 unidades, considerando criterios de infraestructura básica.

El SUVI plantea diversas estrategias para poner suelo a disposición, abordando terrenos construidos sin uso, predios subutilizados y lotes vacíos. A través de disposiciones generales, actuaciones y recomendaciones, se busca garantizar un uso eficiente del suelo, apoyado en herramientas normativas disponibles como impuestos incrementales, exoneraciones de tri-



Barrio Ciudad Vieja. Al fondo: Cerro y Bahía de Montevideo. 07 de noviembre de 1932. CdF. Intendencia de Montevideo.

butos y mecanismos de gestión como el derecho de preferencia y el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), que se propone complementar y ajustar. Con estas estrategias, se pretende consolidar una política de suelo que garantice el acceso equitativo y sostenible al suelo y a la vivienda.

## Patrimonio y ciudad: una dimensión estructurante del territorio

La historia de la planificación urbana de Montevideo, como se ha señalado, ha contado con diversos planes e instrumentos que han dejado su huella en la ciudad. Sin embargo, los valores arquitectónicos, urbanos, ambientales, paisajísticos, históricos y simbólicos del territorio existente no siempre fueron considerados de manera equitativa al momento de formular muchas de esas propuestas.

---

<sup>42</sup>Intendencia de Montevideo. (2020). *Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda (SUVI)*. Unidad Plan de Ordenamiento Territorial, Departamento de Planificación. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/puesta-de-manifiesto-plan-suvi>

<sup>43</sup>Canén, P. (2022). *Valoración y reposo. El patrimonio como política pública: Conceptos globales, recepciones locales y estrategias para las áreas testimoniales de Montevideo* (Tesis de maestría inédita). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo.



Durante gran parte del siglo XX, la planificación territorial y las iniciativas vinculadas con la preservación del patrimonio se desarrollaron por caminos separados<sup>43</sup>. No obstante, es posible identificar ciertas ideas y propuestas que permiten vislumbrar su confluencia en las últimas décadas del siglo. En los años ochenta, por ejemplo, la actividad del Grupo de Estudios Urbanos (GEU) en defensa del patrimonio arquitectónico y urbano desencadenó un proceso de toma de conciencia a nivel social, propiciando un cambio en la concepción y en la gestión del patrimonio. Este proceso se consolidó posteriormente como política integral con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Particularmente, se reconoce que la consideración del patrimonio en los procesos de planificación no solo implica decisiones técnicas, sino también debates colectivos sobre lo que se valora y desea preservar. Este análisis aborda cómo la noción de patrimonio se ha integrado de forma progresiva a los instrumentos de ordenamiento territorial, tanto desde enfoques impulsados por saberes expertos como desde visiones construidas por personas y colectivos sociales diversos, tomando como referencia algunas experiencias relevantes en la ciudad de Montevideo.

## **Evolución del concepto de patrimonio**

El concepto de patrimonio ha evolucionado desde visiones objetuales y monumentalistas — vinculadas estrechamente a la figura del monumento histórico como expresión de la memoria asociada a hitos y personajes relevantes en la afirmación de la idea de nación— hacia enfoques contemporáneos que integran nuevas dimensiones y escalas. El repertorio patrimonial se ha ampliado desde la consideración del edificio aislado a los conjuntos, los entornos urbanos y el paisaje; y desde los aspectos materiales a la inclusión de lo simbólico e inmaterial.

Más allá de los conceptos señalados, los paradigmas de referencia y los momentos históricos, el patrimonio ha sido siempre un tema de debate. Las posturas críticas frente a ciertas propuestas de transformación urbana han trascendido, en muchos casos, los ámbitos disciplinares para instalarse en el centro del interés público. En estas situaciones, se evidencian tensiones entre lo que se considera valioso —y, por lo tanto, debe preservarse— y lo que se juzga como sustituible o transformable. Estas valoraciones, además, varían según los contextos culturales y/o epocales.

## **Patrimonio y propuestas urbanas**

Es interesante mencionar algunos ejemplos que han sido señalados por Ponte *et al.*<sup>44</sup> como “corrientes invisibles” en el pensamiento y en las prácticas disciplinares. En este sentido, destacan que esta concepción integral del patrimonio urbano y de sus orígenes pueden rastrearse como una línea de larga duración, que se inicia con el pensamiento de Julio Vilamajó en los años treinta, atraviesa el siglo XX, y se consolida con el rescate de la ciudad histórica en Uruguay desde los años ochenta, en el marco de la actividad del GEU liderado por Mariano Arana.

En 1929, la Dirección de Obras Municipales de la Intendencia Municipal de Montevideo presentó el Anteproyecto de Urbanización del Pueblo de Santiago Vázquez, que proponía la creación de un parque y un polo de atracción turística a partir de la intervención en un viejo matadero fuera de funcionamiento y propiedad de la Intendencia de Montevideo. Esta inicia-

---

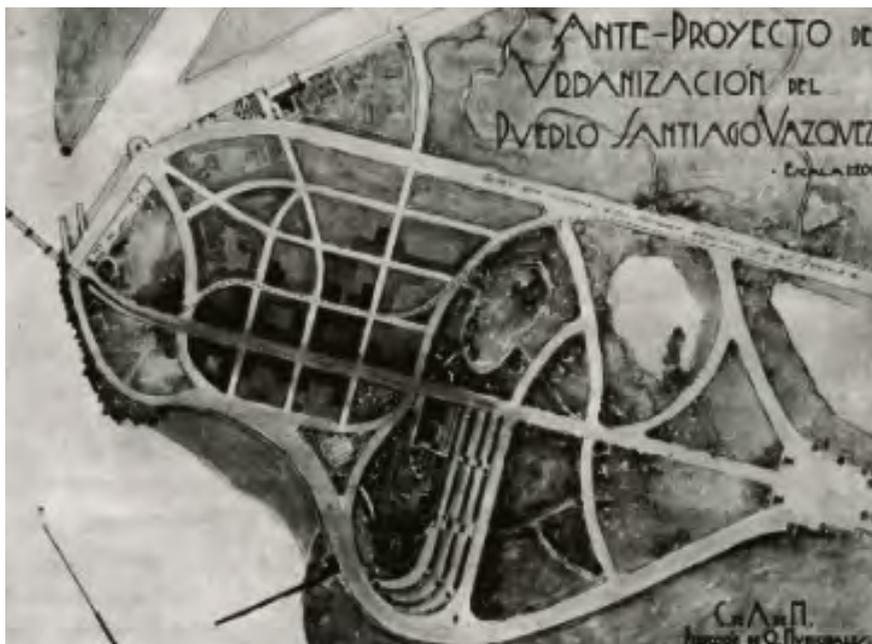
<sup>44</sup> Ponte, C., Cesio, L., Gatti, P. y Mazzini, A. (2008). *Arquitectura y patrimonio en Uruguay: Proceso de inserción de la arquitectura como disciplina en el patrimonio*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

<sup>45</sup> El trazado original fue alterado por la construcción de los accesos a Montevideo, lo que generó protestas tanto de los vecinos afectados como del Grupo de Estudios Urbanos.

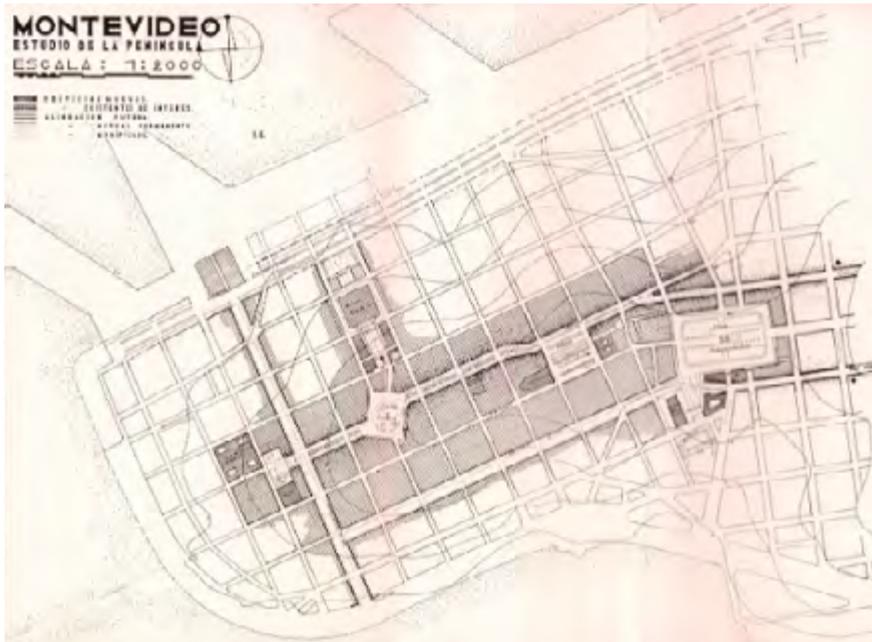
tiva es una de las primeras propuestas que buscaba la conservación de edificios existentes sin valor de monumento histórico, asignándoles nuevos usos. Además, se destacaba por su consideración del paisaje natural, “respetando las vistas de los panoramas naturales”, lo que la vinculaba al patrimonio ambiental. Aunque el proyecto no se concretó en su totalidad, muchas de sus ideas se materializaron más adelante con la construcción del Parque II República Española, declarado Monumento Histórico Nacional en 1975<sup>45</sup>.

En 1931, en el contexto del debate sobre el Plan Regulador de Montevideo, Julio Vilamajó y Octavio De los Campos expusieron diferentes perspectivas sobre el tratamiento del patrimonio urbano. Vilamajó defendía la idea de que el Plan Regulador no debía alterar la configuración y el crecimiento de la ciudad, sino continuar con sus directrices históricas, afirmando: “un plan continuador, plan exaltador de la personalidad creada por el vivir, un plan abierto siempre al porvenir. Eso es lo que debe ser Montevideo tal cual lo han iniciado los pobladores en sus comienzos y que debemos nosotros mejorarlo para legarlo al futuro”<sup>46</sup>. En contraste, De los Campos consideraba que la ciudad no tenía un pasado arquitectónico significativo que defendiera, argumentando: “Nuestra ciudad no tiene un pasado arquitectónico que defender. Montevideo no es París ni Roma; pocos son sus edificios de significación (...) La continuación lógica del pasado nos interesa hasta donde no obstaculice los problemas del futuro, que urbanizar es mirar hacia adelante”<sup>47</sup>.

Sin embargo, Mazzini y Méndez<sup>48</sup> observan algunas coincidencias entre estas posturas: ambas valoraban el Plan Regulador<sup>49</sup> como un instrumento esencial para la gestión urbana de la ciudad moderna, y ambas relativizaban el valor del patrimonio construido, concentrándose más en los monumentos aislados que en el contexto urbano completo.



Anteproyecto de Urbanización del Pueblo de Santiago Vázquez. Revista Arquitectura n.º 151, pág 174. SAU, junio 1930



Plan General de Remodelación de la Península de Ciudad Vieja. Revista del Instituto de Urbanismo, n.º 4. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, 1938, pág. 50-51

Otra propuesta que refleja un pensamiento alternativo sobre el patrimonio para la época es el Plan General de Remodelación de la Península de Ciudad Vieja.<sup>50</sup> Entre 1932 y 1938, el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura presentó el Plan, dirigido por el arquitecto Mauricio Cravotto. El mismo, que desarrollaba algunas ideas del Plan Regulator de 1930, buscaba descongestionar la zona mediante intervenciones viales que modificarían el damero de Millán (hoy Monumento Histórico). Entre otras acciones, se generaban “huecos” en la edificación, se ensanchaban algunas calles y se reorganizaba la masa edificada. Algunos edificios fueron seleccionados para su conservación<sup>51</sup>, considerados elementos singulares y monumentales, y se intervendría en el espacio urbano para valorarlos.

---

<sup>46</sup> Vilamajó, J. (1931, 27 de marzo). Sobre el Plan Regulator de Montevideo. *El Día*.

<sup>47</sup> De los Campos, O. (1931, 1 y 7 de abril). *El Día*.

<sup>48</sup> Mazzini, E. y Méndez, M. (2011). *Polémicas de arquitectura en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Biblioteca Plural, CSIC. <https://www.farq.edu.uy/iha/publicaciones/polemicas-de-arquitectura-en-el-uruguay-del-siglo-xx/>, p. 89.

<sup>49</sup> El Plan era asumido como un gran proyecto urbano, concebido como un tema de composición, donde primaban los aspectos formales y simbólicos del diseño de la ciudad.

<sup>50</sup> Publicado en la *Revista del Instituto de Urbanismo*, n.º 4. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo en 1938.

<sup>51</sup> Entre los edificios relevados se encontraban el Hospital Maciel, el Asilo, la Bolsa de Comercio, la Aduana, el Cabildo, la Catedral y el Teatro Solís, todos ellos considerados piezas clave del patrimonio arquitectónico e institucional de Montevideo.

<sup>52</sup> Ponte, C., Cesio, L., Gatti, P., & Mazzini, A. (2008). *Arquitectura y patrimonio en Uruguay. Proceso de inserción de la arquitectura como disciplina en el patrimonio*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. p. 20

Según *Ponte et al.*, en este caso los “edificios de interés” representaban algunas “memorias” que se ponían en valor a través de la intervención del arquitecto o arquitecta urbanista, quien no actuaba como restaurador, sino que se alineaba con el pensamiento urbanístico de Le Corbusier, tal como se expresó en la Carta de Atenas.<sup>52</sup>

## Patrimonio y ciudad: cambios de enfoque

En 1971, con la sanción de la Ley 14.040 se crea la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación<sup>53</sup>, estableciéndose el marco general de la política patrimonial a nivel nacional. A partir de entonces, entre 1975 y 1979 se declaró un número significativo de bienes como Monumento Histórico Nacional, en su mayoría inmuebles.

En estos años, el arquitecto Aurelio Lucchini<sup>54</sup> aportó una visión innovadora al destacar, en su defensa de las casas-quinta del Prado<sup>55</sup>, no solo su valor histórico o de tradición, sino también su pertenencia a un sistema estructural-ambiental que debía ser preservado. En su Informe de Bienes Culturales Arquitectónicos<sup>56</sup>, se propuso una concepción ampliada del patrimonio que incorporaba no sólo edificios individuales, sino también series, asociaciones de edificios, espacios viarios, parques y jardines, ciudades, redes de comunicación territorial y paisajes caracterizados. Este enfoque trasciende el valor individual para incorporar una escala urbana, introduciendo en el medio local el concepto de ambiente o área caracterizada y el valor de pertenencia a un sistema.

Sin embargo, mientras este pensamiento representaba un avance cualitativo en la comprensión del patrimonio, el gobierno militar de la época se replegó hacia una concepción más restringida, centrada en el monumento como objeto raro, aislado y vinculado a la esencia de la Nación. Esta visión, que Lucchini había cuestionado, no sería revisada hasta entrados los años ochenta<sup>57</sup>. En 1979, en un contexto de creciente presión del mercado inmobiliario, se produjo la desafectación de 58 Monumentos Históricos Nacionales. Muchos de ellos fueron demolidos, bajo el argumento de que no estaban vinculados a acontecimientos ni personajes relevantes del pasado nacional.

En este contexto, el GEU<sup>58</sup> desarrolló una intensa acción ciudadana orientada a crear conciencia sobre la necesidad de defender la ciudad y sus valores.

---

<sup>53</sup> Con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en el señalamiento de los bienes a ser declarados monumentos históricos, se creó una comisión hoy denominada Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación (CPCN), que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

<sup>54</sup> Entre 1972 y 1976, se desempeñó como delegado de la Facultad de Arquitectura ante la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación. Una reseña de su trayectoria puede consultarse en: <https://nomada.uy/guide/view/authors/3511>

<sup>55</sup> Lucchini, A. (1973). *Informe sobre casa-quintas de Montevideo: Fundamentos para protegerlas, método de trabajo para seleccionarlas, disposiciones para declararlas monumentos artísticos y culturales.*

<sup>56</sup> Lucchini, A., Bausero, P. y Laroche, C. (1974). *Informe de la subcomisión encargada de estudiar un conjunto de bienes culturales arquitectónicos considerando la conveniencia de otorgarles la protección de la Ley n.º 14.040.* El estudio analiza 339 bienes arquitectónicos con el objetivo de verificar si constituyen testimonios significativos del desarrollo de la Nación y de establecer las calidades necesarias para cumplir dicha función cultural.

<sup>57</sup> Según Ponte y Cesio (2018), se trata de pensamientos alternativos que emergen en un momento dado como respuesta crítica a enfoques anteriores, y que con el tiempo se transforman en el nuevo paradigma dominante.

<sup>58</sup> El grupo fue creado en 1980, integrado por arquitectos y estudiantes de arquitectura, bajo el liderazgo del Arq. Mariano Arana. Desarrolló una intensa actividad entre 1980 y 1984, en torno al estudio, difusión y protección del patrimonio urbano y arquitectónico.

<sup>59</sup> Entre 1980 y 1983, el grupo produjo y presentó dos obras clave: *Una ciudad sin memoria* (1980) y *¿A quién le importa la ciudad?* (1983), con más de 300 presentaciones realizadas en Montevideo, en el interior del país y en ciudades de Argentina, Brasil, Italia y Francia.



A través de afiches, postales, guías, folletos, exposiciones y audiovisuales<sup>59</sup>, el GEU propuso una mirada alternativa que ponía en cuestión la idea del monumento aislado y subrayaba la importancia del ambiente urbano caracterizado, tal como lo había planteado Lucchini.

El grupo llevó adelante una labor sistemática de investigación, análisis y documentación sobre la problemática urbana de Montevideo, proponiendo acciones concretas como la rehabilitación del Mercado del Puerto y su entorno, o la recuperación del Barrio Reus Sur. Su accionar fue clave en la difusión y consolidación de nuevas perspectivas en defensa de la memoria histórica de la ciudad, sentando las bases para el posterior desarrollo de acciones, instrumentos e intervenciones urbano-arquitectónicas.

### **Los inicios de la gestión patrimonial: la Ciudad Vieja de Montevideo**

Como señala Spósito<sup>60</sup>, en el ámbito departamental de Montevideo, la Administración reaccionó al contexto de especulación inmobiliaria y demoliciones. En consecuencia, en 1982 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”, siendo esta la primera norma de protección del patrimonio de carácter urbano-territorial en el departamento de Montevideo.<sup>61</sup>

La nueva normativa estableció algunas disposiciones urbanísticas y edilicias particularizadas para la Ciudad Vieja, realizó una valoración patrimonial de espacios y construcciones, y aportó un novedoso mecanismo de gestión a través de un órgano descentralizado y participativo: la Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja (CEPCV).<sup>62</sup>

A partir de lo anterior y de las acciones de defensa realizadas en la Ciudad Vieja, se estableció la necesidad de contar con información detallada de las construcciones y espacios del área. El primer Inventario Básico del Patrimonio Arquitectónico de la Ciudad Vieja (1983) fue realizado por la Intendencia Municipal de Montevideo y la Sociedad de Arquitectos del



Afiche Ciudad Vieja. Grupo de Estudios Urbanos. 1983

Uruguay (SAU), bajo la dirección de los arquitectos Mariano Arana, Antonio Cravotto y Miguel Ángel Odriozola. Se realizaron fichas de todos los padrones del Área Testimonial, se identificaron los Elementos Significativos y se calificaron las construcciones con Grados de Protección Patrimonial.<sup>63</sup>

Con la aprobación de la normativa y la implementación del modelo de gestión basado en la Comisión Especial, se abordaron otras iniciativas vinculadas con proyectos de vivienda y rehabilitación de edificaciones existentes, con participación de promotores privados y financiación del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Además, se elaboró una normativa de cartelería comercial adecuada a los valores arquitectónicos y se crearon incentivos como la exoneración de impuestos municipales y nacionales a las obras de rehabilitación de edificios de alto valor patrimonial.

A mediados de la década de los 80, se produce una ampliación en la mirada patrimonial hacia otras áreas de la ciudad. Resultan aportes fundamentales en este proceso, además de la actividad del GEU, la propuesta realizada por el Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR, 1986)<sup>64</sup> y el Informe de Áreas Caracterizadas realizado mediante un convenio entre la IMM y la SAU en el año 1984, entre otros. En consecuencia, se declararon como Áreas Testimoniales el Barrio Reus al Norte, el Barrio Reus al Sur y el Barrio Sur.<sup>65</sup>

A partir de 1990, en un contexto de cambios políticos que dieron inicio al proceso de descentralización, se produjeron nuevas declaratorias de Áreas Testimoniales, incorporando zonas con características ambientales muy diferentes y nuevas Comisiones Especiales Permanentes (CEP). Es el caso de las declaratorias de Pocitos Viejo, Carrasco-Punta Gorda y Prado-Capurro.<sup>66</sup>

En la IMM, se crea la Unidad de Protección del Patrimonio Edificio, Urbanístico y Ambiental (hoy Unidad de Protección del Patrimonio) con los cometidos de contribuir al establecimiento de una política general para el patrimonio departamental, gestionar los bienes que no estaban dentro de la jurisdicción de ninguna Comisión Especial Permanente y coordinar el accionar de las mismas. En esta etapa, la participación en las CEP se extendió al incorporar delegados de los órganos locales, sumando miradas desde ámbitos no especializados o técnicos, como en el caso de las representaciones vecinales.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Spósito, E. (2019). La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982–2018). En *Monumentos y Sitios Uruguay* (p. 53). ICOMOS Uruguay.

<sup>61</sup> Decreto n.º 20.843 del 28 de junio de 1982 y Resolución n.º 187.857 del 10 de agosto de 1982, que reglamenta su aplicación.

<sup>62</sup> Spósito, E. (2019). La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982–2018). En *Monumentos y Sitios Uruguay*. ICOMOS Uruguay.

<sup>63</sup> La definición de estos criterios fue incorporada años más tarde en la normativa departamental mediante el *Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja*, aprobado por el Decreto n.º 30.565 del año 2003.

<sup>64</sup> Propuesta ganadora del concurso realizado en el marco del *Primer Foro de la Innovación y la Creatividad*, organizado por el Centro de Innovación y Desarrollo (CID) en noviembre de 1985 en Montevideo. Los autores del proyecto fueron Thomas Sprechmann, Mario Lombardi, Juan Bastarrica, Enrique Benech, Federico Bervejillo, Antonio Gervaz, Martha Kohen, Rubén Otero y Arturo Villamil.

<sup>65</sup> Declaración de áreas patrimoniales mediante los siguientes decretos: Barrio Reus al Norte (Decreto n.º 22.872, 1986), Barrio Reus al Sur (Decreto n.º 22.873, 1986) y Barrio Sur (Decreto n.º 24.577, 1990).

<sup>66</sup> Declaración de áreas patrimoniales complementarias mediante los siguientes decretos: Pocitos Viejo (Decreto n.º 24.546, 1990), Carrasco–Punta Gorda (Decreto n.º 24.555, 1990) y Prado–Capurro (Decreto n.º 25.289, 1991).

<sup>67</sup> Spósito, E. (2019). *La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982–2018)*. En *Monumentos y Sitios Uruguay* (pp. 57–58). ICOMOS Uruguay.

## El patrimonio en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT), aprobado en 1998 refleja, como expresaba Mariano Arana:

*"una idea de ciudad que se sustenta en los principios de la equidad y la integración social, de la democracia política, de la descentralización y la participación, de la defensa del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, de la promoción de los valores de la tolerancia, del pluralismo y del respeto a la diversidad".<sup>68</sup>*

Spósito expresa que el POT estableció un vínculo entre el patrimonio, la planificación y el ordenamiento del territorio, señalando en este sentido cuatro aportes esenciales:

*"el planteo de la preservación como uno de los tres lineamientos estratégicos del plan; el reconocimiento de las áreas caracterizadas dentro de la zonificación Terciaria; la creación de un Régimen Patrimonial de Suelo en el que se integran al sistema los bienes y áreas que habían sido reconocidas hasta el momento, y la definición de los instrumentos derivados específicos para el ordenamiento y protección del patrimonio, los Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora y los Inventarios Patrimoniales".*

Con respecto a la preservación edilicia y urbana, el POT consagra dentro de sus líneas estratégicas la preservación, entendida en su acepción más abarcativa. No propone un congelamiento nostálgico y conservador de la ciudad, sino que plantea "preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico, compatibilizando el mismo con las necesidades y exigencias de renovación y de aporte constructivo de las nuevas generaciones". En ese sentido, refleja la continuidad de las ideas urbanísticas de la década de 1980 con el reconocimiento de la diversidad histórica de las partes de la ciudad y su valor patrimonial, sin desconocer la visión general de toda la ciudad.<sup>70</sup>

El capítulo II.4 de la Memoria de Ordenación del POT está destinado a la definición de los criterios de preservación patrimonial natural y cultural, tanto en suelo urbano como rural. Los valores patrimoniales departamentales se consideran un componente estructural dentro del Plan así como en los planes parciales y proyectos urbanos<sup>71</sup>. En esa dirección, se establecieron criterios claros para clasificar y seleccionar áreas y obras con valor testimonial así como preservar los valores de los barrios tradicionales mediante instrumentos de protección diferenciada del patrimonio.

La gestión de las Áreas Patrimoniales definidas por el POT según criterios urbanísticos, históricos, arquitectónicos, paisajísticos, simbólicos y culturales<sup>72</sup>, se articula a través de los Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora, los inventarios patrimoniales, el control de intervenciones y la promoción de valores y acciones concretas.

El Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora para Ciudad Vieja (PECVM) no solo fue el primero en implementarse<sup>73</sup> tras la aprobación del POT, sino que también sentó un precedente fundamental al establecer el sistema de catalogación y la estructura normativa que luego se aplicarían en otras áreas patrimoniales. Entre los aspectos principales del PECVM, se encuentra su definición como instrumento técnico y político que resulta una guía para la acción.

Entre sus objetivos se encuentran la preservación y puesta en valor del tejido urbano, la recalificación de los espacios públicos, la recuperación del patrimonio edilicio existente, la inserción adecuada de las nuevas edificaciones, la correcta accesibilidad y circulación, así como la mejora de la calidad de vida de las personas habitantes y usuarias de la Ciudad Vieja. A partir de estos objetivos de protección y desarrollo, el modelo territorial sintetiza los aspectos espaciales de la visión futura del área, destacándose la relación entre el patrimonio histórico y la contemporaneidad en la estructura de sistemas urbanos y en la del tejido.

En síntesis, a nivel departamental el POT ha establecido el marco y el PECVM ha sido el referente para otros planes que incluyen el componente patrimonial como uno de sus aspectos fundamentales: el Plan de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur, aprobado en 2003; el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda, aprobado en 2010; y el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Prado-Capurro, aprobado en 2015. Asimismo, a partir del primer Inventario patrimonial de Ciudad Vieja del año 1983, se han desarrollado otros inventarios que han perfeccionado las fichas y la metodología, incorporando las nuevas tecnologías en su elaboración.<sup>74</sup>

## Los nuevos instrumentos

En el año 2008 se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)<sup>75</sup>, que consolidó a nivel nacional el vínculo entre el ordenamiento del territorio (en particular su planificación) y la valoración y protección del patrimonio.<sup>76</sup> La ley estableció como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la tutela y valorización del patrimonio cultural, y definió el patrimonio como el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos.

Otro aporte de la LOTDS fue la incorporación del deber de conservar y proteger el patrimonio cultural dentro de los deberes vinculados a la propiedad inmueble. Asimismo, incluyó entre los derechos territoriales de las personas la participación en los procedimientos de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial.

Las Directrices Departamentales de Montevideo<sup>77</sup> incluyeron, dentro de sus objetivos, la preservación de los valores ambientales y los recursos naturales, promoviendo un desarrollo integral y sostenible. Dentro de las principales estructuras y sistemas territoriales, se definió el sistema de espacios protegidos como “el conjunto edilicio y ambiental representativo de la identidad colectiva de quienes habitan Montevideo, tales como edificios, espacios, zonas, elementos naturales de valor ecosistémico y visuales, restos arqueológicos, etc, poseedores de valores patrimoniales y testimoniales objetos de protección”.

---

<sup>68</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (1998). *Plan Montevideo* (p. 8). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

<sup>69</sup> Spósito, E. (2019). *La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982-2018)*. En *Monumentos y Sitios Uruguay* (p. 59). ICOMOS Uruguay.

<sup>70</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (1998). *Plan Montevideo* (pp. 13 y 18). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

<sup>71</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (1998). *Plan Montevideo* (p. 161). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

<sup>72</sup> Las áreas definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) fueron: Ciudad Vieja, Pocitos Viejo, Carrasco y Punta Gorda, El Prado, Villa Colón (Lezica) y Colón, identificadas por su valor patrimonial y urbano singular.

<sup>73</sup> Decreto n.º 30.565 de 2003, por el cual se aprueba el *Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja*.

<sup>74</sup> Entre los trabajos realizados se destaca el *Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de Ciudad Vieja*, desarrollado en 2010 mediante un convenio entre la Intendencia de Montevideo y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. El inventario está disponible en línea en: <https://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/>

<sup>75</sup> Ley n.º 18.308. *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (LOTDS), promulgada el 18 de junio de 2008.

<sup>76</sup> Spósito, E. (2019). *La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982-2018)*. En *Monumentos y Sitios Uruguay* (p. 62). ICOMOS Uruguay.

<sup>77</sup> Decreto Departamental n.º 34.870 de 2013, por el cual se actualizan disposiciones relativas a la protección del patrimonio en el territorio de Montevideo.



Además, se establecieron lineamientos para el sistema de espacios protegidos, entre los cuales se destacan la protección y promoción de áreas rurales de alta naturalidad y de prioridad agrícola; la necesidad de visualizar el patrimonio urbano como factor de desarrollo activo y duradero; y de la ejecución de intervenciones socioterritoriales para la recuperación del patrimonio urbano, apoyadas en categorías conceptuales que amplíen la visión disciplinar, desde un enfoque holístico e identificatorio de temáticas confluyentes en el objeto patrimonial.

En síntesis, la evolución conceptual y las miradas más recientes en relación al patrimonio han sido integradas a los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, en sus diferentes escalas.

## La diversidad patrimonial

Desde hace más de 40 años, las Comisiones Especiales de las Áreas Patrimoniales (CEP)<sup>78</sup> propician la participación y promueven la identificación de los valores patrimoniales en las áreas donde se localizan. En este sentido, Spósito<sup>79</sup> señala que las CEP “en su origen estaban, y todavía lo están, muy concentradas en lo arquitectónico y en lo urbanístico y esto es el resultado natural de las preocupaciones que tienen las instituciones vinculadas”.

Sin embargo, en los últimos diez años, la administración ha promovido activamente la inclusión de nuevas perspectivas y dimensiones del patrimonio, invitando a personas de diversas disciplinas y colectivos sociales. Como se ha mencionado, la noción de patrimonio ha experimentado una notable evolución, integrando una variedad cada vez mayor de bienes, personas y comunidades que contribuyen a su definición y significado. Gracias a este enfoque, se ha logrado un trabajo de valoración y divulgación más rico y diverso, que refleja la complejidad y pluralidad del patrimonio.

En esta línea, el programa Patrimonio en los Barrios es una iniciativa de la UPP que comenzó en el año 2016. Se fundamenta en dos principios esenciales. En primer lugar, reconoce que el patrimonio es una construcción social, donde la definición de su universo trasciende el ámbito técnico y se nutre del saber comunitario. En segundo lugar, concibe el patrimonio de manera diversa, abarcando no sólo los bienes materiales, sino también las expresiones culturales que conforman la identidad de un barrio. En este sentido, el programa representa un reconocimiento de la importancia del patrimonio cultural y comunitario en la construcción de la identidad de los barrios.

A partir de la implementación del programa se ha fortalecido el trabajo con los municipios, los concejos vecinales y las organizaciones de la sociedad civil y se profundizó el proceso de participación que existía en el territorio. Además, con el programa surgió el Fondo Patrimonio en los Barrios que desde el año 2019 acompaña “acciones colectivas de promoción y divulgación de bienes y expresiones culturales barriales, apoyando propuestas inclusivas que alcancen un público amplio”.<sup>80</sup> En ese sentido, el patrimonio cultural se concibe como una creación colectiva en constante evolución, cuyas manifestaciones varían según el contexto y se entrelazan con los sentimientos e ideas que las personas proyectan sobre sus territorios.

---

<sup>78</sup> En el marco de las políticas de protección patrimonial, se conformaron comisiones especiales permanentes para distintas áreas de Montevideo: Comisión Especial Permanente de Ciudad Vieja, de Pocitos, de Carrasco y Punta Gorda, del Prado, de Peñarol y del Barrio Reus al Norte, con el objetivo de asesorar en materia de gestión, conservación y puesta en valor de estos entornos.

<sup>79</sup> Intendencia de Montevideo. (2015). *Participación ciudadana, una señal de identidad: Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo* (p. 276). Montevideo: Intendencia de Montevideo.

<sup>80</sup> Intendencia de Montevideo. (2024). Bases del Fondo Patrimonio en los Barrios. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/patrimonio/llamado-al-fondo-patrimonio-en-los-barrios>

Otro aspecto importante en materia de procesos participativos vinculados a lo patrimonial fue la creación de la figura de Bien de Interés Municipal (BIM)<sup>81</sup> en el año 2015, definida como aquellas construcciones, espacios o elementos urbanos poseedores de valores intrínsecos particularmente relevantes desde el punto de vista cultural, que dada su naturaleza son significativos para una comunidad local. La Junta Departamental de Montevideo establece, entre otros aspectos, que la designación de un BIM incluye debate y acuerdo con la comunidad lo que implica un proceso de participación colectiva.

Desde 2015 fueron protegidos bajo esta figura patrimonial la Fachada del ex-Teatro del Círculo de Obreros de la Unión, Villa Yerúa, el café Vaccaro, la Plaza Terminal Goes y el recientemente aprobado Barrio Jardín del Parque Rodó<sup>82</sup>. Estas declaratorias se suman a los más de 1000 Bienes de Interés Departamental aprobados desde 1995.

Cada proceso para la declaración de Bien de Interés Municipal (BIM) ha sido diferente, ya que las perspectivas de valoración en torno a los bienes han sido diversas. Sin lugar a dudas, en el recorrido se ha fortalecido la colaboración entre los equipos técnicos de la Unidad de Protección del Patrimonio, los gobiernos municipales y otras entidades locales involucradas en la gestión del patrimonio. A través de encuentros, intercambios y capacitaciones, se ha promovido un diálogo abierto sobre los alcances de la protección patrimonial, y se han recogido las inquietudes y sugerencias de la comunidad local, de los equipos técnicos y autoridades de los municipios de Montevideo con un enfoque interdisciplinario.

En síntesis, además de las transformaciones del territorio y su proceso de planificación, la visión sobre el patrimonio también ha cambiado a lo largo del tiempo. La evolución de su concepto ha permitido reconocer una diversidad cada vez mayor de bienes con valor patrimonial. Paralelamente, la valoración del patrimonio ya no es exclusiva del saber experto; la sociedad, a través de personas y colectivos diversos, participa activamente en la definición



Proyecto "PatriMoña" con niños y niñas de la escuela N.º 157 de Villa García

de los elementos que la representan. Este proceso no solo fortalece el sentido de pertenencia ciudadana, sino que también se convierte en una herramienta clave para la construcción del futuro.

## Participación ciudadana: de la planificación al compromiso colectivo

El concepto de territorio está siendo revalorizado en el contexto de la globalización. Se lo vincula a procesos de desarrollo endógeno y cultura local, lo que se traduce en la idea del territorio como sujeto e implica la recombinación creativa de la vista desde arriba con las múltiples miradas desde abajo.<sup>81</sup> El consenso y la ilusión de la construcción colectiva del territorio están asociados a una valorización emergente de lo que se ha dado en llamar la negociación entre el conocimiento experto (el de las personas técnicas planificadoras) y conocimiento experimentado (el de la ciudadanía) en un proceso de aprendizaje mutuo, que ha puesto en relevancia los procesos participativos en la planificación.

Desde esta perspectiva sobre cómo encarar la materialización del territorio futuro, vale la pena repasar cómo se han construido históricamente la ciudad y el territorio, quiénes gestaron la idea del territorio, si esta se ve plasmada en planes u otros instrumentos que permiten compartir lo pensado, y cómo son los procesos tanto de construcción de la idea (planificación) como de la materialización de ella (ejecución), quiénes han participado y cuáles han sido sus roles.

Particularmente, se entiende por participación la intervención de la sociedad civil o de personas y colectivos con intereses propios, ya sea tomando conocimiento de propuestas, opinando sobre ellas o generando iniciativas. Este análisis abordará la planificación y la ejecución tanto en procesos impulsados desde arriba hacia abajo como en aquellos construidos desde abajo hacia arriba, a partir de algunos ejemplos del proceso de planificación de Montevideo.

### Desde arriba: planificación y voluntad política

La planificación urbana ha tenido momentos en los que la acción desde el poder político marcó con claridad el rumbo del desarrollo territorial. En este análisis, la acción “desde arriba” alude precisamente a ese ejercicio de autoridad institucional, donde el Estado define las reglas de juego, traza los lineamientos y, según el contexto, habilita —o no— la participación de personas y colectivos diversos.

Particularmente entre las décadas de 1930 y 1980, se consolida un enfoque normativo de la planificación, con un fuerte protagonismo estatal. En este período se desplegaron marcos

---

<sup>81</sup> Decreto Departamental n.º 35.477, del año 2015, por el cual se aprueban disposiciones específicas vinculadas a la gestión y protección del patrimonio en el departamento de Montevideo.

<sup>82</sup> Proyecto desarrollado por Eugenio Baroffio en el marco de su labor en la Intendencia de Montevideo, como se mencionó anteriormente, en el contexto de las iniciativas municipales de planificación urbana y patrimonial.

<sup>83</sup> Así lo expresa también, con palabras más llanas, el Arq. Mariano Arana en el prólogo del *Plan Especial Arroyo Miguelete*: “Un arroyo para una ciudad. En más de una oportunidad, hemos señalado que a las ciudades no las hacen los intendentes, los arquitectos, ni los urbanistas. A las ciudades las hacen, ante todo, en muy prolongados procesos históricos, sus propias poblaciones: los ciudadanos y las ciudadanas que en ellas habitan. Las ciudades son la consecuencia y el producto de las ideas; de proyectos, de intencionalidades y de propósitos; de complejos procesos sociales y culturales y, sobre todo, de la actuación de una diversidad de actores, personas, grupos e instituciones”. Intendencia Municipal de Montevideo, *Plan Especial Arroyo Miguelete*. Montevideo, marzo de 2004.

regulatorios centrados en la salubridad, la higiene urbana y la organización del crecimiento mediante disposiciones para el fraccionamiento y el amanzanamiento. Las decisiones sobre el desarrollo urbano recaían mayormente en el Estado, que ejercía un rol ordenador frente a la acción de particulares. La normativa se convierte así en el instrumento principal para modelar la expansión de la ciudad, estableciendo criterios que respondían a preocupaciones técnicas y sanitarias, pero también a una visión de progreso asociada a la racionalidad moderna.

Más cerca en el tiempo, la planificación en Montevideo incorporó la participación ciudadana en la elaboración de planes promovidos por la Intendencia de Montevideo. Como se detalla en *Proyectando el futuro. 30 años de planificación de Montevideo*, durante la década de los noventa se consolidó una visión estratégica del desarrollo departamental, alineada con la tendencia global de reconocer a las ciudades como agentes con capacidad para definir sus propias estrategias. En este contexto, la gobernanza evolucionó hacia un modelo más democrático, en el cual el gobierno de la ciudad integró activamente a diversas organizaciones de la sociedad civil y sectores empresariales.

La planificación estratégica en Montevideo se articuló con un proceso de descentralización que situó la participación ciudadana como eje fundamental. Un hito clave en este proceso fue la formulación del *Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo* en 1994, seguida por la creación del *Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo* en 1995. Esta instancia reunió a cámaras empresariales, organizaciones sociales, cooperativas, universidades y organismos públicos en la firma del *Acuerdo Ciudadano para el Desarrollo de Montevideo*. A nivel local, este modelo participativo se consolidó a través de los *Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal*<sup>84</sup> (PlaedeZ), elaborados por los *Equipos de Planificación Zonal* con el aporte de autoridades locales, vecinas y vecinos. Dichos planes definieron objetivos, estrategias y acciones prioritarias para cada zona de la ciudad, favoreciendo una apropiación social de la planificación.

En el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (Plan Montevideo), derivado del Plan Estratégico de 1994, si bien se contó con la participación institucional, experta y académica, según palabras de Mariano Arana en su presentación ante la Junta Departamental de Montevideo, el plan asumió un carácter de obra colectiva: "*Este Plan refleja una acumulación de experiencias e ideas de tal envergadura que no puede ser obra exclusiva de una persona ni de un grupo de personas, por calificadas que éstas puedan ser, mucho menos, de una institución u organismo..., sino que, por el contrario, es el patrimonio de una generación.*"<sup>85</sup>

En 2008, la *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, nutrida por el Plan Montevideo, fortaleció el marco normativo de la planificación. La ley estableció que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y de cumplimiento obligatorio, con carácter vinculante para planes, proyectos y actuaciones tanto de instituciones públicas como de particulares. Asimismo, consagró la participación ciudadana como un principio fundamental, exigiendo su incorporación en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial mediante instancias formales como la *Puesta de Manifiesto* y la *Audiencia Pública*. Además, la ley subrayó la necesidad de una coordinación interinstitucional efectiva, imponiendo la obligación de solicitar informes a organismos públicos, entes y servicios descentralizados, consolidando así un enfoque integral y participativo en la gestión territorial.

---

<sup>84</sup> Los PlaedeZ fueron antecesores de los Planes de Desarrollo Municipal que se realizaron una vez instalados los Municipios al implementarse la Ley de Descentralización de 2008. Las Juntas Locales y los Municipios tuvieron como antecesoras a las Comisiones Auxiliares Barriales, establecidas en la Constitución como "primer nivel de gobierno" a mediados del siglo XIX.

<sup>85</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial: Plan Montevideo*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.





Proyecto de Recuperación e Integración Urbana en la zona de Casavalle

Más allá de esta participación “impuesta” en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, en la Intendencia de Montevideo se promueve la participación más allá de lo dispuesto legalmente, es decir, una participación legal ampliada. Se puede nombrar como ejemplo el *Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle* que al estar enmarcado por el Plan Integral Cuenca Casavalle y existir un órgano multisectorial de acción en el territorio -el Concejo Casavalle- con ánimo de involucrar a todas las partes interesadas, se desarrollaron asambleas abiertas que posibilitaron la recepción de inquietudes, consultas, propuestas, reclamos, intercambios y se realizaron levantamientos de datos y encuestas. Al mismo tiempo que recibir e intercambiar contenidos, se dio a conocer el Plan en toda la zona.

### Desde arriba: ejecución y transformación del territorio

Todo plan nace con la intención de transformar la realidad. Pero tan relevante como su formulación es su ejecución, proceso que abarca desde grandes obras públicas hasta pequeñas intervenciones individuales, tanto del ámbito estatal como del privado. La planificación solo adquiere sentido cuando logra materializarse en el territorio, lo cual supone atravesar el desafío de articular múltiples acciones sostenidas en el tiempo.

El desarrollo urbano no se detiene. A menudo se produce a impulso de intereses particulares que pueden estar alineados —o no— con las determinaciones establecidas por los instrumentos de planificación, actuando incluso en desconocimiento de sus disposiciones. Por ello, alcanzar la ejecución efectiva de un plan implica más que voluntad política: requiere continuidad institucional, coordinación entre actores y una capacidad real de gestión operativa.

En el caso de Montevideo, algunos planes elaborados por la Intendencia han mostrado avances concretos en su implementación. Tal es el caso del Plan de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur o el Plan Especial Arroyo Miguelete, cuya antigüedad ha permitido que el paso del tiempo revele sus resultados. Por su parte, los Proyectos Urbanos de Detalle — como el de las Siete Manzanas o el entorno de Raincoop—, por su menor escala y su origen en iniciativas puntuales, presentan una dinámica más ágil hacia la ejecución. Todas estas acciones comparten un hilo común: su alineación con la planificación y su contribución a una visión compartida de ciudad.

El Plan de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur del año 2003, definía varias actuaciones de las cuales una gran parte fue materializada, ellas son:

- Cementerio Central: a.- Proyecto urbano de detalle Talleres, b.- Proyecto urbano de detalle La Buena Estrella, c.- Proyecto urbano de detalle Consolidación del espacio público y equipamiento de recreación (Cooperativa Edificio Viana - Ufama al Sur y recalificación del entorno), d.- Cementerio Central (acondicionamiento). Las acciones a, b y c fueron ejecutadas en su totalidad con promoción institucional, cooperativa y corporativa (ver punto 1.3 *Vivienda*, “desde abajo- ejecución interesada”, La Buena Estrella y “desde abajo- ejecución necesitada”).
- Calle Carlos Gardel. Proyecto de rehabilitación de la calle. Se ejecutó casi en su totalidad. Se rehabilitó la plaza Carlos Gardel, se redujo la circulación vehicular a 1 carril y a través de la Oficina de Rehabilitación del Barrio Sur se mejoraron las fachadas.
- Compañía del Gas y dique Mauá. La reconversión total de esta acción con la reutilización de las instalaciones vacantes ha tenido distintos impulsos, aún no concretados. Se ejecutó el mejoramiento de la plaza Argentina.

En este caso lo planificado fue tomado por los organismos y las organizaciones interesadas o encargadas de la ejecución para su realización, alineando los esfuerzos públicos y privados. Podría ser considerado un caso de éxito.

Los planes, de distinta escala territorial, responden al interés general, a una idea de desarrollo que aspira a alcanzar -para expresarlo de manera amplia-, justicia social. Sin embargo, el impulso de acciones institucionales concretas y urgentes y el impulso de intereses particulares, muchas veces contravienen lo planificado, se encuentran desalineadas<sup>86</sup> respecto a la planificación.

Un caso que se encuentra al límite entre lo posible y lo fuera de ordenamiento es el Hotel de Campo y Chacras La Baguala. Originalmente se presentó una propuesta de desarrollo habitacional en suelo que tiene subcategoría rural de interfase costero. El uso residencial se encuentra prohibido por normativa en ese suelo. Por otro lado proponía fracciones de tipo urbanización en propiedad horizontal que no están permitidas en Montevideo.

Finalmente se llegó a una propuesta en el borde de lo permitido, predios de superficie de 3 hectáreas, manteniendo la fraccionabilidad rural pero con uso residencial -aunque de baja densidad-, sin producción rural, con acceso a lotes a través de servidumbres de paso y no a través de vías públicas y obstaculizando el acceso público a la faja costera que es derecho establecido en la normativa vigente. Lo construido hasta ahora es la primera mitad del desarrollo inmobiliario presentado.

---

<sup>86</sup> Esta experiencia también podría clasificarse dentro de las acciones impulsadas “desde abajo”, como se verá más adelante. Sin embargo, su ejecución quedó desalineada respecto a la planificación oficial, lo que refleja las tensiones entre las iniciativas comunitarias y los marcos institucionales formales.

Los planes son invisibles, difícilmente en el proceso de elaboración se logre la visualización de la imagen esperada por parte de toda la sociedad y cómo los componentes de los mismos colaboran con alcanzar los resultados finales. Es por eso que en el caso de la elaboración del Plan Parcial del arroyo Pantanoso se iniciaron acciones concretas, tangibles que van materializando los lineamientos a través de las llamadas acciones tempranas que son simultáneas a la elaboración del Plan que tienen alto grado de avance a pesar que éste aún no ha sido aprobado:

- Centro de Interpretación del Parque Productivo de las Nacientes (Parque de Actividades Agropecuarias, PAGRO). El proyecto fue desarrollado en su totalidad y ejecutado.
- Entorno Lezica. Se elaboró el Proyecto Ejecutivo de las obras a realizar.
- Parque Lineal del Paso de la Arena. El proyecto fue desarrollado y la infraestructura básica general fue ejecutada.
- Espacio de Interpretación de los Humedales- Se elaboró el Proyecto Ejecutivo y fue construida la infraestructura vial.
- Explanada pública y paseo costero del Parque Tecnológico Industrial del Cerro, PTIC. El proyecto fue desarrollado en su totalidad y ejecutado.

Por otro lado, durante el proceso el equipo estuvo interactuando con servicios de la IM de manera de coordinar sus acciones con otras planteadas por el Plan en elaboración y aún sin aprobar consiguiendo el abordaje intersectorial de ámbitos territoriales concretos: acciones en los asentamientos irregulares Cauceglia, Nueva Esperanza, El Tobogán, propuesta y ejecución de espacio público en el frente urbano del Cerro.

## **Desde abajo: planificación impulsada por la ciudadanía**

La planificación no siempre emana desde las instituciones. Muchas veces, es la propia sociedad civil —organizada o no— la que moviliza iniciativas, expresa demandas o impulsa procesos de transformación territorial. En este análisis, la acción “desde abajo” remite a esa capacidad de incidencia colectiva o individual que emerge de los intereses, necesidades o visiones particulares de quienes habitan el territorio.

Un hito significativo en esta línea fue la gestación del Plan Regulador de 1930. En el marco del impulso modernizador propio de la época y alentados por el clima festivo del centenario de la primera Constitución, un grupo influyente de la sociedad civil tomó la iniciativa de encargar un Anteproyecto de Plan Regulador a un equipo técnico liderado por el arquitecto Mauricio Cravotto.<sup>87</sup> Esta acción ciudadana, aunque proveniente de sectores con experticia, expresó una voluntad clara de pensar el departamento como un todo, proponiendo un abordaje integral del territorio y esbozando posibles materializaciones futuras.

Si bien las concreciones fueron limitadas, su influencia sobre el pensamiento urbanístico fue determinante. *“El Plan Regulador de 1930 busca transformar la ciudad en un organismo eficiente, optimizando la dotación de servicios mediante la disminución de distancias. Para ello se plantea concentrar la ciudad y densificar los centros. En tanto las autoridades competentes no asumieron un compromiso con este plan, al elaborarse el 1933 las Ordenanzas de amanzamientos y fraccionamientos, se reconocen en el territorio a ordenar las naturales tendencias expansivas, estableciendo una graduación descendente de subdivisión del suelo del centro hacia la periferia que extiende la ciudad a límites considerablemente más amplios que el Plan Regulador”*.<sup>88</sup>



Proyecto Estrellas del Sur en Barrio Sur. Fotografía: Pablo Canén, 2024.

La experiencia del Plan Regulador revela cómo las ideas y propuestas pueden surgir desde abajo, moldear el pensamiento disciplinar y dejar huellas duraderas, incluso cuando no logran una realización inmediata. Recién *“en 1941, estando el Arq. Américo Ricaldoni al frente de la Dirección del Plan Regulador, se elabora un Plan Regulador para Montevideo de carácter interno, a efectos de coordinar propuestas parciales y dar directivas generales”*<sup>87</sup>, la participación experta se incorpora a un plan. Nuevamente la oportunidad de hacer se encuentra cuando una parte interesada ocupa un lugar de poder.

Como se comentó en el apartado anterior, la aparición en los años 80 de un grupo en defensa del acervo edilicio puesto en peligro por las ideas de la tabula rasa, por cuya integración se podría también incluir dentro de participación experta, continúa y amplía este tipo de participación. El GEU *“se centra en la actuación de este colectivo de arquitectos y estudiantes entre los años 1980 y 1985, período en el que el grupo desplegó una actuación unitaria que contribuyó a gestar ese giro patrimonial. Los aspectos en los que se dio un cambio a nivel patrimonial, y con los que las acciones del GEU se encuentran vinculadas, fueron tres: el primero, refiere a que un público no especializado comenzó a involucrarse en los asuntos*

---

<sup>87</sup> La Comisión Prestigiadora del Plan Regulador de Montevideo estuvo integrada por José Serrato, Baltasar Brum, Alejandro Gallinal, Numa Pesquera y Horacio Mailhos. El equipo de elaboración del anteproyecto estuvo conformado por los arquitectos Mauricio Cravotto, Octavio de los Campos, Milton Puente, Hipólito Tournier y Américo Ricaldoni, junto al ingeniero agrimensor Santiago Michelini. Fuente: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. (2021). 2015 Ciudad Futura. Horizonte del Plan Regulador de 1930. Montevideo.

<sup>88</sup> Carmona, L. y Gómez, M. J. (1999). *Proceso urbano y planificador: Análisis de indicadores históricos de la planificación, concreciones e ideas heredadas*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

<sup>89</sup> Carmona, L. y Gómez, M. J. (1999). *Proceso urbano y planificador: Análisis de indicadores históricos de la planificación, concreciones e ideas heredadas*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

*Más allá de la participación establecida en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia de Montevideo debe promover una participación mucho más amplia.*



Inauguración del Balcón del Cerro.

*referentes a las transformaciones urbanas<sup>90</sup> y sus consecuencias; el segundo, en cuanto a que en 1982 la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) comenzó una política patrimonial en línea con las ideas del GEU, cambio institucional que se produjo con la participación del grupo en su gestación; y tercero, en cuanto a que en este período se produjo la expansión del concepto de patrimonio a partir de un abordaje interdisciplinario de los problemas que integran dicho concepto”.*<sup>91</sup>

Instalada esta mirada e incluido ese paradigma en instrumentos de planificación, ya en este siglo, intervienen con más frecuencia grupos de interés en defensa de lo que desde su mirada consideran valioso para la ciudad. En respuesta a planteos realizados por organizaciones civiles vinculadas al patrimonio surgió por ejemplo el Inventario Patrimonial del Centro de Montevideo y áreas de proximidad (instrumento de ordenamiento territorial que se encuentra en proceso de elaboración por parte de la Intendencia, ya en la etapa de Audiencia Pública, próximo a su aprobación).

La iniciativa de colectivos con intereses particulares ha surgido del convencimiento de que participar es ejercer un derecho legítimo y al mismo tiempo una responsabilidad y que no alcanza la participación a través del sufragio lo que le da representación en la Junta Departamental, órgano de decisión máximo del ámbito departamental. Con el transcurso del tiempo

---

<sup>90</sup> El Grupo de Estudios Urbanos (GEU), inicialmente caracterizado por su participación experta, promovió posteriormente la incorporación de instancias de participación ciudadana basada en la experiencia vivida por los habitantes de los territorios.

<sup>91</sup> Díaz Paseyro, G. P. (2016). *¿A quién le importa la ciudad? El Grupo de Estudios Urbanos y el cambio de la cultura patrimonial en Uruguay, 1980-1985* (Tesis de maestría en Arquitectura, perfil Teoría, Historia y Crítica). Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

el ejercicio de este derecho ha evolucionado de manera notable, en primera instancia reservado a personas eruditas como se vio antes, luego pasa a ser un recurso utilizado por grupos de población reunidos por un interés común. Se puede considerar la siguiente experiencia como planificación experimentada.

Un grupo organizado de personas que habitan Malvín, atendiendo a la motivación de preservar la atmósfera de su entorno, tuvo la iniciativa de propiciar una modificación normativa para limitar de alguna forma la edificabilidad permitida que suponía cambios no deseados para el barrio. Por resolución 2808/23 se creó un grupo de trabajo integrado por representantes del ámbito local -Concejo Vecinal No.7, Centro Comunal Zonal No.7-, de la sociedad civil -Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Asociación de promotores privados de la construcción del Uruguay- y diversas dependencias de la Intendencia -Gerencia de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial, Unidad Protección del Patrimonio, Departamento de Desarrollo Ambiental- con quienes se trabajó en diálogo permanente.

El trabajo culminó con la modificación de parámetros de altura y profundidad de la edificación, incorporación de parámetros de sostenibilidad y medidas para hacer frente a inundaciones por agua de lluvia para el área diferenciada Malvín incorporado a la normativa departamental.

## **Desde abajo: la ejecución territorial desde la sociedad**

La construcción de la ciudad no es patrimonio exclusivo de las instituciones. Más allá de los marcos normativos y las obras ejecutadas por los organismos públicos, existe un conjunto diverso de actores que, desde sus propios intereses, intervienen y transforman el territorio. Esta "ejecución desde abajo" puede desarrollarse tanto dentro como fuera de los marcos formales, dando lugar a prácticas que no siempre se ajustan a las disposiciones vigentes, pero que inciden profundamente en la configuración urbana.

Entre estos actores se destaca el sector de desarrolladores inmobiliarios, cuya participación suele responder a motivaciones privadas, pero que también puede converger con objetivos de interés público. A comienzos del siglo XX, por ejemplo, la expansión urbana de Montevideo fue impulsada por este tipo de actores que completaron los vacíos entre los amezanamientos existentes, más allá de los planes vigentes —parciales y fragmentarios—. "Hacia 1910, el crecimiento de la ciudad alcanzaba los límites de la avenida Propios"<sup>92</sup>, consolidando una expansión que seguía la lógica de mercado más que la de la planificación. El caso de Francisco Piria<sup>93</sup> es emblemático: empresario visionario, promovió la venta de solares mediante campañas publicitarias innovadoras. El resultado fue la superposición de múltiples dameros, cuyos encuentros aún hoy generan tramas irregulares fácilmente reconocibles en el tejido urbano.

Sin embargo, existen ejemplos donde se alinearon los intereses particulares con los objetivos del planeamiento formal, dando lugar a procesos ejemplares de ejecución urbana. Tal es el caso de "Estrellas del Sur", una propuesta incluida en el Plan de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur. En esta iniciativa, el sector privado participó activamente en la materialización de un proyecto concebido en el marco de un instrumento de planificación: el Proyecto Urbano de Detalle "La Buena Estrella", aprobado por el Decreto n.º 34.371 de septiembre de 2012. El proyecto transformó la antigua fábrica de creolinas de Strauch y Compañía, incorporando dos torres de 12 y 24 pisos y un edificio de 3 niveles, con un total de 360 viviendas. Además, como parte de este proceso, el sector privado colaboró en la construcción de espacios públicos, como la Plaza Zitarrosa, articulando así el interés individual con el beneficio colectivo.

Estas experiencias muestran que la ciudad también se construye desde abajo y que, cuando se logra una articulación virtuosa entre planificación e iniciativa privada, es posible mate-

rializar transformaciones urbanas sostenibles y de alto impacto. Sin embargo, no todos los procesos de ejecución desde la sociedad responden a esta lógica. Existen otras formas de producción de ciudad que, si bien surgen de necesidades urgentes y legítimas, se desarrollan al margen de los instrumentos formales y plantean desafíos complejos a la planificación.

Un problema persistente que presenta un abordaje especialmente desafiante por su complejidad es el de la población vulnerable que habita en asentamientos irregulares. Esta forma de ocupación del territorio, generalmente ajena a los marcos de planificación territorial, suele desarrollarse sobre suelos públicos o privados sin infraestructuras ni servicios básicos. Se trata de una ejecución impulsada por la necesidad y realizada al margen de los instrumentos normativos y estratégicos. Estas ocupaciones se localizan, en su mayoría, en áreas no consolidadas, segregadas de la ciudad formal, con alta exposición a riesgos ambientales por tratarse de suelos contaminados o propensos a inundaciones.

Algunos de estos asentamientos presentan características físicas y legales que permiten su regularización, mientras que otros requieren procesos de relocalización para garantizar condiciones de habitabilidad dignas. Esta problemática ha sido abordada progresivamente por la planificación urbana con el objetivo de revertir situaciones de hecho consumado y generar procesos de integración urbana y social.

Como se mencionó previamente, uno de los planes actualmente en elaboración que incorpora de forma prioritaria la integración de asentamientos irregulares a la trama y al tejido social es el Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. En una línea similar, el Plan Especial Arroyo Miguelete, ya desarrollado, establece como uno de sus ejes principales la articulación entre el frente urbano y los asentamientos que se localizan en sus márgenes.

Dicho plan contempla el estudio posterior de cada uno de los asentamientos irregulares situados a lo largo del arroyo para determinar, en cada caso, si corresponde su regularización o su relocalización. En este sentido, es relevante destacar el camino recorrido en esta línea de intervención, así como los resultados obtenidos en los procesos de transformación de los asentamientos 25 de Agosto (dando lugar al Parque Andalucía), Joanicó, Paso de las Duranas, Brazos Unidos, Inlasa y República Francesa-Nuevo Capurro.

Actualmente, se encuentra en desarrollo una intervención aún más ambiciosa en el asentamiento Barrio Lavalleja, caracterizada por un abordaje integral que supera los límites del asentamiento mismo. El ámbito de actuación está delimitado por el arroyo Miguelete, el Bulevar Batlle y Ordóñez, la calle Behering, el Camino Máximo Santos, la calle Pedro Fuentes, el Camino Edison, la calle Arquitecto Juan Giuria y el Bulevar Aparicio Saravia. Esta intervención ha permitido avanzar en la ejecución del parque lineal, consolidando una estrategia de integración urbana y mejora del hábitat.

Además de los procesos de integración sociourbana de asentamientos irregulares, existen otras formas de resolver la necesidad de vivienda de manera autogestionada, sin la mediación del mercado inmobiliario pero dentro del marco de la planificación. Uruguay cuenta con una profunda tradición de familias autoconstructoras, que ha sido institucionalizada a través de distintas políticas públicas. Dos experiencias paradigmáticas reflejan este modelo: por

---

<sup>92</sup> Carmona, Liliana y Gómez, María Julia. "Proceso urbano y planificador. Análisis de indicadores históricos de la planificación, concreciones e ideas heredadas." Facultad de Arquitectura, Udelar. Montevideo, 1997.

<sup>93</sup> Junta Económico-Administrativa. Intendencia Municipal de Montevideo. (7 de marzo de 1918). *Asunto n.º 3621. Trazado de calles. Asunto Piria*. Leído el informe producido por la Comisión de Administración, se resuelve: "1.º—Autorízase al D.E. para que otorgue permiso al Sr. Francisco Piria para llevar a cabo el trazado de calles dentro de un terreno de su propiedad ubicado con frente al Camino Larrañaga, quedando las operaciones del amanzanamiento de esa zona concretadas a lo siguiente: ... 2.º—Vuelva a la Intendencia"

un lado, el Programa de Vivienda Popular, y por otro, el sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua, reconocido y replicado a nivel internacional.

Tal como se expuso en el apartado 1.3, Montevideo ha promovido históricamente la autoconstrucción asistida como una modalidad legítima y planificada de producción de ciudad. El Programa de Plano Económico —más tarde denominado Programa de Vivienda Popular— continúa vigente, facilitando el acceso a un prototipo de vivienda diseñado por la Intendencia. Esta modalidad permite a las familias construir sus hogares en predios de su propiedad formal, contribuyendo a la consolidación de barrios planificados. Se trata de una forma de participación activa en la construcción del hábitat que articula la iniciativa ciudadana con el marco regulador, integrando la producción social de la vivienda al modelo urbano de Montevideo.

La modalidad cooperativa de construcción de vivienda se encuentra muy extendida. Los planes territoriales elaborados han coordinado con la Cartera Departamental de Tierras la asignación de suelo a las federaciones de cooperativas, algunos ya nombrados en este documento en el ámbito del Plan de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur. Entre otros casos que también se encuentran enmarcados en planes territoriales, se pueden nombrar los siguientes que integran otros programas de vivienda social:

- Urbanización Bustamante y Guerra, ex-Duranas. Nuevo frente urbano al arroyo Miguelete en el marco del Plan Especial Miguelete.
- Urbanización Cauceglia. Nuevo frente urbano al arroyo Pantanoso en el marco del Plan Parcial Pantanoso.
- Urbanización Almeida Pintos. Nuevo frente urbano al arroyo Miguelete en el marco del Plan Parcial Casavalle.

El seguimiento de este relato permite visualizar que la comprensión y el convencimiento de que la planificación es solo una etapa del proceso de construcción del territorio y que la más amplia coordinación de acciones de todas las partes interesadas de ese territorio permite lograr los objetivos que benefician a toda la sociedad, es primordial para potenciar los esfuerzos particulares realizados, tanto públicos como privados.

## El territorio como obra abierta: transformaciones e interpretaciones

Salvo contadas excepciones, el territorio y la ciudad son el resultado de una sumatoria de materializaciones sucesivas, a veces minuciosamente pensadas y de acuerdo a un plan preestablecido consciente e intencionado que responde a un pensamiento e ideología determinadas, y otras veces las construcciones son iniciativas particulares e inconexas que van agregando partes a esa materialización y dando carácter al resultado.

Queda explicitado en este texto que los abordajes, miradas, temas de interés, paradigmas, metodologías, procedimientos, participación de las partes interesadas, alcance, productos y resultados de las tareas planificadoras por un lado y la intervención pública y privada en la ejecución de lo establecido en la planificación por otro, han cambiado mucho con el correr del tiempo. En algunos casos ha habido un soporte ideológico explícito, pero las más de las veces ha sido tal vez implícito e invisible para la mayoría.

También puede inferirse que por más que una mirada no especializada podría pensar que el territorio parece modificarse al dictado de leyes misteriosas e incomprensibles, en realidad por

*La planificación es solo una etapa del proceso de construcción del territorio, y la coordinación más amplia de acciones entre todas las partes interesadas permite alcanzar objetivos que benefician a toda la sociedad. Esta coordinación es primordial para potenciar los esfuerzos particulares, tanto públicos como privados.*

detrás existen intenciones variadas y múltiples, desde las más centradas en el interés general, en intereses particulares y a las determinadas por la estricta satisfacción de una necesidad vital.

En otro orden, puede verse que el énfasis que se ha puesto en cada propuesta para el territorio, ha ido evolucionando en el tiempo, pero siempre sumando temáticas haciendo el enfoque cada vez más integral y complejo, a la vez que se hace un tratamiento del territorio atendiendo a sus particularidades y a las necesidades de la población que lo habita.

Lugar no menor, debería ocupar la gestión del territorio, que ha sido muchas veces relegada aun cuando su ausencia puede explicar en parte, la parcial ejecución<sup>94</sup> de lo planificado y también la falta de coherencia y consistencia entre lo pensado y lo ejecutado. Esta tarea es tanto o más importante que la planificación.

## Evolución de la planificación en Montevideo: naturaleza, vivienda, patrimonio y participación

A lo largo de su historia, Montevideo ha configurado un entramado urbano donde conviven capas superpuestas de intención, acción y omisión. La ciudad que habitamos hoy es el resultado de planes ejecutados y de otros que nunca pasaron del papel; de ideas que buscaron ordenar el crecimiento, pero también de tensiones sociales, políticas y económicas que desbordaron toda planificación. En este proceso, el urbanismo ha operado como mucho más que una herramienta técnica: ha sido un campo de disputa simbólica, social y política, donde se negocian visiones del presente y del futuro.

La evolución del urbanismo montevideano puede entenderse como un proceso incremental, donde se entrelazan elementos planificados y no planificados, construcciones materiales y proyectos que, aunque no realizados, siguen alimentando nuevas ideas. A lo largo del tiempo, este proceso ha experimentado tanto continuidades como rupturas, marcadas por cambios de paradigma, de gobierno y por las transformaciones del contexto socioeconómico.

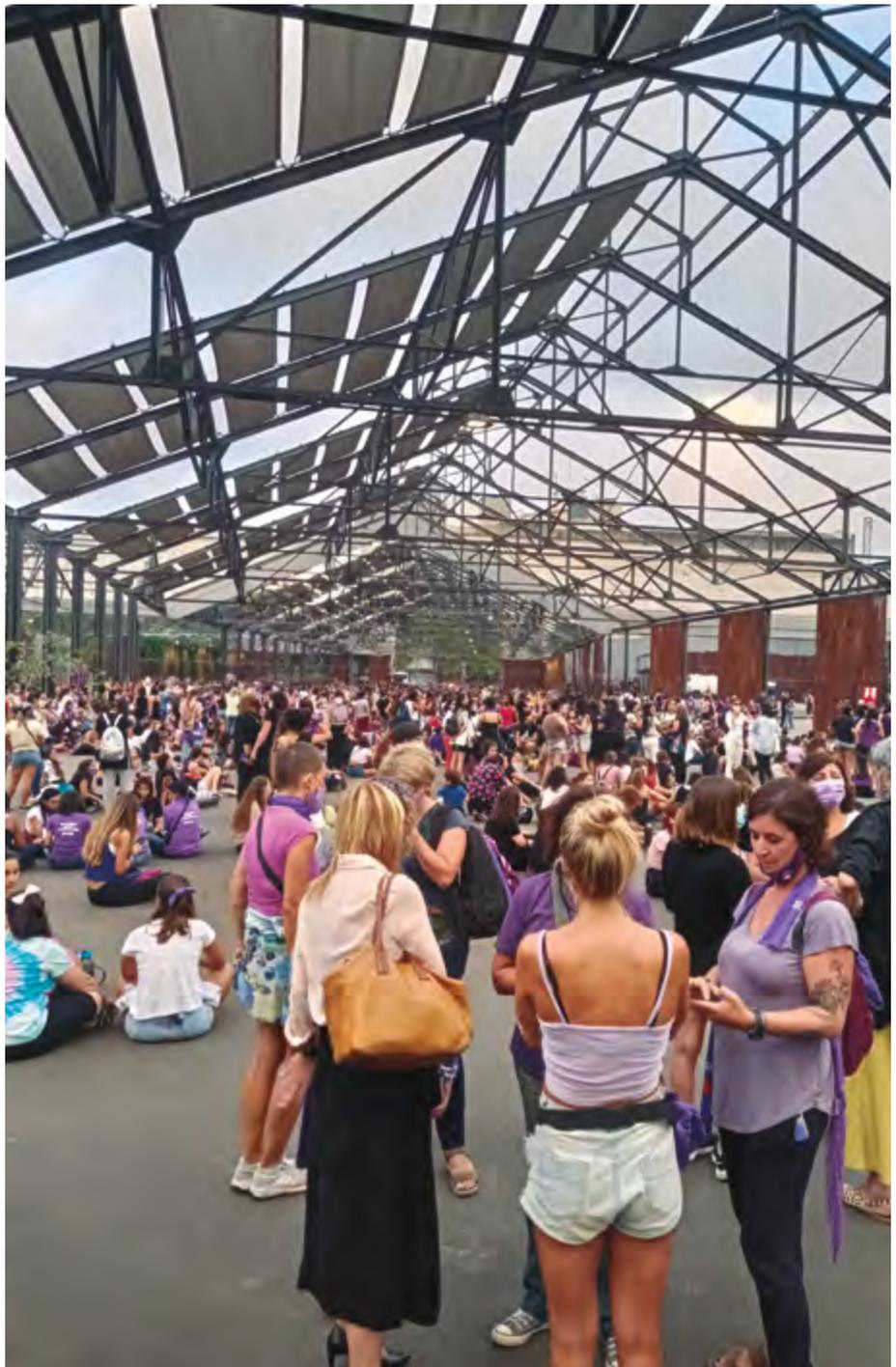
Naturaleza, vivienda, patrimonio y participación no deben pensarse como dimensiones aisladas, sino como territorios que se entrecruzan y se influyen mutuamente. Cada parque, cada cuña verde, cada unidad de habitación colectiva o calle adoquinada protegida por la memoria urbana representa una forma de decir presente frente a la transformación urbana. A veces, estas materialidades son un legado; otras veces, una deuda pendiente.

En este recorrido, la participación activa de la sociedad civil y de una diversidad de actores ha sido clave para la planificación y la gestión urbana. La articulación entre el conocimiento experto —de las personas técnicas y planificadoras— y el conocimiento experimentado —de quienes habitan y transforman el territorio día a día— es indispensable para avanzar hacia una ciudad más justa. Esta colaboración alimenta un proceso de aprendizaje mutuo que enriquece tanto la formulación como la implementación de políticas urbanas.

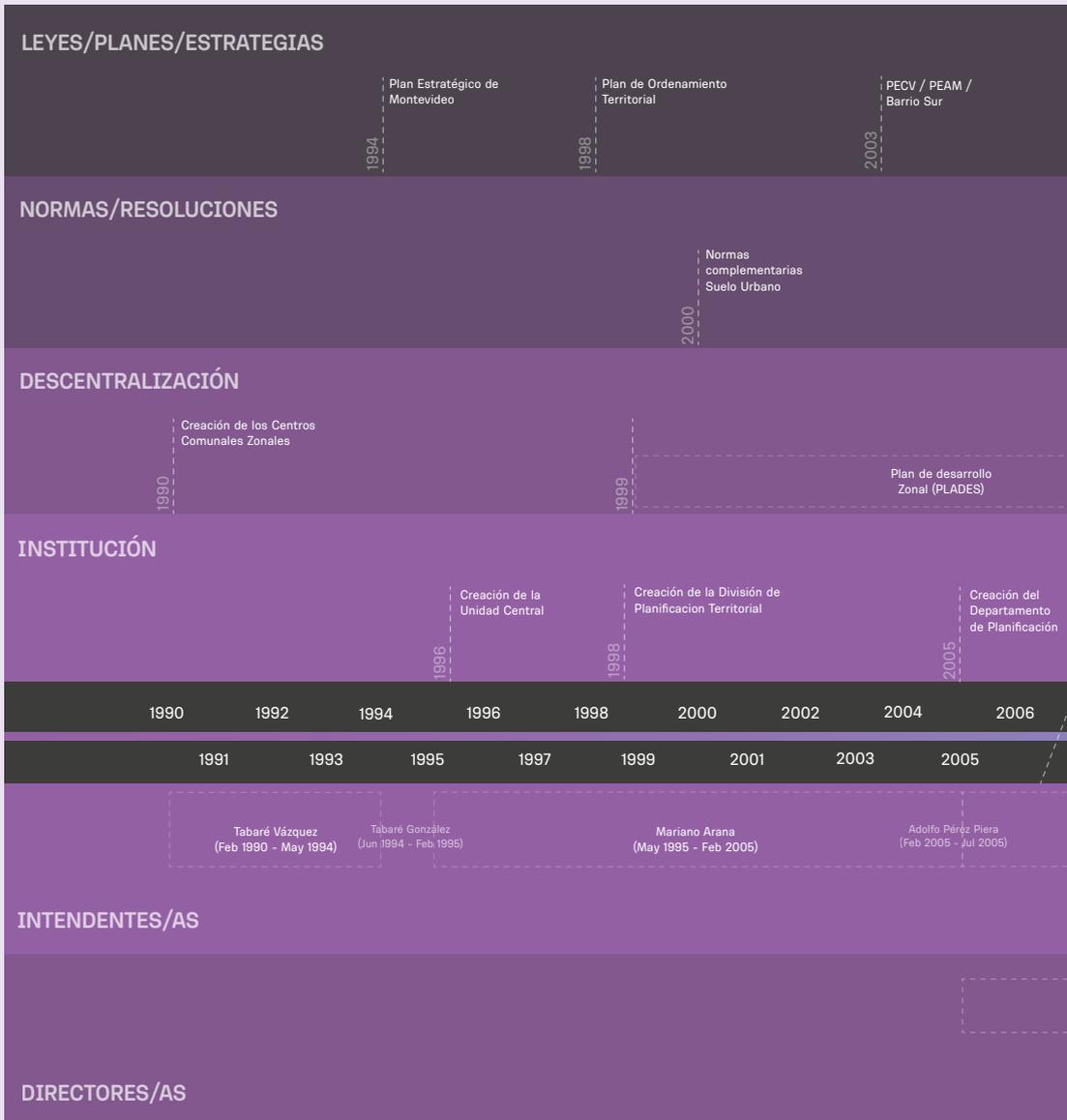
La planificación ha ido sumando nuevos temas y adoptando un enfoque cada vez más integral, reconociendo la complejidad del territorio y la diversidad de personas que lo habitan. Sin embargo, la planificación por sí sola no basta: la gestión del territorio es tan decisiva como su diseño. La ausencia de una gestión coherente y sostenida puede explicar las brechas entre lo pensado y lo ejecutado, entre la ciudad proyectada y la ciudad vivida.

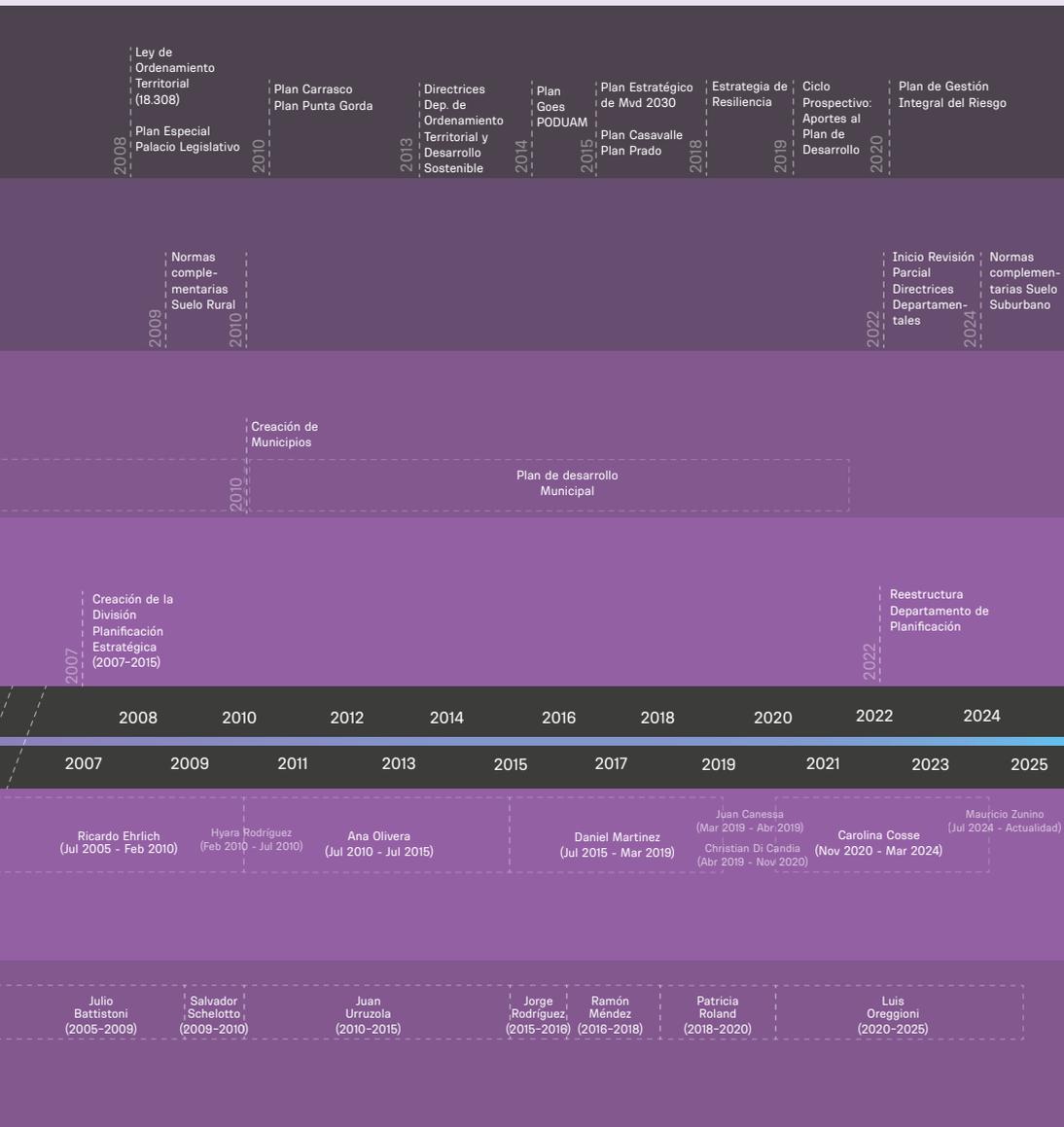
---

<sup>94</sup> Como muestra la gran cantidad de obras planificadas que se presentaron en los ejes temáticos abordados en este capítulo.



## Línea de tiempo













---

# PRESENTE

## DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS ACTUALES



## 02 PRESENTE

# Montevideo hoy: tensiones, diagnósticos y oportunidades

Montevideo se encuentra en un punto de inflexión en su historia urbana. Con el 300 aniversario como telón de fondo, la ciudad enfrenta desafíos estructurales que exigen una revisión profunda de su sistema planificador, entendido como el conjunto de dispositivos que definen el modelo de planificación, los mecanismos de gobernanza, la estructura institucional y la articulación entre diversos actores públicos, sociales y privados. En este marco, el capítulo PRESENTE recoge los aportes de múltiples actores y actoras —autoridades actuales, exdirectores/as, especialistas, representantes de la sociedad civil y del sector privado— con el objetivo de trazar un mapa de los aprendizajes, tensiones y oportunidades que configuran el futuro de la ciudad. Aquí se presentan los principales hallazgos, ofreciendo una visión integral de los desafíos actuales y futuros desde diversas perspectivas institucionales y sociales.

En la sección "Metodología" se describe el enfoque utilizado para la construcción del plan, basado en un modelo de círculos concéntricos que permitió ampliar progresivamente la participación y el debate. Se detallan las distintas instancias de consulta, desde el trabajo interno en el Departamento de Planificación hasta las entrevistas con autoridades actuales exdirectores



y exdirectoras, así como la realización de mesas temáticas con actores del ámbito académico, social y privado. Este proceso metodológico permitió recabar insumos diversos y consolidar una visión integral de la percepción de la planificación en Montevideo.

Al problematizar el "Proyecto de Ciudad", se plantea la construcción de una visión compartida para Montevideo como un desafío central, que requiere articular la planificación estratégica con enfoques transversales y sectoriales en la toma de decisiones. En este marco, cobran relevancia temas como la superación de la fragmentación institucional, el fortalecimiento del liderazgo en la planificación y la continuidad de las políticas públicas más allá de los cambios de administración.

Dentro del apartado "**Gobernanza**" se explora el diseño institucional de la Intendencia de Montevideo y sus limitaciones para desarrollar y coordinar eficazmente políticas públicas integrales. A partir de entrevistas y mesas temáticas, se identifican fortalezas y debilidades en la estructura de gestión, resaltando la necesidad de mejorar la articulación interdepartamental, fortalecer la incidencia del Departamento de Planificación y consolidar mecanismos que fomenten una mayor cooperación con actores metropolitanos y nacionales.

Indagar en los temas referidos a la "Articulación Multinivel" permite examinar las relaciones entre el gobierno nacional, departamental y municipal, revelando tensiones estructurales en la distribución de recursos, la falta de coordinación en políticas urbanas y la ausencia de una estrategia metropolitana integrada. Se plantea la necesidad de establecer mecanismos más efectivos de cooperación interinstitucional y de avanzar hacia una gobernanza metropolitana

que permita gestionar problemas compartidos como la movilidad, el ordenamiento territorial y la infraestructura.

Finalmente, en “Temas Emergentes” se recopilan los principales desafíos identificados en el proceso, organizados en torno a cinco ejes: exclusión social y desigualdades territoriales, crisis climática y adaptación urbana, movilidad sostenible, participación ciudadana y derechos urbanos. Se enfatiza la necesidad de actualizar los instrumentos de planificación para responder a nuevas dinámicas socioeconómicas y ambientales, promoviendo la igualdad territorial y la sostenibilidad en las intervenciones futuras.

La síntesis que cierra el capítulo, constituye un conjunto de reflexiones estructuradas a partir de los principales aportes recogidos en las entrevistas y espacios de trabajo. El apartado recoge valoraciones clave como la evolución de la planificación en Montevideo, las visiones sobre el proyecto de ciudad, los sistemas de gobernanza, la articulación multinivel y los nuevos desafíos emergentes. A través de esta síntesis, se busca condensar las instancias recorridas, identificando tensiones, continuidades y oportunidades que atraviesan el proceso planificador, sin perder de vista la complejidad institucional, territorial y social que caracteriza a Montevideo.

## Metodología. Proceso participativo: cómo se construyó el camino hacia el Plan Montevideo 300

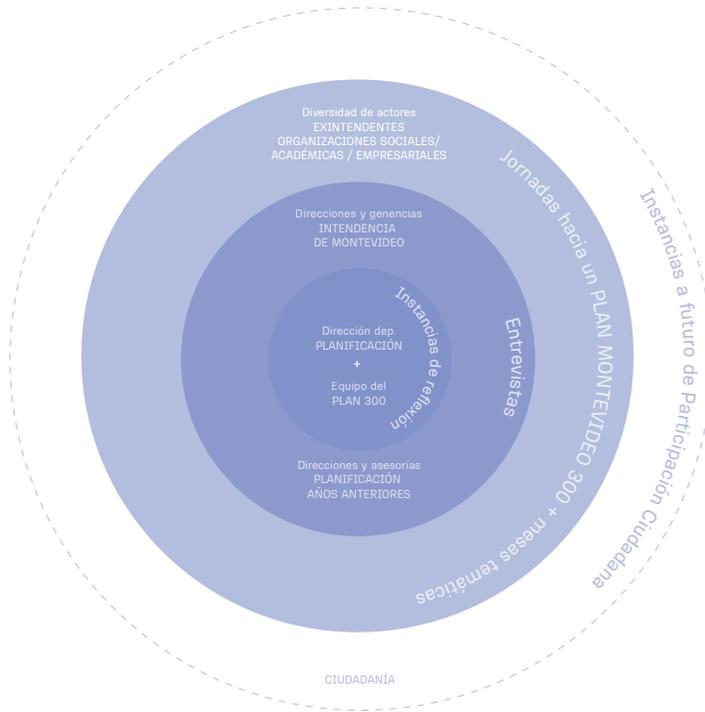
### El recorrido por el proceso, hitos y metodología

En el marco del Plan Montevideo 300, el año 2024 estuvo signado por el inicio de un proceso destinado a incorporar insumos, voces y perspectivas en torno a la planificación estratégica, territorial e institucional de la ciudad y el departamento. Este proceso empleó mecanismos diseñados para integrar capas de información, análisis y opiniones, con el propósito de consolidar y enriquecer los insumos necesarios para la elaboración del Plan.

El diseño metodológico fue construido a partir de dos premisas principales: generar espacios de intercambio entre las autoridades de la Intendencia de Montevideo sobre los procesos de planificación y fomentar la reflexión colectiva entre actores relevantes con diferentes roles en el quehacer político y ciudadano en Montevideo. Este diseño se apoya en la idea de “círculos concéntricos”, los cuales han permitido expandir progresivamente los espacios de intercambio, como así también los aspectos conceptuales.

Para dar inicio al proceso de reflexión, la Dirección del Departamento de Planificación designó un equipo técnico, en adelante Equipo del Plan Montevideo, con los cometidos de organizar y coordinar las diferentes instancias. Así, el primer círculo estuvo compuesto por el núcleo de la Dirección del Departamento de Planificación, junto con el Equipo del Plan Montevideo y las áreas técnicas asociadas del propio departamento, donde, a través de diversas modalidades, se llevaron a cabo instancias de reflexión conjunta. Posteriormente, se realizaron entrevistas con direcciones y gerencias de distintas áreas de la Intendencia de Montevideo, así como con responsables de la dirección y asesoría en planificación de administraciones anteriores. Estas conversaciones ofrecieron una visión actual y retrospectiva de los logros y desafíos enfrentados por la institución. Finalmente, se trabajó en un tercer círculo, compuesto por voces calificadas mediante mesas de actores provenientes de diversos ámbitos sociales.

Este esfuerzo buscó incorporar una perspectiva experta y experimentada en cuestiones territoriales para enriquecer la visión integral del plan cuyo resultado se traduce en el capítulo Presente que explora, sintetiza y expone los valiosos insumos de las instancias.



### Círculo 1. Departamento de Planificación

#### Estructura organizativa

El desarrollo del primer círculo, que incluye a la Dirección del Departamento de Planificación, el Equipo del Plan y las áreas técnicas del departamento, se estructuró en torno a una serie de actividades clave que involucraron a uno o más de estos ámbitos, para poner en agenda el tema y consolidar el proceso de discusión del plan.

Dando inicio al proceso, la Dirección del Departamento de Planificación junto a la Gerencia de Planificación Territorial, la Gerencia de Proyectos y Agendas Estratégicas, la Gerencia de Gestión, Producción y Análisis de la Información y la Coordinación Transversal Estratégica, fueron responsables de establecer los lineamientos generales del proceso. Luego, se consolidó el equipo base del Plan Montevideo 300, integrado inicialmente por Pablo Sierra, Diego Fleitas, Marianela Elizalde y Martín Cajade como representantes de cada gerencia, que colaboró en el diseño de las dinámicas y metodologías fundamentales del camino a recorrer en los meses futuros de trabajo. Este equipo se amplió posteriormente para incluir a otras colaboraciones, logrando así una visión plural y representativa de las diferentes áreas.

Finalmente, las diversas áreas técnicas del Departamento fueron las encargadas de proporcionar apoyo operativo y analítico, participando activamente en actividades específicas, con

el objetivo de generar insumos técnicos y discursivos esenciales para el avance del plan. Estos ámbitos de actuación trabajaron en estrecha coordinación, formando la base metodológica, conceptual, argumental y organizativa del recorrido trazado.

### **Actividades realizadas**

El primero de los círculos concéntricos se basó en una serie de actividades clave que contribuyeron a construir insumos necesarios para el plan, a la vez que acompañó las múltiples actividades paralelas del proceso. En primera instancia, en agosto de 2024, se realizó una consulta interna con el objetivo de involucrar a funcionarias y funcionarios del Departamento. Este instrumento incluyó preguntas abiertas y estructuradas que permitieron recoger opiniones y reflexiones sobre la planificación de Montevideo, dando inicio al diálogo al interior del Departamento. Posteriormente, en octubre tuvo lugar un taller interno en la Sala Charrúas, donde representantes de la dirección, el Equipo del Plan y las áreas técnicas participaron en mesas de conversación. Este espacio facilitó la validación de avances, la generación de insumos y el abordaje de temas clave como el sistema de gobernanza y los instrumentos de planificación, cuyos resultados sirvieron como insumo para etapas posteriores.

Ese mismo mes se llevaron a cabo las Jornadas Espacio Colabora, que reunieron principalmente a la dirección y al Equipo del Plan. En estas jornadas se consensuaron los objetivos temporales, conceptuales y metodológicos del proyecto, definiendo los temas prioritarios que estructurarían los documentos del plan, los cuales finalmente se validaron en un taller intensivo de fin de semana con la dirección. Esta actividad marcó un hito clave al prefigurar los documentos preparativos del Plan Montevideo 300 y establecer la estrategia de trabajo para los meses restantes, cerrando así la etapa inicial del proceso.

El primer círculo del Plan Montevideo 300, que se estableció como núcleo articulador entre la dirección, el Equipo del Plan y las áreas técnicas, dio inicio a la expansión sucesiva en los demás círculos retroalimentando discusiones y conversaciones sobre los lineamientos del plan, así como los productos asociados a su registro y divulgación.

## **Círculo 2. Entrevistas**

### **Enfoque y objetivo**

Las entrevistas a autoridades de todos los departamentos de la Intendencia de Montevideo y a exresponsables del Departamento de Planificación, constituyeron instancias clave para explorar diversas perspectivas sobre los desafíos históricos y actuales del sistema planificador de Montevideo. Las 26 entrevistas se realizaron siguiendo una pauta semiestructurada que permitió relevar las múltiples aristas del problema de la planificación. Estuvieron diseñadas para profundizar en temáticas clave como el proyecto de ciudad, la articulación institucional y territorial, la gobernanza, la relación con el presupuesto, la gestión multinivel y los nuevos paradigmas emergentes en la agenda urbana y rural del departamento.

Cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora, lo que permitió a las personas entrevistadas desarrollar las respuestas con amplitud y aportar reflexiones profundas basadas en sus experiencias específicas. Las sesiones con las direcciones actuales de la Intendencia de Montevideo se llevaron a cabo principalmente en sus despachos personales, mientras que las entrevistas con quienes fueron responsables de las direcciones del Departamento de Planificación en períodos anteriores, fueron realizadas en salas del propio departamento.

Las entrevistas fueron grabadas en su totalidad para garantizar la fidelidad de los registros y facilitar el procesamiento y análisis posterior, el cual fue realizado con el apoyo de herra-

mientas de inteligencia artificial (IA). Esta innovación en el proceso de análisis, permitió identificar y abordar grandes porciones de información de forma ágil y rápida a partir del reconocimientos de patrones, comparación de discursos y extracción de datos clave de las narrativas individuales y colectivas.

El resultado de estas entrevistas sirvió como insumo fundamental para recabar opiniones internas dentro de la institución, capturando no solo la mirada de la administración actual, sino también las lecciones y reflexiones acumuladas durante gestiones anteriores. Estas instancias de diálogo arrojaron luces sobre los desafíos técnicos y operativos, y también revelaron tensiones estructurales, logros alcanzados y oportunidades futuras para fortalecer los procesos de planificación estratégica, territorial e institucional en Montevideo.

### **Pauta**

Se definió una pauta de entrevista organizada en tres módulos temáticos: Proceso de Planificación en Montevideo, Articulación Multinivel, y Nuevos Paradigmas y Transformaciones. La misma exploró la percepción de las personas entrevistadas sobre el estado actual de diversos procesos y realidades y los desafíos de la planificación territorial, estratégica e institucional. A su vez, la posibilidad de entrevistar a autoridades actuales como a autoridades de administraciones pasadas, permitió agregar matices interesantes que pendularon entre la responsabilidad de la gestión y la experiencia del camino recorrido.

En el primer módulo, se centró en el proceso de planificación, indagando sobre la existencia de un proyecto de ciudad a mediano y largo plazo, la relevancia de consensos sociales y políticos, y la articulación entre planificación estratégica, institucional y territorial. La pauta para ex-autoridades propuso un tono más reflexivo, abordando el pasado y su experiencia directa, mientras que en la pauta para autoridades, el enfoque fue más propositivo y centrado en las restricciones y oportunidades actuales.

El segundo módulo, sobre la articulación multinivel, intenta problematizar el sistema planificador en su conjunto, a partir de la planificación con los distintos niveles de gobierno y los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad de estos procesos. Mientras la pauta para ex-autoridades exploraba ejemplos concretos de buenas y malas prácticas pasadas, la de las autoridades en funciones se centró más en cómo mejorar las estructuras actuales y en la posibilidad de crear nuevas entidades para una mejor coordinación.

El tercer módulo, relativo a los nuevos paradigmas y transformaciones, buscó identificar cambios conceptuales en la planificación urbana y los desafíos institucionales asociados. Para las ex-autoridades, las preguntas estaban orientadas a reflexionar sobre los cambios recientes en la planificación de Montevideo y los desafíos para el futuro, y, en contraste, la pauta para autoridades puso el foco en los desafíos inmediatos y las acciones concretas necesarias para abordar esos cambios.

Este desdoble permitió reflexionar sobre experiencias pasadas y lecciones aprendidas en clave más prospectiva, así como también fue posible identificar restricciones actuales y proponer mejoras para el futuro inmediato. La combinación permitió el acercamiento de enfoques complementarios, ofreciendo una visión integral sobre los desafíos históricos, actuales y futuros de la planificación urbana en Montevideo.

### **Círculo 3.**

#### **Mesas Temáticas**

Las Mesas Temáticas realizadas en diciembre de 2024 en la Sala Charrúas del piso 25 de la Intendencia de Montevideo, constituyeron un espacio de diálogo e intercambio sobre los

*"Lo que es necesario, es lograr generar un sueño compartido que permita construir los caminos a largo plazo".*

*Ricardo Ehrlich*

desafíos y oportunidades de la planificación urbana de la ciudad en el marco de su 300 aniversario. Coordinadas por Luis Oreggioni (Director de Planificación), Federico Graña (Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación) y Verónica Piñeiro (Gerenta de Gestión Ambiental), estas jornadas contaron con la participación de actores clave de distintos sectores, incluyendo representantes políticos, sociales, empresariales y académicos. El objetivo principal fue reflexionar sobre el futuro de Montevideo, identificar desafíos críticos y proponer acciones estratégicas para la planificación urbana y territorial, con un enfoque en la gobernanza, la descentralización y la participación colectiva.

Cada mesa abordó una perspectiva específica. La Mesa 1 reunió a quienes ejercieron la máxima autoridad de la Intendencia de Montevideo: Ricardo Ehrlich, Ana Olivera y Christian Di Candia, aportando una visión retrospectiva y estratégica sobre los procesos históricos de planificación. La apertura de esta mesa estuvo a cargo de Mauricio Zunino, Intendente de Montevideo.

La Mesa 2 estuvo compuesta por representantes de organizaciones sociales, Carina Zeballos (Coordinadora Asentamientos), Carlos Aulet (PIT-CNT) y Lilián Abracinskas (MYSU), quienes discutieron las demandas ciudadanas y la equidad en el acceso a los servicios urbanos.

La Mesa 3 se enfocó en el sector empresarial, con la participación de Carlos Lecueder (Estudio Luis E. Lecueder), Marta Jara (Ventus, ex-ANCAP) y Miguel Brechner (ex-Plan Ceibal), quienes analizaron el rol del sector privado en la sostenibilidad y transformación de la ciudad.

Finalmente, la Mesa 4 reunió a representantes de la Universidad de la República (Rodrigo Arim, Mariana González Guyer y Mónica Marín), quienes aportaron perspectivas académicas y científicas sobre los retos ambientales, sociales y tecnológicos de Montevideo.

Las mesas temáticas integran una diversidad de actores generando visiones amplias e insumos de interés sobre la planificación institucional, estratégica y territorial de la ciudad, resaltando la importancia de una gestión articulada entre ámbitos públicos, privados, académicos y sociales. Entre los principales resultados se destacan: la identificación de desafíos críticos en la gobernanza urbana, la necesidad de fortalecer la articulación multinivel y la importancia de adaptar las políticas públicas a los nuevos paradigmas sociales y ambientales. Asimismo, se destacó la relevancia de la participación ciudadana activa y la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Estas jornadas no solo sirvieron como un espacio de reflexión colectiva, sino que también dejaron planteados asuntos impostergables para la próxima administración departamental.

## Ciudad en obra: bases y horizontes de la planificación de Montevideo

### Proyectar ciudad

Pensar el futuro de Montevideo implica discutir algunos de los principales desafíos que es necesario abordar para la construcción de un proyecto de ciudad y una visión conjunta de futuro. Dicha visión, a pesar de varios intentos, no ha logrado un estado de madurez y consolidación que permita ser traducida por un sistema planificador con el objetivo de generar políticas multisectoriales y nítidamente articuladas.

En ese sentido, se entiende que un proyecto de ciudad debe ser capaz de visualizar claramente sus objetivos y su recorrido. También se espera que cuente con vocación de acumula-



Mesa 1



Mesa 2



Mesa 3



Mesa 4

## Listado de personas entrevistadas en el proceso:

Departamento	Nombre del entrevistado	Cargo	Fecha (dd/mm/aa)
División Limpieza	Marta Garagorry	Directora	9/07/2024
Gestión Humana y Recursos Materiales	Jorge Mesa	Director	16/07/2024
División Espacios Públicos	Natalia Castro y Javier Vidal	Directora	6/08/2024
Directora (i) Recursos Financieros	Ximena Muñiz	Directora	15/08/2024
División Descentralización y Participación	Federico Graña	Director	22/07/2024
Cultura	María Inés Obaldía	Directora	30/07/2024
Tecnología de la Información	Ma Eugenia Corti	Directora	23/07/2024
Desarrollo Urbano	Martín Delgado y Joaquín González Milburn	Director	25/07/2024
División Saneamiento	María Mena	Directora	25/07/2024
División Asesoría para la Igualdad de Género	Solana Quesada y María Noel Avas	Directora	1/08/2024
Planificación de la movilidad	Richard Delgado, Francisco Vespa y Lorena Seijo	Director	6/08/2024
Desarrollo Económico	Gustavo Cabrera	Director	7/08/2024
Desarrollo Social	Mercedes Clara	Directora	14/08/2024
División Tierras y Hábitat	Sebastián Moreno	Director	20/08/2024
Gerencia Ambiental	Verónica Piñeiro	Gerenta	22/08/2024
Movilidad	Pablo Inthamoussu	Director	12/09/2024
Planificación	Oreggioni, Bednarik, Roux, Iglesias, Contreras	Dirección	24/09/2024 y 30/08/2024
Ex Directora General	Cristina Pastro	Ex Director	10/09/2024
Ex Director General	Salvador Schelotto	Ex Director	12/09/2024
Ex Director General	Hugo Gilmet	Ex asesor	12/09/2024
Ex Director Div. Planif. T	Daniel Christoff	Ex Director	18/09/2024
Ex Director General	Ramón Méndez	Ex Director	19/09/2024
Ex Directora de Planificación Territorial	Ana Rivera	Ex Director	26/09/2024
Ex Director General	Julio Battistoni	Ex Director	22/10/2024
Ex Director General	Jorge "Chileno" Rodríguez	Ex Director	29/10/2024
Ex Director General	Juan Pedro Urruzola	Ex Director	30/10/2024

*"La planificación urbana debe incorporar procesos participativos desde el inicio, y no únicamente en la etapa de validación".*

*Ana Olivera*



ción y respeto de los procesos previos y busque el alineamiento de una diversidad de actores, hacia una transformación posible y eficaz de la realidad de Montevideo.

Para la Intendencia de Montevideo la construcción de un proyecto de ciudad ha sido un tema central. A lo largo de distintas administraciones y a partir de procesos participativos<sup>95</sup>, el proyecto de ciudad ha avanzado hacia el intento de plasmar una visión consensuada del territorio. Es por ello que el objetivo de este capítulo no es reescribir una historia ya contada, sino intentar completar aquellos espacios no abordados o no suficientemente profundizados en etapas anteriores, con el objetivo de generar una mayor completitud del conjunto.

*"Yo creo que es estratégico que haya toma de conciencia en la población de ese rumbo planificador. Si no la ciudad se vuelve un caos y -lo peor de todo- se vuelve contra la pública felicidad, para decirlo de alguna manera".*

*Julio Battistoni*

## **Hacia una planificación territorial integral**

Si bien tener un proyecto de ciudad es un elemento sobre el cual se podría acordar rápidamente, no es inocuo plantear la pregunta sobre ¿qué es un proyecto de ciudad? y ¿sobre qué pilares es necesario construirlo?

El concepto de visión de futuro, encierra la forma en cómo imaginamos Montevideo en el largo plazo y el camino que es necesario recorrer para alcanzar esos objetivos a partir de lineamientos estratégicos claros. Para la construcción de tal propósito, también resulta imprescindible reconocer la memoria histórica institucional, valorar las cualidades de los territorios en constante transformación y tener en cuenta las características de las y los actores y agentes que en ellos actúan y conviven.

A partir de la visión, es posible conformar estrategias con diferentes escalas y temporalidades, capaces de articular políticas públicas que respondan a los desafíos y necesidades inmediatas, así como a procesos planificados de largo plazo. Todo ello, en un escenario de negociación entre territorios y actores públicos y privados<sup>96</sup>, que permita la mayor concertación posible entre los intereses particulares y el bien común y que cuente con la capacidad de generar los incentivos necesarios para sostener acuerdos duraderos.

A partir de estos pilares podremos estar más cerca de concretar los cambios que Montevideo reclama y el país necesita. Sin embargo, el diagnóstico y la gobernanza de un plan no son capaces de ejecutar las políticas territoriales por sí solos, sino están asentados en una buena planeación y en una gestión eficaz orientada a la obtención de resultados.

Al ser consultado este tema a los y las participantes de las entrevistas y mesas temáticas, el resultado fue un consenso casi generalizado sobre la necesidad de una planificación integral pensada y diseñada a largo plazo, con el objetivo claro de generar una estrategia de desa-

---

<sup>95</sup> Entre estas iniciativas se destacan la publicación *Proyectando el Futuro: 30 años de la planificación de Montevideo* y los materiales generados en el marco del proceso *Montevideo del Mañana*, desarrollado por la Intendencia de Montevideo en el año 2020.

<sup>96</sup> La planificación territorial y la gestión urbana requieren la participación articulada de múltiples actores: gobierno nacional, gobiernos locales en sus distintos niveles, sociedad civil, sector privado y otros actores relevantes del desarrollo.

rollo sostenible de la ciudad. Sin embargo, también fueron expresadas críticas respecto a la efectividad de los planes y su implementación en el territorio.

Las personas consultadas, reconocen que planificar Montevideo es un proceso complejo que requiere una articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, actores privados y la ciudadanía en general. Sin embargo, a pesar de la historia de planificación en la ciudad y el reconocimiento de su importancia y sus aciertos, persisten debilidades y desafíos que dificultan que los planes generales se traduzcan en mejoras tangibles para la población a partir de políticas públicas en el territorio.

La experiencia actual y pasada de las autoridades que han participado de esta reflexión indica que estos límites o desafíos planteados, parecen compartir procesos de planificación, ejecución y gestión relativamente fragmentados. Según sus opiniones, esta fragmentación conspira contra elementos indispensables para el cambio, como la transversalidad en el diseño, el liderazgo institucional y el acompañamiento del diagnóstico y la evaluación de resultados.

Una revisión profunda del sistema planificador de la Intendencia de Montevideo, implica la interpelación de los procesos a la luz de las metas propuestas y resultados obtenidos. Es necesaria una revisión que priorice el bien común e invite a imaginar un proyecto colectivo. Un proyecto colectivo que sea capaz de articular las aspiraciones ciudadanas en torno a la inclusión, la sostenibilidad ambiental y la movilidad, abriendo el espacio de nuevos horizontes, incluyendo aquellos que aún no han sido imaginados.

*¿Cuáles podrían ser sus elementos constitutivos?*

De los intercambios realizados, emergen algunos puntos de carácter impostergable a ser tenidos en cuenta. Se podrían resumir como la necesidad de una mirada planificadora flexible, integral (multidimensional) y transversal (multisectorial) que contenga como elementos intrínsecos, las mediciones de impacto y el seguimiento de resultados, junto a una evaluación rigurosa de los recursos económicos implicados.

A estos elementos, es necesario agregar una planificación que esté al servicio de la población de Montevideo, capaz de sostener sus lineamientos a mediano y largo plazo y que ajuste su ejecución y gestión con el objetivo de asegurar el logro de metas, etapas y plazos establecidos. Para ello es imprescindible la consolidación de acuerdos que sean capaces de sostener una visión compartida del Montevideo del futuro y una planificación estratégica con horizonte a más largo plazo.

Otro elemento que es necesario discutir en el marco de un futuro posible para Montevideo, es la capacidad de la intendencia de incidir en el territorio de forma directa. En este terreno, las posibilidades son variadas y de distinta intensidad. Sin embargo, parece necesaria una reflexión acerca de cuáles son los aspectos sobre los que es aceptable y beneficioso continuar con una regulación que establezca las condiciones de acceso a bienes y servicios a partir de un marco normativo de ordenamiento y cuáles son aquellos aspectos sensibles o estratégicos, sobre los que se requiere acciones directas de mayor envergadura en resguardo del bien común.

La experiencia internacional tenida en cuenta durante el proceso de análisis, sugiere que la mejor opción es un sistema planificador mixto, en donde el Estado regule la libre competencia del mercado en el territorio, reservando para sí la acción directa en aquellos territorios considerados estratégicos para la ciudad. Esta reserva y sus resultados, implican esfuerzos significativos desde el punto de vista político, técnico y financiero que demandan cambios importantes en relación a las normas, las competencias y la gestión del territorio. Una situación quizás deseable pero difícil de alcanzar si tenemos en cuenta los recursos y el marco de actuación actual de la intendencia capitalina.

## Participación e inclusión

Un proyecto de futuro, requiere la participación activa del conjunto de actores que se involucren a lo largo de sus diferentes etapas de realización y gestión. Tanto el sector público como el sector privado, la sociedad civil y la comunidad, constituyen voces necesarias que deben ser valoradas en el diseño del plan, durante la ejecución de las políticas públicas y durante la gestión sostenible de los logros alcanzados.

En ese sentido, el proceso de consulta realizado durante las entrevistas y mesas temáticas, arrojó una segunda opinión unánime. Es imprescindible implementar una participación orgánica de todas las y los actores sociales, al mismo tiempo que se debe potenciar los canales de comunicación masiva a la población.

Este enfoque ayuda a garantizar el acceso a los bienes y servicios públicos, lo cual constituye un elemento prioritario para colaborar en evitar el desacople y la fragmentación social y la segregación territorial. Es por ello que el involucramiento de la mayor cantidad de personas y actores colectivos que habitan en el departamento es esencial, tanto en la etapa de diseño, como en la ejecución y gestión de una Montevideo inclusiva y sostenible. Un proyecto sostenible en el tiempo, exige la necesidad de construir una Montevideo más participativa, inclusiva y equitativa. Un territorio en donde la ciudadanía, las personas residentes y visitantes ocasionales, tengan acceso a los bienes y servicios disponibles en un marco de igualdad en el reconocimiento de sus derechos, oportunidades y obligaciones.

Por último, el proceso de consulta arroja otro elemento significativo: la necesidad de fortalecer la identidad de Montevideo y de sus barrios. Esto lleva a la identificación de nuevas zonificaciones como nuevos espacios de planeación, que integren el reconocimiento de las diferentes realidades y problemáticas de cada territorio (en conjunto con el conocimiento de sus ventajas comparativas y sus múltiples formas de autorepresentarse) como base territorial de las políticas públicas. A partir de este reconocimiento, aumentarán las posibilidades de que el proyecto de futuro de Montevideo se constituya como un proceso empoderado, sostenible y sostenido.

*"La participación no es solo una forma de gobernar, sino una manera de construir una sociedad democrática e integrada".*

*Federico Graña*

## La integración metropolitana

Actualmente, la relación entre Montevideo y sus socios de la región metropolitana necesita una revisión profunda. Los desafíos comunes vinculados al ambiente, la movilidad y el transporte, el desarrollo productivo, el uso del suelo y otras dimensiones, obligan a la toma de decisiones acordadas multilateralmente. La eficacia de las políticas públicas que se ocupan de dichas cuestiones, depende de ello.

La metropolización de Montevideo, pone de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación, la participación ciudadana, la continuidad de los proyectos y la integración de las políticas. La articulación entre los distintos niveles de gobierno, los departamentos y la sociedad civil representa un desafío crucial para el futuro común que enfrentarán los departamentos de la zona metropolitana.

Las tendencias (aún moderadas) de disminución de población de Montevideo hacia el este del país, acompañada de la pérdida de densidad en sus áreas centrales, implican desafíos importantes sobre los cuales el departamento deberá trabajar intensamente. Un proyecto de ciudad para Montevideo, necesariamente debe tener en cuenta esta nueva realidad y el cambio en las ventajas comparativas de su territorio en relación con la de sus socios metropolitanos.

Los volúmenes de contaminación de cuencas y arroyos, producto de la contaminación difusa de la producción agrícola y del crecimiento de asentamientos informales en las orillas de los cursos de agua, así como las dificultades en el tratamiento de residuos, entre otros desafíos ambientales relevantes, también muestran la necesidad de generar espacios comunes de diseño, ejecución y gestión de políticas metropolitanas.

El gran aumento en el flujo de movilidad de bienes y personas entre los departamentos metropolitanos, requiere de incentivos que den pie a la generación de acuerdos marco y a una planificación integral por parte de todas las personas y actores involucrados. En ese contexto, la implementación de sistemas de transporte en la zona metropolitana, necesita del análisis de datos y de estudios profundos sobre las cargas y beneficios previstos para cada departamento. Estos estudios deben poder analizar los efectos socio-territoriales y socio-ambientales que serán desencadenados a partir de la implantación de ese tipo de infraestructuras, con insumos que vayan más allá de los legítimos intereses de desarrollo (inmobiliario, productivo, logístico, etc.) que puedan existir por parte de actores públicos y privados.

La ausencia de un tratamiento profundo y acordado sobre estas dimensiones y otras dimensiones de la realidad, genera enormes dificultades para un desarrollo centrado en las necesidades de las comunidades involucradas y la sostenibilidad del territorio. El desarrollo de pautas de ordenamiento territorial metropolitanas presentan desafíos comunes en términos de sostenibilidad y desarrollo, que no pueden ser ignorados si el objetivo es una mejor calidad de vida de estas poblaciones.

*“Cuando trabajamos con el Plan Montevideo, y este fue para nosotros el inicio planificador, hay un capítulo que justamente se refiere a lo metropolitano, que redactó el equipo de Plan Estratégico. Entiendo que llevó a que el Plan Montevideo tuviera presente ese alcance metropolitano, pero que quedó corto, muy corto”.*

*Hugo Gilmet*

*“Considero que hay que repensar y abordar de una forma más enérgica el tema de la articulación nacional-departamental, así como la articulación departamental-departamental. En el caso del territorio metropolitano eso me parece imprescindible”.*

*Salvador Schelotto.*

*"Los impactos ambientales son mucho mayores en Montevideo. Por eso, si queremos hablar de justicia territorial, debe haber un debate serio sobre financiamiento y capitalidad".*

*Daniel Martínez*

## Enfoques y desafíos en la Planificación de Montevideo

En la planificación de Montevideo se reconocen diferentes enfoques que incluyen tanto la dimensión estratégica (Plan de Desarrollo, Montevideo del Mañana entre otros) como la territorial (Plan Montevideo, instrumentos de planificación derivada entre otros) que no siempre han dialogado sistémicamente.

Esta coexistencia de diversas formas de planificación dentro de la intendencia es reconocida en las entrevistas y mesas temáticas, identificándose desacoples entre estos procesos, lo que hace necesaria su reformulación para la construcción de un proyecto de ciudad sólido.

La participación e involucramiento a nivel local y el papel de la iniciativa privada son aspectos que tensionan estos procesos. No obstante, se plantea la necesidad de aprender de esta historia planificadora, identificando continuidades y adaptando instrumentos para abordar los desafíos emergentes.

En la Intendencia de Montevideo existe la convicción sobre la importancia de una planificación consensuada, una gestión eficiente y la colaboración entre las y los distintos actores interesados. Se enfatiza el valor del liderazgo y la necesidad de situar a la ciudadanía en el centro de todas las acciones.

El territorio es caracterizado como un espacio donde convergen intereses y problemáticas sociales y económicas diversas. En ese sentido, la gestión y la planificación deben responder a las diferentes condiciones y necesidades socio territoriales del departamento como por ejemplo aquellas vinculadas a las áreas consolidadas, a las periferias descaracterizadas, a los bordes urbanos, a la ruralidad, entre otras. El estudio de zonificaciones de planificación dentro de Montevideo, parece ser el camino para conjugar estas distintas realidades atendiendo también a factores identitarios de nuestro departamento.

Desde el punto de vista de la gestión interna de la Intendencia de Montevideo, dicha respuesta debe ser diseñada atendiendo a la eficacia de las políticas. Elementos como la temporalidad son indispensables para obtener los resultados deseados. Trabajar para mejorar los desacoples entre los objetivos y prioridades existentes entre las distintas administraciones, así como fragilidades vinculadas a la asignación presupuestal de proyectos, revisten un carácter central para asegurar las transformaciones necesarias.

Otra perspectiva que ya no es posible dejar de lado en la planificación territorial, es la evaluación, el monitoreo y la modelación de escenarios posibles que arrojen información sobre los impactos sociales, territoriales, ambientales y financieros que cualquier planificación territorial implica. Actualmente, parece cada vez más lejana la posibilidad de diseñar, planificar, ejecutar y gestionar políticas públicas en el territorio sin la capacidad de evaluar los procesos y los resultados obtenidos.

Por último, se reconoce la necesidad de incorporar nuevas agendas en la planificación, el cambio climático, la perspectiva de género, la movilidad sostenible y la ciudad de derechos deben necesariamente constituir elementos transversales de toda planificación de Montevideo. En este sentido, se resalta la importancia fundamental de la academia en la generación de conocimiento y en la formación de una ciudadanía comprometida con el desarrollo de Montevideo, como así también en observancia de otras realidades semejantes vividas en el continente sudamericano.

*"...si nosotros estamos convencidos de que este es el camino, tenemos que sentar buenas bases*

*para que de acá en más se pueda construir con iniciativas, con algunos cambios en las visiones (...) las inversiones que se hagan es para justamente sostener que esto pueda crecer, pero teniendo bien claras las bases y qué es lo que queremos, hacia dónde queremos ir."*

*María Eugenia Corti*

## **Reflexiones sobre el proyecto de ciudad**

La planificación estratégica y territorial constituye una herramienta central para construir una visión compartida de ciudad. Más que ordenar el territorio, implica delinear colectivamente un horizonte deseado que articule transformaciones urbanas con justicia social, sostenibilidad ambiental e igualdad territorial. Este apartado recoge las principales reflexiones en torno al proyecto de ciudad para Montevideo, destacando su carácter colectivo, dinámico y orientado al bien común.

Montevideo enfrenta el desafío de consolidar una planificación integral, estratégica y participativa, que garantice continuidad en las políticas públicas y responda a los problemas actuales sin perder de vista el largo plazo. La inclusión, la igualdad y la sostenibilidad son ejes fundamentales para la construcción de un territorio más justo, innovador y conectado con el futuro. La participación ciudadana, la articulación metropolitana, el enfoque de resiliencia y la mitigación y adaptación al cambio climático aparecen como elementos clave para garantizar el bienestar colectivo y proyectar un modelo de desarrollo.

Desde las entrevistas y espacios de trabajo se reafirma la importancia de contar con una visión de largo plazo que oriente las decisiones estratégicas, integrando distintas escalas y agendas. Se valoran los avances acumulados en materia de planificación, pero también se reconocen debilidades persistentes en su implementación, continuidad y coordinación. Las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de fortalecer el rol del Estado como articulador, garantizar el acceso equitativo a los derechos urbanos y consolidar una planificación con enfoque territorial y participativo.

El proyecto de ciudad es entendido como un proceso colectivo en permanente construcción, que debe estar anclado en las memorias del territorio, atento a los cambios civilizatorios y comprometido con la construcción de futuros más justos. Imaginar una "Montevideo del Bien Común" supone revisar críticamente el modelo vigente, promover nuevas formas de habitar y gestionar el territorio, e impulsar políticas públicas que articulen sostenibilidad, cuidados, movilidad, vivienda y diversidad en una mirada integrada del desarrollo urbano.

*"Miro desde los espacios de la población en situación de informalidad, sectores con derechos vulnerados que viven la exclusión. Y cuando hablamos de exclusión, hablamos también de su exclusión de la ciudad en su concepto más amplio".*

*Mercedes Clara*

## Gobernanza urbana: estructuras, actores, actoras y desafíos

### La gobernanza y sus condicionantes en la planificación de Montevideo

La gobernanza, en el marco de la planificación municipal, puede ser entendida en principio como un conjunto de procesos, estructuras e interacciones que determinan cómo se toman y ejecutan las decisiones dentro de una organización o territorio. El tipo de gobernanza y diseño institucional de las organizaciones rectoras de la planificación y la gestión territorial, constituyen elementos determinantes para el éxito o el fracaso de sus políticas públicas.

En el caso de Montevideo, los procesos planificadores han dado respuesta a las necesidades de forma efectiva incorporando progresivamente las complejidades emergentes. Sin embargo y según surge en las entrevistas, la implementación de políticas públicas integrales y la coordinación transversal en la institución y con los distintos niveles de gobierno, han enfrentado obstáculos estructurales que limitan la eficacia de los procesos de planificación integral para la construcción de un proyecto de ciudad futuro. Este apartado busca analizar algunas de las principales tensiones y oportunidades en la gobernanza de Montevideo.

En términos generales, fueron abordadas una gran cantidad de temáticas vinculadas a las virtudes y desafíos que la institución tiene en relación a su capacidad de diseñar y ejecutar políticas territoriales de calidad para Montevideo. Dentro de las virtudes más señaladas, encontramos el aumento de las capacidades en planificación del territorio, la consolidación del marco normativo, la mejora de procesos administrativos y la robustez institucional en la gestión de buena parte de las necesidades del territorio de Montevideo. Sin embargo, las rigideces institucionales, la escasa innovación, los problemas de financiamiento y la débil participación comunitaria en el diseño y ejecución de políticas, marcan los límites a los cuales ha llegado la institución en el abordaje y gestión, tanto de los viejos problemas estructurales, como así también de las nuevas demandas y necesidades sociales y ambientales.

En este contexto, resulta fundamental examinar las dificultades estructurales que enfrenta la Intendencia de Montevideo en materia de gobernanza y diseño institucional para fortalecer la planificación y ejecución de políticas públicas en el territorio. Los procesos internos de la institución, así como su capacidad de articulación con otros niveles de gobierno y actores metropolitanos, inciden directamente en la eficacia y eficiencia de sus intervenciones.

El análisis de los aportes recogidos permite identificar una serie de obstáculos organizacionales que limitan la coordinación transversal dentro de la intendencia y su integración con otras instituciones gubernamentales. Entre estos factores, se destaca la ausencia de una visión integral y coordinada que abarque los distintos departamentos y municipios, junto con la falta de incentivos que favorezcan la cooperación interinstitucional con el gobierno nacional y otras organizaciones y actores del ámbito metropolitano. Estas condiciones generan desajustes e ineficiencias que afectan el desempeño sistémico de la institución en un contexto de creciente complejidad territorial.

Asimismo, se reconocen elementos estructurales que han condicionado la capacidad de la intendencia para diseñar e implementar un plan de desarrollo estratégico de largo plazo. La baja coordinación entre áreas internas y con distintos niveles de gobierno, así como la limitada articulación con actores sociales, configuran un escenario que dificulta la construcción de soluciones integradas y sostenibles. Estos aspectos, lejos de responder únicamente a coyunturas específicas, revelan patrones persistentes que influyen en la planificación y gestión del territorio, planteando desafíos sustantivos para la consolidación de una gobernanza más efectiva y adaptativa.

*“Ahora bien, no todos los decisores políticos comprenden la importancia de profesionalizar las tareas. No se trata de que algunos sectores predominen sobre otros, sino de integrar los sectores. Se necesitan líderes con la mente abierta —lo conversábamos el otro día con Battistoni—, capaces de abrirse no solo a un área de la tecnología o de la ciencia, sino a sus múltiples expresiones”.*

*Cristina Pastro*

### **Estructura institucional y liderazgo en la planificación**

Un primer elemento que surge, tiene que ver con la fragmentación y falta de articulación interdepartamental y municipal. Con ello se hace referencia a una escasa articulación en el diseño de políticas entre departamentos, divisiones, servicios y municipios de la Intendencia de Montevideo, lo cual afecta profundamente el desempeño transversal y multidisciplinario de la institución. Este hecho es relatado por varias autoridades y participantes de las mesas temáticas como una falta de visión integral y una visión parcializada del territorio y sus distintas escalas. En ese mismo sentido, otras opiniones señalan la necesidad de dejar de





pensar la ciudad en compartimentos estancos y apelar a una estrategia común que incorpore los propios criterios sectoriales a una visión más integral, multisectorial, multiescalar y participativa, para que promueva un sistema planificador integral que supere la visiones parciales del territorio. Este hecho tiene consecuencias determinantes en la ejecución de los planes estratégicos, como así también en la implementación de políticas sectoriales, debido a los sesgos sistemáticos que implican los diseños parciales promovidos desde los distintos departamentos de la institución.

Un segundo elemento señalado reiteradamente, es la debilidad del Departamento de Planificación como agente clave del sistema planificador de Montevideo. Dicho departamento es visto por los y las demás actores y actoras, tanto fuera como dentro de la institución, como un actor de débil incidencia en las decisiones relativas a la planificación estratégica. Revertir esta situación es visualizado como una necesidad prioritaria para un acertado diseño de las políticas públicas.

Las principales causas por las cuales se visualiza al Departamento de Planificación como un agente débil en el sistema planificador (asumiendo que tal sistema existe aunque sea parcialmente) son: su escasa incidencia política en la toma de decisión, su falta de recursos financieros a la hora de ejecutar políticas en el territorio, una excesiva rigidez para adecuar la planificación a las necesidades urgentes e incapacidad en la generación de un proyecto estratégico de desarrollo verdaderamente participativo para Montevideo.

Se visualiza con claridad que el liderazgo debe ser asumido por un actor con capacidad de articulación y decisión, a partir de la generación de ámbitos de trabajo transversales.

*"Resulta fundamental el fuerte liderazgo del proceso de planificación estratégica, que articule los proyectos de los equipos de trabajo en los distintos departamentos".*

*Natalia Castro*

*"Yo creo que la planificación debe hablar de un mundo ideal y, dentro de lo que es, de lo que puede ser. Es clave —absolutamente clave— que el Departamento de Planificación tenga respaldo político-institucional. O sea, que la Dirección de Planificación cuente con un fuerte respaldo del intendente es muy importante".*

*Jorge "Chileno" Rodríguez*

## **Un proyecto de ciudad concertado**

Otro aspecto relevante en la opinión de todos y todas las participantes es la falta de una visión consensuada de ciudad, que señale la dirección de toda planificación sectorial (cuestiones que han sido abordadas en el apartado anterior). Este elemento es señalado como una

de las claves más importantes desde el punto de vista de la planificación estratégica del territorio de Montevideo.

A pesar de la existencia de varios procesos, documentos y publicaciones como por ejemplo el Plan Montevideo<sup>97</sup> o El Montevideo del Mañana<sup>98</sup>, entre otros, no existe una visión unificada y compartida que oficie de referencia a partir de la cual se desarrolle el sistema planificación y los planes sectoriales. Este déficit es dado por varios factores dentro de los cuales se encuentran: la voluntad política de las jerarquías, quienes son capaces de introducir cambios y visiones distintas sobre Montevideo y su territorio, sometiendo la planificación a los tiempos políticos; la falta de integración de los distintos planes sectoriales, a partir de la cual surgen desacoples temporales y espaciales en la ejecución; la incapacidad de la institución de generar procesos participativos profundos que incluyan y empoderen a las comunidades en la transformación y preservación de su hábitat; y una relativa incapacidad institucional desde el punto de vista político y financiero para mantener la ejecución de políticas a largo plazo.

*"Conjugar la visión de largo plazo, y la del período de gobierno es un arte difícil e imprescindible que requiere iteraciones constantes.*

*No deberían existir grandes decisiones de gobierno que ignoren los impactos que se producen por acumulación en el tiempo. Yo creo que la falta de articulación de las políticas metropolitanas en los últimos 20 años es una demostración de fallas graves en este sentido".*

*Luis Oreggioni*

## **Presupuesto para la planificación**

Los recursos financieros necesarios para hacerle frente a los costos de ejecución de políticas planificadas, también son señalados como un gran desafío a ser abordado para una efectiva transformación de Montevideo. Este aspecto, señalado como las dificultades presupuestales para la planificación, es central en cualquier análisis sobre políticas públicas.

Es sabido que habitualmente los recursos económicos representan el "talón de aquiles" para el diseño y ejecución de políticas a largo plazo. La Intendencia de Montevideo no es ajena a esa realidad del Uruguay en particular y de la región en general, lo cual es un aspecto que no ha escapado a la mirada de las entrevistas e invitados/as. Las opiniones al respecto, han señalado que los acotados presupuestos de la institución y la variabilidad de los mismos, conspiran contra la implementación de proyectos estratégicos en Montevideo y que muchas veces es necesario el desvío de fondos a necesidades emergentes o prioridades políticas distintas a lo planificado.

Esto produce una brecha significativa entre la planificación y la ejecución real de los recursos disponibles, lo cual conspira con la implementación de políticas a largo plazo, al no contar éstas con el respaldo financiero necesario para sostenerse en el tiempo.

Como es de esperar, no existe una respuesta clara al respecto, ni una solución específica que pueda aplicarse a este problema. Sin embargo, las opiniones consultadas, apoyadas en su visión y experiencia, exploran algunos mecanismos que entienden podrían mejorar la captación y asignación de recursos que son necesarios para la aplicación de más y mejores políticas públicas integrales en el territorio. Algunos ejemplos de ello podrían ser: cambios que apuntan a mejorar la captación de financiamiento externo y mejoras en la eficiencia y equidad de las herramientas de gestión territorial como por ejemplo el retorno de valorizaciones y mayor aprovechamiento<sup>99</sup>. También fue señalada reiteradamente la necesidad de modificar y mejorar la estructura presupuestal incluyendo una mayor cantidad de planes o programas transversales prioritarios con asignación presupuestal directa.

## Fortalecimiento de la articulación entre ámbitos e instituciones

El sistema de relaciones intra e inter institucionales de la Intendencia de Montevideo también ha sido problematizado. Este eje de discusión, no sólo hace referencia a la relación entre el gobierno nacional y el departamental y el rol y características de Montevideo como ciudad capital de Uruguay, sino también a otros sistemas de relaciones trascendentes: por un lado, la relación de Montevideo con su región metropolitana, integrada por los departamentos de Canelones y San José y por otro a la relación existente entre el gobierno departamental y los municipios de Montevideo.

Estas múltiples relaciones han sido abordadas de distintas formas en el transcurso de las entrevistas y de las mesas temáticas. Sin embargo, podemos identificar un hecho en el cual todos los demás conceptos están integrados. Este hecho hace referencia a que las dinámicas territoriales no reconocen límites o fronteras administrativas.

En este marco, parecería que no es posible ignorar que los cambios necesarios para mejorar la capacidad de las instituciones en el abordaje de sus territorios, deben consolidarse a partir de la negociación y el acuerdo de intereses comunes. La opiniones surgidas del procesos de consulta señalan algunos ejemplos a tener en cuenta y sobre los cuales es necesario trabajar: mecanismos e incentivos claros para la articulación, descentralización de recursos, participación de los y las demás actores y actrices en el diseño de políticas, capacidad de gobernanza conjunta de los grandes proyectos de infraestructura, generación de nuevas entidades de gobernanza metropolitana y la inclusión de las comunidades en la toma de decisión. En ese sentido, pareciera que las principales problemáticas comunes que impulsan la colaboración, están ligadas a temas ambientales, inmobiliarios, usos de suelo y transporte.

## Participación ciudadana para la sostenibilidad

En última instancia, éste proceso de consulta ha dejado varias reflexiones sobre la participación ciudadana como un aspecto central, tanto para la generación de un proyecto estratégico de desarrollo para Montevideo, como para la planificación y gestión del mismo.<sup>100</sup> Durante

---

<sup>97</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (2019). Plan Montevideo: Plan de Ordenamiento Territorial. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>

<sup>98</sup> Intendencia Municipal de Montevideo. (2018). Ciclo prospectivo: Aportes al plan de desarrollo. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/cicloprospectivoaportesalplandedesarrollo.pdf>

<sup>99</sup> Decreto Departamental n.º D.223.401. (s.f.). *Mayor aprovechamiento y retorno de valorizaciones*. Intendencia Municipal de Montevideo. Disponible en: <https://normativa.montevideo.gub.uy/content/d223401-0>

<sup>100</sup> Un excelente trabajo de relevamiento y reflexión sobre los procesos participativos de la Intendencia de Montevideo puede encontrarse en: *Participación ciudadana, una señal de identidad: Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*. Intendencia de Montevideo, Unidad de Participación y Planificación, Montevideo, 2015.

el transcurso del intercambio dado en las entrevistas y las mesas temáticas, la participación ciudadana en general y los procesos e instancias participativas en particular han estado continuamente presentes en el relato de las personas consultadas. Tanto las autoridades y ex-autoridades participantes como quienes integraron las mesas temáticas (ex-jerarcas de la intendencia, academia, sector empresarial y organizaciones sociales), han destacado la necesidad de profundizar los procesos de participación de la ciudadanía en la toma de decisión, en la ejecución y en la sostenibilidad de las políticas públicas en el territorio. En ese sentido, se percibe como insuficientes los actuales procesos participativos promovidos por la institución.

Aunque son numerosos los casos exitosos, la participación es considerada como parcial y poco efectiva en extensas porciones del territorio de Montevideo. Esto deriva en estados de desconocimiento, desconfianza y falta de compromiso por parte de las comunidades implicadas.

Principalmente, fueron identificados aspectos relacionados a una participación que no se traslada a los ámbitos de decisión y que genera una brecha significativa entre la interpretación de los problemas que presenta el territorio y el tipo de soluciones propuestas por la institución, un desconocimiento del potencial comunitario en brindar respuestas a sus propias necesidades y una falta de representatividad en relación a las organizaciones sociales y comunitarias convocadas.

Posiblemente, algunas soluciones pueden darse con el aumento en la cantidad y diversidad de canales de intercambio y comunicación, teniendo en cuenta las realidades locales y las personas destinatarias. En su defecto, estos elementos terminan conspirando contra la aplicación de soluciones posibles y contra la sostenibilidad de las políticas públicas en el territorio.



*“La planificación debe responder a los cambios culturales, a las coyunturas, a las necesidades y a las demandas, pero, principalmente —y sobre todo—, con una mirada a largo plazo y con un proyecto político superador. Debe tener bien claro cuál es el modelo de sociedad que está intentando ayudar a generar”.*

*Christian Di Candia*

*"En ese sentido creo que Montevideo tiene mucho para aportar también a la gestión del próximo gobierno nacional justamente trabajando en estas dos dimensiones, la interseccionalidad y la focalización".*

*Carina Zeballos*

*"[en planificación] la integración es central. O sea, nada lo resuelve un compartimento determinado."*

*Rodrigo Arim*

### **Reflexiones sobre la gobernanza**

Los intercambios realizados han aportado una singular perspectiva de las problemáticas y desafíos que enfrenta la Intendencia de Montevideo en relación a sus sistemas planificados. La posibilidad de intercambiar con un espectro tan variado de opiniones calificadas ha aportado una visión enriquecedora sobre los aspectos analizados.

Este método de abordaje, han permitido aplicar perspectivas diferentes sobre un mismo objeto de estudio. Analizar simultáneamente miradas profesionales, sectoriales y políticas, interseccionadas por elementos temporales, sobre perspectivas pasadas, presentes y futuras de la planificación de Montevideo.

A su vez, ha posibilitado comprender de manera más integral los determinantes, particularidades, necesidades y matices de cada tipo de gestión. Con esto nos referimos a la posibilidad de conocer de primera mano los ideales, las oportunidades y los desafíos que cada momento histórico ha puesto en discusión.

Entre todas las reflexiones y opiniones, es importante subrayar una idea común que atraviesa distintos enfoques y momentos: la necesidad de comprender y abordar la complejidad del territorio y su constante transformación, a través de un modelo de planificación y gestión flexible, integrado, consensuado y sostenible.

Esta conclusión nos brinda la clave para poder conjugar la gran cantidad de conceptos, reflexiones y ejemplos obtenidos. Simplemente intenta señalar la necesidad de las actuales autoridades y de las que vendrán, sobre la reflexión y toma de decisión profunda acerca de las estructuras institucionales y sobre cómo es la mejor forma de abordar las nuevas realidades y desafíos dinámicos de nuestro Montevideo.

*"Es necesario un mecanismo que vincule efectivamente a las áreas de trabajo y permita una planificación conjunta".*

*Sebastián Moreno*

## Escalas de gestión: desafíos y caminos para una articulación efectiva

### Los desafíos y oportunidades de la articulación multinivel

Montevideo enfrenta desafíos estructurales en su gobernanza y desarrollo debido a la cantidad y complejidad de sus vínculos interinstitucionales, dejando entrever que la interacción entre el gobierno nacional, departamental y los municipios plantea tensiones que no siempre encuentran mecanismos efectivos de resolución.

La articulación entre los diferentes niveles de gobierno es un factor clave para una gestión urbana efectiva y equitativa, siendo la coordinación entre dichos niveles esencial para integrar políticas públicas, evitando superposiciones y contradicciones. Sin embargo, la falta de mecanismos de cooperación adecuados y la fragmentación de competencias obstaculizan la planificación territorial coherente, la distribución equitativa de los recursos y una mayor autonomía para la toma de decisiones.

A su vez, la ausencia de una coordinación efectiva dificulta la implementación de políticas públicas en áreas clave como la movilidad, la infraestructura, la gestión ambiental y el desarrollo metropolitano. En muchos casos, las decisiones tomadas a nivel nacional no contemplan las estrategias definidas por los gobiernos locales, lo que produce conflictos en la ejecución de proyectos y en la asignación de recursos. La falta de una agenda compartida y la centralización de fondos en el ámbito nacional refuerzan la dependencia de los gobiernos departamentales y limitan su capacidad de acción.

En este escenario, la articulación multinivel se configura como un factor crítico para el desarrollo urbano y territorial de Montevideo. La construcción de una gobernanza más eficaz y eficiente, implica fortalecer los mecanismos de cooperación entre niveles de gobierno, generar instancias de planificación conjunta y consolidar estructuras que permitan una mayor descentralización y autonomía de los gobiernos locales. La transformación de estos procesos es fundamental para avanzar hacia una planificación más integrada, que garantice el desarrollo equitativo de la ciudad y su área metropolitana.

*"...hasta desde el punto de vista del financiamiento, la articulación entre Departamentos en temas ambientales es fundamental y necesaria, y si a eso le sumas una coordinación interinstitucional, coherente y eficiente, entre Gobierno Nacional, Intendencias, Municipios, creo que se solucionarían algunas cuestiones sin afectar las autonomías"*

*Ximena Muñiz*

### Articulación nacional-departamental: tensiones y escalas de abordaje

La relación entre el gobierno nacional y el departamental de Montevideo es un eje central en la planificación y gestión territorial, pero enfrenta obstáculos derivados de diferencias en agendas políticas, centralización de recursos y falta de coordinación operativa. La desconexión

entre prioridades nacionales y necesidades locales dificulta la implementación de políticas urbanas y reduce la capacidad de acción del gobierno departamental. La divergencia partidaria que puede darse entre ambos niveles, usualmente contribuye a agravar la situación siendo una de las principales limitaciones para la planificación conjunta y la ejecución de iniciativas estratégicas, condicionando también la búsqueda de financiamiento.

Uno de los principales problemas es la ausencia de un espacio de diálogo y coordinación operativa, lo que impide un abordaje integral de los desafíos urbanos. La falta de instancias formales de intercambio obstaculiza la construcción de estrategias sostenibles a largo plazo. Para remediarlo, se ha propuesto la creación de "puntos focales" que centralicen las coordinaciones operativas con las instituciones nacionales y la Intendencia en proyectos específicos.

Asimismo, se subraya la necesidad de una mayor colaboración financiera del gobierno nacional para garantizar la viabilidad de proyectos de gran envergadura. A su vez, la insuficiencia de recursos restringe la ejecución de iniciativas innovadoras y afecta la planificación estratégica. Además, los cambios en los criterios de asignación de ingresos generan incertidumbre, dificultando la estabilidad de inversiones clave.

*"Me parece una cosa maravillosa tener una imagen de Montevideo en perspectiva, digamos, además de un diagnóstico un poco más a fondo de lo que era la ciudad".*

*Jorge Mesa*



## Descoordinación y ausencia de una visión común en políticas urbanas

La falta de un marco articulado entre el gobierno nacional y el departamental impacta en sectores esenciales como el transporte y la infraestructura. La ausencia de un proyecto de ciudad a largo plazo impide generar una planificación estable que trascienda los ciclos políticos y garantice una gestión urbana coherente.

En ese sentido, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre el gobierno nacional y el departamental es fundamental para garantizar un desarrollo sostenible y armónico en Montevideo que supere las diferencias partidarias y promueva instancias de trabajo conjunto. Este elemento es clave para una gestión más eficiente. En este contexto, se resalta la importancia de reconocer la capitalidad de Montevideo y su relación institucional con el gobierno nacional como un aspecto central en la planificación.

En el ámbito institucional, persiste el escepticismo y la desconfianza hacia la planificación, lo que dificulta su reconocimiento como una herramienta útil para la gestión urbana. La falta de alineación entre presupuestos y programas territoriales, junto con la superposición de acciones, genera ineficiencias en la ejecución de obras e infraestructura. Este problema se refleja en la dificultad para establecer una política integral de transporte metropolitano y en la falta de articulación en obras estructurales como el Ferrocarril Central que no fue incorporado en los planes de movilidad del eje norte de la ciudad u operaciones de escala nacional como el Puerto de Montevideo, donde múltiples reuniones no lograron consolidar un plan estratégico compartido para su desarrollo. La gestión de proyectos complejos, como la administración de cuencas compartidas, se ve afectada por la fragmentación institucional, donde cada nivel de gobierno actúa de manera independiente.

A pesar de estos desafíos, algunos ejemplos demuestran que la articulación multinivel puede ser efectiva, como en la ejecución de proyectos como la Perimetral Norte o el caso de los realojos de familias, donde la coordinación entre la Intendencia, el Ministerio de Vivienda, el PMB y el PNR permitió implementar estrategias conjuntas con buenos resultados.

Para avanzar en este sentido, se propone definir objetivos metropolitanos claros y evaluar la creación de un ente metropolitano para gestionar sectores estratégicos como movilidad, saneamiento, ambiente y servicios urbanos. En este proceso, se subraya la importancia de incluir actores y actoras del sector privado, como la Cámara de la Construcción y la Cámara Logística, en la planificación y ejecución de proyectos.

*“Montevideo tiene un Plan de Ordenamiento Territorial muy reconocido y con una visión general mantenida en el tiempo. Sin embargo, en relación a la planificación general para el desarrollo del Departamento, muchas veces cada nueva administración parte desde cero con un nuevo ejercicio prospectivo, desconociendo las iniciativas realizadas por las anteriores. Esto impide que los presupuestos puedan alinearse en el mediano y largo plazo hacia una estrategia de desarrollo definida y, con esto, se dificulta la implementación de los cambios necesarios para prepararnos para el futuro”.*

*Ramón Méndez*

## **Recursos y centralización para el área metropolitana: limitaciones estructurales**

La limitación de recursos es uno de los principales obstáculos para la planificación y gestión urbana en Montevideo. La falta de herramientas financieras y de un presupuesto adecuado impide la materialización de proyectos transformadores. La dependencia de los ingresos nacionales y la incertidumbre en la transferencia de fondos afectan la capacidad de inversión en infraestructura y ordenamiento territorial.

La centralización de recursos y poder a nivel nacional condiciona y restringe la autonomía del gobierno departamental, dificultando la toma de decisiones estratégicas. Montevideo, al ser la capital del país, presenta especificidades que requieren un tratamiento diferenciado, pero en muchos casos se la considera como un departamento más dentro del esquema nacional. Esto genera dificultades en la gestión de proyectos clave, como la integración puerto-ciudad, y ha llevado a plantear la necesidad de una Ley de Capitalidad, aunque su viabilidad sigue siendo objeto de debate.

Incluso en el ámbito metropolitano, la competencia por el suelo y el desarrollo inmobiliario entre Montevideo y Canelones representa un desafío para la planificación territorial. La ausencia de una estrategia metropolitana integrada limita la posibilidad de diseñar políticas de movilidad y ordenamiento territorial que respondan a las necesidades de la población.

La planificación metropolitana debe incorporar una institucionalidad robusta que permita coordinar acciones entre gobiernos departamentales, instituciones estatales, organizaciones sociales y el sector privado. La construcción de un modelo de gobernanza metropolitana es clave para la gestión eficiente del territorio y la optimización de recursos.

## **Capitalidad: el rol de Montevideo a escala nacional y sus impactos locales**

Montevideo, en su condición de capital del país, cumple un rol fundamental en la vida institucional, económica, cultural y social del Uruguay. Desde esta posición, brinda servicios, infraestructura y oportunidades que benefician a toda la población, más allá de los límites departamentales. Esta centralidad convierte a la ciudad en un punto de referencia nacional, pero también en un territorio donde se concentran múltiples demandas, responsabilidades y expectativas.

Ser capital no es solo una condición simbólica. Implica asumir funciones que impactan en el desarrollo nacional, al tiempo que generan efectos concretos sobre la planificación y la gestión local. Desde esta perspectiva, la capitalidad debería constituirse en una dimensión estructurante de la relación entre el gobierno nacional y el gobierno departamental, con mecanismos de articulación, financiamiento y planificación que reflejen y acompañen esa responsabilidad compartida.

La experiencia reciente ha mostrado la necesidad de fortalecer esa relación. La ausencia de instrumentos sostenidos de apoyo presupuestal como el Fondo de Inversión Metropolitana o de coordinación estratégica entre niveles de gobierno evidencia una oportunidad para avanzar hacia esquemas más integrados y cooperativos. En este sentido, la idea de establecer marcos normativos que regulen y reconozcan el carácter especial de Montevideo como capital surge como una posibilidad a explorar, no como un reclamo puntual, sino como parte de una visión de país más cohesionada y equitativa.

Por otra parte, persisten ciertas percepciones sociales que reproducen la idea de que Montevideo acapara recursos y beneficios en detrimento del resto del territorio nacional. Esta narrativa invisibiliza las múltiples formas de desigualdad que coexisten dentro de la ciudad,

especialmente en su periferia, así como la carga que representa sostener equipamientos y servicios de escala nacional. Revisar estas percepciones desde una mirada más informada y empática puede abrir el camino a diálogos más constructivos y colaborativos.

Montevideo, si bien cuenta con autonomía como gobierno departamental, también funciona como nodo articulador del país en su conjunto. Gran parte de las decisiones estratégicas nacionales, las políticas públicas centrales y los servicios de referencia se proyectan desde o a través de la ciudad. Esto demanda no solo planificación local, sino también una gobernanza multinivel que esté a la altura de esa complejidad. Temas como el puerto, el tránsito metropolitano, la seguridad o el medio ambiente requieren una mirada conjunta, sostenida en acuerdos entre actores institucionales diversos.

En particular, la necesidad de mayor integración entre planes estratégicos—como el caso del puerto y el plan de ciudad—refleja cuánto puede ganarse si se alinean visiones y prioridades desde el comienzo. Una capital planificada en clave nacional no solo mejora la calidad de vida de quienes la habitan, sino que potencia su capacidad de contribuir al bienestar del conjunto del país.

Pensar Montevideo desde su capitalidad permite ampliar la mirada sobre los desafíos locales, reconociendo que muchos de ellos no son estrictamente departamentales, sino el resultado de un entramado más amplio de relaciones y funciones. Apostar a una nueva institucionalidad para la capitalidad es apostar a una mejor articulación entre escalas, a una distribución más justa de recursos y a una construcción colectiva del futuro urbano del país.

Montevideo puede y debe seguir siendo una ciudad de referencia, no solo por lo que concentra, sino por su capacidad de proyectar un modelo de desarrollo más equitativo, sostenible y solidario. Asumir su capitalidad de forma plena y colaborativa es parte de ese camino.

### **Articulación departamental-municipal: desafíos en la descentralización y planificación territorial**

La articulación entre el segundo y tercer nivel de gobierno enfrenta dificultades estructurales que limitan su efectividad en la gestión y planificación del territorio. Existe un déficit en la descentralización, evidenciado en la autonomía limitada de los municipios y su dependencia financiera del gobierno departamental. Esta condición restringe la capacidad operativa de los municipios para gestionar sus territorios y ejecutar proyectos con agilidad y eficacia.

Uno de los problemas centrales es la falta de claridad en la definición de competencias, lo que genera superposiciones y conflictos en la administración local. La ausencia de una delimitación precisa de responsabilidades y de mecanismos claros de articulación afecta la coherencia en la implementación de políticas públicas y debilita los procesos de planificación impidiendo la construcción de sinergias en la gestión urbana. En este contexto, la relación entre ambos niveles de gobierno atraviesa una etapa caracterizada por tensiones y dificultades de coordinación.

Si bien existen experiencias en las que la participación local ha sido efectiva en la definición de estrategias urbanas, en muchos casos la desconfianza en la planificación ha llevado al abandono de instrumentos como los Planes Estratégicos para el Desarrollo Zonal (PLAEDEZ). Esto genera que el vínculo entre el gobierno departamental y los municipios esté marcado por una desconexión entre los planes de desarrollo y las necesidades locales, lo que repercute en una falta de coherencia en la planificación territorial. Esta brecha se traduce en duplicación de esfuerzos y en la dificultad de generar estrategias integradas de intervención urbana y social.

*“Ojalá todas las montevidéanas y todos los montevidéanos tuviéramos siempre una mirada nueva, como si nunca hubiéramos visto lo que nos rodea cada día; para reconocerlo con ojos de recién llegados y querer transformarlo”.*

*Carolina Cosse*

Además, la estructura vertical del gobierno departamental limita la capacidad de integración de esfuerzos institucionales y la articulación de proyectos en el territorio. La gestión centralizada impide que los municipios ejerzan un rol más activo en la toma de decisiones y afecta la implementación de políticas de proximidad. Frente a este escenario, resulta fundamental fortalecer la planificación municipal como un eje central en la gestión del territorio y los mecanismos de participación ciudadana a nivel local para garantizar que las políticas públicas respondan a las demandas y necesidades específicas de cada territorio.

El esquema de descentralización actual también ha sido objeto de revisión. La configuración original de los Centros Comunes Zonales (CCZ) se basaba en cierta homogeneidad barrial y el sentido de pertenencia, pero la incorporación de los municipios alteró esa lógica. A esto se suman cuestionamientos sobre la cantidad de municipios y sobre cómo se incorpora la particularidad del Montevideo rural dentro del proceso de municipalización.

Se considera que los cambios más significativos son aquellos construidos desde la participación colectiva, consolidando procesos en los que la sociedad se involucra activamente en la definición de políticas públicas. Sin embargo, la falta de legitimación social y popular del tercer nivel de gobierno sigue siendo un desafío para fortalecer la gobernanza local.

## **Hacia una articulación integrada y efectiva**

El desarrollo de Montevideo enfrenta desafíos estructurales derivados de la fragmentación institucional y la falta de coordinación intergubernamental. La superposición de funciones, la centralización de recursos y la ausencia de espacios de articulación efectiva han limitado la capacidad de respuesta de los distintos niveles de gobierno. Superar estas barreras exige fortalecer la cooperación entre el gobierno nacional, el departamental y los municipios, asegurando que la planificación territorial y la ejecución de políticas respondan de manera eficiente a las necesidades urbanas y metropolitanas.

A nivel municipal, la descentralización sigue siendo un proceso incompleto que requiere consolidar herramientas de gestión local, garantizando que los municipios no sean meros receptores de directrices departamentales, sino actores clave en la gestión del territorio. Para ello, es necesario mejorar la definición de competencias, evitar la duplicación de esfuerzos y reforzar los mecanismos de participación ciudadana.

A su vez, la coordinación entre el gobierno nacional y el departamental sigue marcada por tensiones políticas y diferencias en la asignación de recursos. La falta de un proyecto de ciudad a largo plazo, que trascienda ciclos de gobierno, ha dificultado la implementación de políticas sostenibles en áreas clave como movilidad, infraestructura y ordenamiento territorial. Avanzar en la construcción de una gobernanza metropolitana robusta, que integre esfuerzos y recursos más allá de los límites administrativos, es un paso fundamental para enfrentar los desafíos compartidos con el entorno de Montevideo.

Consolidar una articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno es esencial para garantizar una gestión territorial eficiente. Esto requiere superar las tensiones y avanzar hacia un modelo en el que descentralización, planificación estratégica y cooperación interinstitucional sean los pilares de una ciudad más equitativa, integrada y sostenible.

## **Reflexiones sobre las escalas de gestión y la articulación multinivel**

La planificación y gestión de Montevideo requieren superar las limitaciones impuestas por la fragmentación institucional y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno. La centralización de recursos, la imposición de decisiones desde el nivel nacional y la falta de

una gobernanza metropolitana efectiva han sido obstáculos persistentes para el desarrollo de la ciudad.

Fortalecer los mecanismos de coordinación multinivel es una condición fundamental para mejorar la planificación y ejecución de políticas públicas. Esto implica avanzar en la construcción de espacios de diálogo interinstitucional, establecer estrategias de financiamiento sostenibles y promover una mayor autonomía a nivel departamental y municipal.

A nivel metropolitano, la consolidación de una estructura de gobernanza que trascienda los límites administrativos es clave para abordar los desafíos comunes de Montevideo y su entorno. La integración de políticas en áreas como movilidad, medio ambiente y ordenamiento territorial permitirá una planificación más eficiente y equitativa.

En el ámbito municipal, la descentralización debe ir acompañada de herramientas que permitan fortalecer la gestión local y garantizar una participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de planificación. Reforzar el papel de los municipios como articuladores de las demandas locales y actores clave en la gestión territorial es un paso necesario hacia una ciudad más inclusiva y democrática.

La articulación multinivel es, en definitiva, un desafío estructural que requiere una perspectiva integral y una voluntad política sostenida. La construcción de una ciudad más equitativa y sostenible dependerá de la capacidad de generar sinergias entre los diferentes niveles de gobierno, superando las tensiones y avanzando hacia un modelo de gestión más coordinado y eficiente.





## Temas Emergentes

### Nuevas agendas y desafíos emergentes para Montevideo

Durante el desarrollo de las instancias hacia el Plan Montevideo 300, una de las líneas de abordaje se centró en la necesidad y urgencia de incorporar nuevas agendas transversales en la planificación territorial, estratégica e institucional del departamento. Estas agendas, entendidas como núcleos temáticos, pretenden enfrentarse a las complejidades de un contexto contemporáneo caracterizado por el surgimiento de nuevos paradigmas en diversos frentes, así como cuestiones estructurales propias que vuelven a ponerse sobre la mesa con otras perspectivas asociadas a las dinámicas de conurbación del territorio o la necesidad de incorporar enfoques basados en evidencia sumando las capacidades tecnológicas en pleno auge.

Una de las cuestiones centrales asociadas al marco general de actuación, que engloba esta enumeración de temas y problemas actuales, es la necesidad de revisar el modelo territorial del Plan Montevideo, evaluando tanto sus componentes materiales como su estructura conceptual. Se cuestiona si dicho modelo ha logrado responder de manera adecuada a las dinámicas barriales, metropolitanas y regionales, al soporte de actividades económicas, al reequilibrio socio-urbano y al reconocimiento y preservación del territorio rural y periurbano. Estos enfoques requieren ser actualizados para alinearse con las demandas contemporáneas y las nuevas realidades del territorio.

En esta línea, el marco de actuación requiere abordajes flexibles que actualicen los instrumentos de planificación existentes teniendo en cuenta estas nuevas líneas temáticas, a la vez que toman en cuenta las formas de gobernanza y administración institucional para una ciudad en constante transformación.

El cometido de este capítulo es sintetizar los principales tópicos de conversación identificados a través de las tres modalidades implementadas durante el proceso (entrevistas, mesas temáticas e instancias internas al Departamento de Planificación). Las reflexiones recopiladas, que promueven discusiones novedosas y retoman temas recurrentes con nuevos enfoques, no asignan autorías específicas pero ponderan los puntos en función de su recurrencia y relevancia en las distintas instancias de participación con las personas involucradas.

A continuación se presenta una síntesis razonada dividida en cinco secciones: Exclusiones; Agendas Ambientales; Mejoras en la movilidad; Nuevo Impulso a la Participación; Ciudad de los Derechos.

*"Yo estoy convencido de que no hay desarrollo ni transformación posible sin ciencia, tecnología e innovación"*

*Gustavo Cabrera*

*"El tema de la fractura que tiene hoy el departamento y el área metropolitana a todo nivel, es de las cosas que más me preocupan. Creo que habría que poner el foco en preguntarnos si las respuestas que damos en el marco del conjunto de las políticas públicas son las correctas. Tendríamos que revisar lo que hemos hecho hasta ahora ya que no hemos podido dar vuelta las tendencias que queremos frenar"*

*Patricia Roland*

## **Exclusiones: fracturas y desigualdades en la ciudad central y periférica**

La planificación territorial y urbana de Montevideo enfrenta el desafío de abordar las desigualdades socio-territoriales y las fracturas que han profundizado la exclusión en ciertos sectores de la ciudad. Las proyecciones demográficas y los cambios sociales recientes, así como diagnósticos persistentes sobre la expansión de la mancha urbana, exigen un enfoque que contemple la integración efectiva de las poblaciones más vulnerables, como comunidades marginadas y las personas en situación de calle.

Aunque se reconoce que este problema excede las competencias departamentales, la planificación debe priorizar políticas que busquen mitigar la pobreza y promover un reequilibrio socioterritorial, ubicando los temas de seguridad y convivencia como ejes fundamentales para contrarrestar los efectos de la segmentación y fragmentación social. Las dinámicas de inseguridad, especialmente en los barrios periféricos populares, han transformado la vida cotidiana. En este sentido, se subraya la importancia de crear y revitalizar espacios públicos inclusivos y diversos que actúen como puntos de encuentro y promuevan la cohesión social.



Políticas públicas de vivienda accesible y proyectos urbano-habitacionales, emergen como herramientas clave para combatir fenómenos por ahora incipientes como la gentrificación y elitización, promoviendo una ciudad accesible y diversa para todos sus habitantes, a la luz de los recientes impulsos inmobiliarios derivados de la flexibilización de la ley de vivienda promovidas y las constantes presiones por la ubicación de barrios exclusivos dentro del departamento.

Además, se destaca la relevancia de apoyar proyectos comunitarios que nacen en los territorios, ya que estos contribuyen directamente a mejorar la calidad de vida y a fortalecer el tejido social. Para superar las barreras invisibles que perpetúan desigualdades espaciales y sociales, se propone una integración que trascienda las divisiones territoriales y fomente una ciudad más equitativa, donde todas las personas se sientan parte de un proyecto colectivo compartido. Montevideo también enfrenta retos vinculados al desplazamiento y relocalización de actividades productivas y logísticas hacia los bordes metropolitanos, lo que obliga a redefinir su rol en este nuevo contexto territorial. La ubicación de nuevas áreas logísticas y su impacto en la ciudad exigen una planificación que garantice una distribución equitativa de beneficios y recursos. También la relación con el puerto de Montevideo en particular y con la bahía en general, con equipamientos próximamente obsoletos, son temas de preocupación a futuro.

La urgencia de revertir tendencias que agravan la segmentación social requiere de políticas públicas orientadas a la inclusión, la accesibilidad y la participación activa de múltiples actores y actoras. Estas acciones deben fomentar una planificación que no solo responda a los problemas actuales, sino que también imagine un futuro más justo y solidario, basado en la cooperación y la convivencia.

*“...lo más importante es la visión que hay que tener sobre los reequilibrios socioterritoriales. O sea, ya en la década del 90, vinieron expertos internacionales y hablaron de la línea de desigualdad, cómo cortaba el territorio, generando una ciudad ganadora y una postergada. Pasaron 25 años, es peor la condición. La revisión del plan debe orientar la ciudad para ser justa, integrada e integradora. Y digamos, ese es el tema principal”.*

*Daniel Christoff*

*“...lo más grave que siento en Montevideo, o en Uruguay, es la fractura social. Y es algo así que realmente me duele, no solo por lo que es en general, sino ese acostumbramiento a ver estas situaciones tan difíciles alrededor.”*

*Mónica Marín*

*“(Debemos) asumir que nuestra sociedad genera precariedad habitacional de forma estructural. Necesitamos herramientas que no solamente*

*pretendan solucionarlos -(mediante) el realojo y la regularización- sino, en la medida que estas (acciones) atienden solamente el 10% del problema, hay que atenderlo de forma más sistemática".*

*Martín Delgado*

## **Agendas ambientales: cambio climático, adaptación y resiliencia**

La sostenibilidad ambiental emerge como un tema transversal y de consenso entre las diferentes personas consultadas. La urgencia de abordar el cambio climático y la adaptación a la variabilidad climática resalta como uno de los puntos más críticos, desbordando las acciones tradicionales, como la remediación de áreas ambientalmente comprometidas, para enfocarse en la incorporación de visiones estratégicas a futuro. Se plantea la necesidad de instrumentar políticas y acciones que consideren la transformación de las infraestructuras urbanas, los sistemas de soporte y los entornos naturales frente a escenarios climáticos inciertos, que además constituyen un factor de vulnerabilidad adicional en los territorios más frágiles y socioeconómicamente más postergados.

Un eje central es la promoción de soluciones basadas en la naturaleza, que permitan avanzar hacia procesos de renaturalización del entorno urbano y la co-construcción de un futuro atento a la biodiversidad en la ciudad y los entornos rurales. Esto incluye integrar dichas perspectivas en todos los instrumentos de planificación, asegurando que las decisiones sobre ordenamiento territorial respondan a criterios ambientales sólidos y rigurosos.

La economía circular y el manejo de residuos también se posicionan como cuestiones clave dentro de esta agenda. Se destaca la urgencia de cambiar los hábitos de la ciudadanía en la generación y tratamiento de residuos, fomentando alternativas innovadoras, como la valorización de los desechos y soluciones que vayan más allá de su simple disposición final. Asimismo, se enfatiza la necesidad de construir un paradigma superador para la gestión ambiental y de recursos, que no solo se enfoque en la mitigación, sino que fomente la responsabilidad compartida y facilite la adopción de prácticas sostenibles por parte de la ciudadanía.

Por último, la transición hacia la neutralidad de carbono aparece como un desafío estructural, con implicancias transversales para todos los departamentos de la institución. Este compromiso requiere que cada área identifique líneas de acción específicas para contribuir a ese objetivo común, promoviendo una sostenibilidad que integre el territorio urbano y periurbano de manera integral.

Las agendas ambientales no solo buscan responder a los desafíos actuales, sino que invitan a configurar un marco de acción que integre adaptación, resiliencia y sostenibilidad como pilares para el futuro de Montevideo.

*“El futuro requiere pensar transversalmente. Nadie podría pensar en los desafíos que representa el cambio climático o la variabilidad climática si no pensamos en conjunto”.*

*Verónica Piñeiro*

*"La calidad ambiental en su sentido más amplio es un desafío del presente, ahora, ya, pero en el cual vamos a tener que seguir avanzando, o sea, cada vez más pasos, más ambiciosos, con más exigencias. Y eso se ve desde dos puntos de vista: por un lado la normativa ambiental nacional e internacional es cada vez más exigente y por otro lado la ciudadanía reclama un estándar más alto de servicios y más y mejor calidad ambiental".*

*María Mena*

*"Hoy estamos obligados a cambiar nuestros hábitos en relación a la propia generación de residuos, pero es clave que esto sea fácil para la gente, porque si no es fácil, no lo hará".*

*Marta Garagorry*

## **Mejoras en la movilidad: sistema metropolitano y ciudad de cercanía**

La movilidad se plantea como un eje clave en la configuración de una Montevideo más equitativa, accesible y sostenible, destacándose la necesidad de una visión integral que trascienda la infraestructura vial tradicional y aborde las dinámicas de un territorio en transformación. El desafío central radica en consolidar un sistema de transporte metropolitano eficaz y eficiente, que posicione el transporte público como una alternativa real frente a un diagnóstico sobre la creciente privatización automotora del espacio público, aprovechando algunas operaciones infraestructurales recientes o proyectadas como los corredores metropolitanos o la traza del Ferrocarril central.

El concepto de una ciudad de cercanía —ya sea de 15 o 30 minutos, o alguna de las variantes regionales que surgieron de las conversaciones— aparece como una aspiración fundamental para garantizar que quienes habitan la ciudad puedan acceder a servicios esenciales, espacios públicos y oportunidades. Este enfoque promueve una ciudad caminable, accesible y compacta, donde las distancias cortas favorezcan la movilidad activa, como caminar y andar en bicicleta, y se reduzcan las desigualdades territoriales en el acceso a infraestructuras y servicios.

La micromovilidad urbana, incluyendo vehículos de movilidad personal como bicicletas y otros dispositivos eléctricos, es destacada como una alternativa viable y sostenible que debe ser contemplada en las futuras adaptaciones de la infraestructura. Esto implica no solo ampliar la red de ciclovías y carriles exclusivos, sino también garantizar la seguridad y conectividad de estos sistemas dentro de una visión más amplia de movilidad inclusiva.

A nivel metropolitano, se subraya la necesidad de articular nuevas gobernanzas y marcos normativos que trasciendan los límites administrativos actuales. Montevideo, como núcleo de una región más amplia, requiere coordinar políticas y acciones conjuntas con municipios vecinos para optimizar el flujo de personas y bienes, fomentando la integración y eficiencia del sistema de transporte.

Finalmente, se reconoce que la movilidad no fue abordada de manera integral en el Plan Montevideo, lo que representa una oportunidad para corregir y actualizar su enfoque. Este

nuevo paradigma debe incluir una planificación que trascienda la infraestructura física para incorporar una gestión eficiente del sistema de transporte, promoviendo la igualdad territorial y una reducción significativa del impacto ambiental.

En este contexto, la movilidad integral y sostenible no solo responde a necesidades prácticas, sino que también se configura como un instrumento clave para avanzar hacia una ciudad más inclusiva, resiliente y conectada, que priorice el bienestar de sus habitantes y la sostenibilidad del territorio.

*“El transporte público y su estructuración metropolitana porque es el que consume más recursos y porque es el que necesita un rediseño institucional, una nueva gobernanza”.*

*Richard Delgado*

*“El concepto de ciudad de los 15 minutos. Pensar en ir generando cada paso centralidades que disminuyan el transporte de la gente, hagan más cómodo...la plaza Liber Seregni en muchos lados”.*

*Carlos Lecueder*

*“La movilidad no es un fin en sí misma. Nosotros lo que tenemos que hacer es garantizar un derecho. Eso sí es una definición política, la tenemos en el programa, la movilidad es un derecho, derecho a la movilidad, para que la gente pueda realizarse”.*

*Pablo Inthamoussu*

*“usar lo que hay tecnológicamente: cambiar el método de transporte por transporte verde, por transporte más chico, y después vamos a hablar del problema de los costos de hacer las cosas, no solo económicos, hay que animarse y ahí hay que innovar”.*

*Miguel Brechner*

### **Nuevo impulso a la participación: potenciar la descentralización y organización local**

La participación ciudadana emerge como un pilar esencial en la construcción de una ciudad más inclusiva, democrática y sostenible. Se enfatiza que involucrar a la ciudadanía no solo fortalece la validez de los proyectos, sino que también fomenta la confianza y el sentido de pertenencia hacia las decisiones que modelan el territorio. Este enfoque busca territorializar

*“Siempre pensar acciones y políticas y estructuras nos implica también reflexionar sobre dónde estamos, cuál es nuestro rumbo de largo plazo. Y creo que eso también es parte del cumplimiento de esa planificación estratégica, de ver hasta dónde, o tener esa mirada mucho más en ese horizonte que trascienda los períodos de nuestros gobiernos”.*

*Mauricio Zunino*

las estrategias, asegurando que los procesos de planificación se construyan de manera conjunta con quienes habitan la ciudad, integrando sus perspectivas y necesidades en el diseño de políticas públicas.

El desafío de la participación, sin embargo, requiere un abordaje adecuado para evitar tensiones políticas y garantizar que los procesos sean efectivos y legítimos. En este sentido, se subraya que los planes no deben ser herramientas técnicas inaccesibles, sino instrumentos flexibles y comprensibles que incluyan a la ciudadanía en su totalidad. La territorialización y consulta constante son claves para lograr un enfoque adaptado a los desafíos contemporáneos, priorizando soluciones prácticas y cercanas.

La descentralización aparece como otro eje crítico, destacando la necesidad de reconocer las múltiples centralidades y barrialidades existentes en Montevideo y cuestionar la concentración y centralización de recursos y políticas. Este reconocimiento implica valorar las diversas dinámicas territoriales y promover el desarrollo equitativo en todos los barrios de la ciudad.

Asimismo, se propone integrar la tecnología y la innovación como herramientas fundamentales para la planificación y gestión urbana, permitiendo desarrollar soluciones más eficientes y sostenibles. La inteligencia artificial y otros avances tecnológicos se perfilan como aliados en la toma de decisiones, optimización de recursos y generación de empleo sostenible, particularmente en el marco de políticas que fomenten la economía solidaria y comunitaria.

Se aboga por una visión de ciudad que priorice a la ciudadanía en el diseño de soluciones, desde la erradicación de la pobreza extrema hasta la promoción de mecanismos como una renta básica universal que garantice ingresos mínimos en contextos de vulnerabilidad. Este enfoque participativo, inclusivo y adaptado a las demandas actuales busca consolidar una planificación centrada en las personas, donde los desafíos sociales, económicos y tecnológicos se aborden de manera integral y colaborativa.

*“Creo que en el proceso de planificación del territorio, en la definición de esa visión de futuro, irán surgiendo las pistas para esa reingeniería dirigida a (ajustar la estructura institucional y) mejorar y fortalecer la organización político-administrativa”.*

*Ana Rivera*

*“Tenemos actualmente otro tema que nos está atravesando: se trata de la mezcla de nuevas y viejas manifestaciones de violencia; existe hoy una violencia muy marcada y notoria en la ciudad, que se sufre de manera generalizada, pero también muy desigual. Este fenómeno provoca temor, y este miedo a la violencia también es diferente, y en algunos casos desproporcionado en relación al peligro que*

*efectivamente puede existir. Este miedo también abona en otro cambio que es muy preocupante, y que sinceramente no sé cómo se puede encarar, que es la creciente y notoria individuación que estamos procesando. La gente cada vez más se encierra en sí misma, se encierra en sus problemas, lo que dificulta la apelación a un pensamiento que apueste a lo colectivo, a la participación, etc."*

*Mariana González Guyer*

### **Ciudad de los derechos: género, interseccionalidad y cuidados**

La visión de Montevideo como una ciudad de derechos exige una planificación que adopte una perspectiva transversal de género y cuidados, evitando enfoques aislados o compartimentados. Esto implica integrar una mirada interseccional que contemple las desigualdades estructurales vinculadas al género, la clase, la edad y la etnia en todas las etapas del diseño e implementación de políticas públicas. Este enfoque busca no solo visibilizar, sino también abordar las múltiples formas de discriminación y exclusión que afectan a los diferentes colectivos en el territorio.

Los temas de género, en particular, son señalados como prioritarios y que deben ser tratados desde una perspectiva amplia. La violencia de género, tanto en el ámbito privado como en el público, surge como un aspecto crítico relacionado con la experiencia urbana. Las narrativas destacan cómo el acoso en el espacio público y las barreras para transitar libremente impactan de manera cotidiana en la vida de las mujeres y disidencias, subrayando la necesidad de que la planificación contribuya a construir espacios más seguros, accesibles e igualitarios.

La ciudad de los cuidados aparece como otro eje esencial, vinculando la habilitación de las prácticas de cuidado con la configuración de un entorno seguro y accesible. Esto implica repensar los espacios urbanos para que no solo permitan, sino que fomenten las prácticas de cuidado, como el acceso a servicios básicos, la movilidad inclusiva y la posibilidad de establecer redes comunitarias. La seguridad, entendida como un elemento central para los cuidados, debe ser concebida desde una perspectiva integral que aborde las vulnerabilidades y necesidades de las diferentes colectividades.

Además, la problemática de las personas en situación de calle se destaca como un desafío urgente. El aumento de esta población demanda nuevas estrategias y políticas que combinen un enfoque de derechos con acciones concretas orientadas a la inclusión y al acceso a servicios esenciales.

Montevideo, como ciudad de derechos, debe avanzar hacia una planificación que articule género y cuidados en una visión integral. Esta perspectiva no solo responde a las demandas actuales, sino que sienta las bases para un futuro más justo, inclusivo y atento a las necesidades de quienes habitan la ciudad y el territorio en su diversidad.

*"Así como se ha hecho un proceso en lo que hace a la desigualdad de género de entender que es un elemento importante para cualquier política pública, creo que*



*eso hay que desarrollarlo de manera integral con otras categorías y en una dimensión interseccional con distintos ejes de desigualdad”.*

*Solana Quesada*

*“Una ciudad y un departamento donde realmente garanticemos que sea un territorio, inclusivo, integrado, no discriminatorio, no estigmatizador, donde realmente sea seguro y habitable en toda su extensión”.*

*Lilián Abracinskas*

*“[Una ciudad] mucho más digital y con un enfoque basado en el diseño, que ayude a quienes tienen alguna desventaja en el acceso a la tecnología, por ejemplo, en la prevención o el manejo de crisis o desastres”.*

*Marta Jara*

*“Una ciudad bien planificada puede facilitar la movilidad, reducir tiempos de desplazamiento y mejorar la calidad de vida de quienes trabajan allí”.*

*Carlos Aulet*

## **Montevideo del Bien Común**

El capítulo "Nuevas Agendas y Desafíos Emergentes para Montevideo" plantea un llamado a reimaginar la ciudad desde un horizonte más justo, inclusivo y sostenible. En este recorrido hacia el futuro, Montevideo se enfrenta al desafío de trascender modelos tradicionales de planificación para construir una visión compartida que articule lo ambiental, lo social y lo territorial. La incorporación de nuevas agendas no solo responde a las urgencias del presente, sino que también abre la puerta a imaginar futuros posibles donde la participación, la igualdad y los derechos sean ejes transformadores. Más que un listado de desafíos, este enfoque invita a pensar la ciudad como un espacio colectivo, donde la planificación no es solo una herramienta técnica, sino un pacto ético y político con quienes habitan el territorio. Montevideo del Bien Común no es solo una aspiración: es una promesa de construir juntos una ciudad que integre a todas las personas en su diversidad, respondiendo a los desafíos contemporáneos con creatividad, compromiso y una visión profundamente humana.

## **Reflexiones sobre las nuevas agendas y desafíos emergentes para Montevideo**

Montevideo se enfrenta al desafío de reimaginar la ciudad desde una perspectiva más justa, inclusiva y sostenible. Para lograrlo, se deben incorporar nuevas agendas transversales en la planificación territorial, estratégica e institucional.

Es necesario revisar el modelo territorial del Plan Montevideo, evaluando si ha respondido adecuadamente a las dinámicas barriales, metropolitanas y regionales, al soporte de actividades económicas, al reequilibrio socio-urbano y al reconocimiento y preservación del territorio rural y periurbano.

Se debe priorizar políticas que mitiguen la pobreza y promuevan un reequilibrio socio-territorial, combatiendo la gentrificación y elitización. Es crucial apoyar proyectos comunitarios que fortalezcan el tejido social y fomenten una ciudad más equitativa.

Es imperativo abordar y adaptarse al cambio y variabilidad climática, promoviendo soluciones basadas en naturaleza. Se debe avanzar hacia la neutralidad de carbono, fomentar la economía circular y mejorar la gestión de residuos.

Se necesita consolidar un sistema de transporte metropolitano eficaz y eficiente, priorizando el transporte público y la movilidad activa. El concepto de ciudad de cercanía y la micromovilidad urbana son fundamentales para garantizar el acceso a servicios esenciales y reducir las desigualdades territoriales.

Es esencial involucrar a la ciudadanía en la construcción de una ciudad más inclusiva, democrática y sostenible. Se deben territorializar las estrategias y garantizar que los planes sean flexibles y comprensibles, integrando la tecnología y la innovación en la planificación y gestión urbana.

La planificación debe adoptar una perspectiva transversal de género y cuidados, integrando una mirada interseccional que contemple las desigualdades estructurales. Se deben abordar temas como la violencia de género, la ciudad de los cuidados y la problemática de las personas en situación de calle.

En esencia, el documento propone un cambio de paradigma en la planificación de Montevideo, buscando construir una ciudad que sea un espacio colectivo y un pacto ético y político con quienes habitan el territorio.

La visión de "Montevideo del Bien Común" es una aspiración y una promesa de construir juntos una ciudad que integre a todos en su diversidad, respondiendo a los desafíos contemporáneos con creatividad, compromiso y una visión profundamente humana.

## **Conclusiones finales**

Las entrevistas realizadas reflejan diversas perspectivas en torno a la planificación de Montevideo. Las autoridades actuales priorizan los desafíos operativos de la gestión diaria, con un énfasis en la resolución de problemas inmediatos, la ejecución presupuestaria y la coordinación interdepartamental. Su visión fragmentada responde a la necesidad de resultados concretos en el corto plazo. En contraste, los exdirectores y exdirectorales adoptan una perspectiva más crítica y estratégica, resaltando la continuidad de las políticas públicas, la preservación del conocimiento institucional y la planificación a largo plazo. A pesar de sus diferencias, ambos grupos coinciden en la necesidad de mejorar la articulación institucional y superar las barreras

organizacionales, aunque con enfoques divergentes: mientras las autoridades actuales reflejan las tensiones de la gestión de las problemáticas inmediatas, las anteriores enfatizan la sostenibilidad y la evaluación de las políticas como pilares fundamentales.

También se suman los aportes de miradas clave dentro del Departamento de Planificación. Los equipos técnicos del área aportan una mirada más analítica y metodológica para mejorar la efectividad de la planificación y garantizar la continuidad de los procesos. Su perspectiva enfatiza la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de la Intendencia, evitando que los cambios políticos desdibujen los avances logrados.

Por otro lado, las gerencias y liderazgos del Departamento de Planificación enfrentan el desafío de articular las demandas de la administración con los criterios técnicos y las expectativas de actores externos. Se reconoce la dificultad de sostener una planificación de largo plazo en un entorno institucional fragmentado y con limitaciones de financiamiento. En este sentido, los liderazgos del área buscan generar instancias de diálogo interdepartamental y mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno, aunque muchas veces las trabas burocráticas y la falta de incentivos a la cooperación dificultan estos esfuerzos.

Asimismo, las y los actores participantes de las mesas temáticas, incluyendo representantes del sector académico, social y privado, aportan una visión complementaria que refuerza la necesidad de una planificación más inclusiva y participativa. Se destaca la importancia de generar espacios de cocreación y abrir el debate sobre el futuro de Montevideo más allá de las competencias de la administración central y los ámbitos descentralizados de la estructura institucional. Su perspectiva subraya la urgencia de incorporar nuevas agendas—como el cambio climático, la movilidad sostenible y la igualdad territorial—en el proceso de planificación.

En conjunto, estas miradas reflejan la complejidad del proceso planificador y la necesidad de articular enfoques operativos, estratégicos y técnicos en una visión de ciudad que trascienda los ciclos políticos y garantice un desarrollo urbano más equitativo y sostenible.

El conjunto de reflexiones, aprendizajes y miradas reunidas en este capítulo permite comprender que planificar Montevideo hoy implica sostener una visión estratégica que articule múltiples escalas, actores y temporalidades. La ciudad aparece como un espacio de oportunidades, pero también de tensiones estructurales que exigen abordajes creativos, sensibles y comprometidos con la realidad diversa de quienes la habitan. Las experiencias compartidas dan cuenta de una planificación viva, que se construye desde el diálogo entre la técnica, la política, el conocimiento colectivo y el reconocimiento del territorio como un bien común.

Lejos de ofrecer respuestas cerradas, esta síntesis deja planteadas preguntas clave y desafíos abiertos que invitan a seguir imaginando y construyendo la ciudad en clave de futuro. El próximo capítulo se propone precisamente eso: explorar líneas de acción, ideas fuerza y propuestas que orienten el rumbo hacia una Montevideo más justa, inclusiva, sostenible y resiliente. Una ciudad que no sólo planifica lo que viene, sino que lo hace de forma colaborativa, proyectando un horizonte común con la convicción de que otra forma de habitar y gobernar el territorio es posible.











→ **FUTURO**  
ESTRATEGIAS DE LARGO PLAZO



### 03 FUTURO

## Planificar el futuro: claves para una ciudad justa e integrada

El capítulo que cierra este volumen propone una mirada prospectiva y propositiva para Montevideo. Reunidas bajo el título "Futuro", las ideas que aquí se desarrollan no constituyen una hoja de ruta cerrada ni una colección de soluciones definitivas, sino más bien un andamiaje conceptual, estratégico e institucional sobre el cual comenzar a construir caminos posibles para una ciudad más justa, integrada y resiliente.

En primer lugar, se presentan los principios fundamentales que orientan la nueva planificación territorial del departamento. Estos delimitan un marco que promueve la articulación de políticas públicas en el espacio, la integración multiescalar, el reconocimiento de la diversidad territorial, la apertura a la participación ciudadana y la transformación de la institucionalidad en clave adaptativa.

A continuación, el capítulo introduce las escalas estructurantes del territorio, las cuales organizan y jerarquizan la acción del plan desde el ámbito nacional hasta lo cotidiano: desde la capitalidad de Montevideo hasta la cuadra como unidad mínima de interacción urbana. Estas



escalas no solo definen niveles de intervención, sino también formas de leer, habitar y gestionar la ciudad.

El tercer bloque desarrolla las claves territoriales, concebidas como espacios dinámicos de transformación donde confluyen las dimensiones urbanas, ambientales, sociales y culturales. Innovación, naturalidades, equilibrios, pertenencia y cuidados son categorías que permiten traducir los principios del plan en estrategias concretas y territoriales, ancladas en realidades específicas y pensadas como campos de ensayo para la ciudad del porvenir.

Luego, el capítulo despliega un modelo operativo que integra escalas, dimensiones, actores institucionales e instrumentos de planificación. Este modelo articula la complejidad del territorio mediante una estructura flexible que permite la coordinación entre niveles de gobierno, disciplinas, tiempos de implementación y mecanismos de acción, desde el largo plazo hasta la microintervención.

Finalmente, una serie de **preguntas abiertas** interpelan el presente para proyectar el futuro. Son interrogantes que invitan a pensar con ambición, rigor y sensibilidad los desafíos territoriales de las próximas décadas: la gobernanza metropolitana, la infraestructura logística, el borde costero, la revitalización urbana, la gestión ambiental y los residuos, entre otros temas centrales.

Este capítulo busca, en definitiva, sembrar el terreno para una nueva cultura de planificación urbana: una planificación que sea a la vez estratégica y situada, técnica y participativa, estruc-

tural y cotidiana. Una planificación al servicio de una ciudad más viva, más compartida y con más futuro.

## Principios

### Principios para una nueva planificación territorial en Montevideo

El *Plan Montevideo 300* se fundamenta en una serie de principios rectores que buscan transformar la planificación territorial en un proceso integral, dinámico e inclusivo. A través de estos principios, se propone una planificación que articule políticas, trascienda escalas, reconozca la diversidad territorial, fortalezca la participación ciudadana y redefina el rol institucional de la Intendencia.

#### 1. El Plan como articulador de políticas espaciales y temporales con foco en el dominio de lo público

La planificación territorial no es un ejercicio abstracto, sino la manifestación concreta de políticas públicas en el espacio. El *Plan Montevideo 300* debe funcionar como un articulador de políticas en el territorio, integrando diferentes dimensiones de la vida urbana y rural en un marco coherente de acción.

Es fundamental reconocer que las infraestructuras estratégicas –tanto de movilidad como ambientales y de servicios– se despliegan en el espacio público, consolidando el territorio como un bien común. En este sentido, la planificación debe priorizar una política de infraestructuras públicas que no solo optimice la conectividad y el acceso a servicios, sino que también articule la movilidad con otras dimensiones del territorio, garantizando que lo público prevalezca sobre lo privado en la configuración de la ciudad.

Para avanzar en esta dirección, es necesario superar la fragmentación de los planes sectoriales independientes, promoviendo una visión integral e intersectorial. Además, la planificación debe trascender el ámbito exclusivo de arquitectos/as y urbanistas para convertirse en un proceso multidisciplinario, donde confluyan saberes y actores diversos/as, garantizando que el diseño del territorio refleje las múltiples dimensiones de la vida urbana.

Esto requiere que la articulación de políticas no solo ocurra dentro del ámbito de las competencias departamentales, asegurando la coherencia entre las distintas áreas de la gestión local, sino que también se extienda a la integración de las políticas nacionales y municipales con las propias de Montevideo, estableciendo mecanismos de coordinación que permitan una alineación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, evitando superposiciones o contradicciones normativas y fomentando sinergias que refuercen la capacidad de implementación de estrategias territoriales compartidas.

#### 2. Desafíos multiescalares: hacia una planificación metropolitana y coordinada

Montevideo no puede entenderse como una entidad aislada. Su planificación debe enmarcarse en una **visión metropolitana**, coordinando esfuerzos con otros gobiernos departamentales y el gobierno nacional. Las dinámicas urbanas no se detienen en los límites administrativos, por lo que es imprescindible establecer mecanismos de gobernanza que permitan abordar problemáticas compartidas en el territorio ampliado.



Para ello, se deben promover acuerdos interinstitucionales que faciliten la coordinación entre distintos niveles de gobierno, abordando desafíos como la movilidad, la expansión urbana y la sostenibilidad ambiental desde una lógica de integración.

La construcción de una visión territorial metropolitana exige también un equilibrio entre el pensamiento teórico y la acción pragmática, creando espacios de encuentro donde las estrategias puedan adaptarse a las realidades del territorio. En este sentido, la Intendencia de Montevideo debe generar las condiciones necesarias para atraer inversión nacional en el área metropolitana, asegurando que las decisiones de planificación no solo respondan a las urgencias locales, sino que también se enmarquen en un proyecto territorial más amplio y coordinado.

### **3. Diversidad e integración: las “dimensiones de lo próximo”**

El territorio de Montevideo es diverso y heterogéneo, lo que exige superar enfoques de planificación homogéneos y adoptar estrategias diferenciadas según las particularidades de cada espacio. La planificación debe reconocer que la ciudad se compone de cuencas, barrios y áreas caracterizadas, cada una con problemáticas y oportunidades distintas.

La barrialidad es un elemento central en esta lógica, pues permite abordar la planificación desde las realidades específicas de cada comunidad, garantizando que las soluciones sean contextualizadas y efectivas. En este sentido, es clave diferenciar la lógica defensiva de planificación que históricamente ha tenido Montevideo –con un control del crecimiento urbano y una fuerte regulación del suelo– de la lógica receptora de Canelones, que ha experimentado una expansión más flexible y dispersa. Estas diferencias han generado expresiones distintas de segregación y fragmentación urbana, lo que obliga a una reflexión profunda sobre las estrategias de planificación en cada territorio e invita a ver el problema a múltiples escalas.

Entender las dimensiones de lo próximo significa diseñar una ciudad pensada desde la escala barrial y la experiencia cotidiana de sus habitantes. Esto implica garantizar que la infraestructura, los equipamientos y los espacios públicos respondan a las necesidades concretas de cada comunidad, asegurando que el crecimiento urbano sea inclusivo y equitativo.

### **4. Redefinición de ámbitos participativos: incrementar la participación democrática en la planificación**

El *Plan Montevideo 300* debe concebir la participación ciudadana como un eje central de la planificación, permitiendo que la diversidad de actores de la ciudad contribuyan activamente en la definición del territorio. La planificación no puede ser un ejercicio técnico exclusivo para especialistas; debe transformarse en un proceso abierto y accesible para toda la ciudadanía.

Para ello, es necesario construir mecanismos efectivos de participación que garanticen que las voces de los vecinos y las vecinas no solo sean escuchadas, sino que tengan incidencia real en la toma de decisiones. Esto implica una transformación en la forma en que se diseñan y comunican los planes, asegurando que las herramientas de planificación sean comprensibles y permitan un diálogo genuino entre la comunidad y las personas responsables de la gestión territorial.

En este marco, el tercer nivel de gobierno –los municipios– debe ser empoderado para asumir un rol más activo en la planificación. Como instancias de cercanía con la ciudadanía, los municipios pueden actuar como mediadores entre la comunidad y las decisiones de escala departamental, asegurando que la planificación territorial tenga una base de legitimidad social y responda a las necesidades locales.



## **5. Reformulación del sistema planificador de Montevideo: Hacia una gestión integrada y adaptativa**

Para que la planificación se convierta en un pilar central de la gestión urbana, la Intendencia de Montevideo debe adoptar una visión transversal e integrada, superando la fragmentación de los departamentos y promoviendo una gobernanza más coordinada.

Para que la planificación asuma un rol más protagónico en los procesos de transformación es necesaria la integración del trabajo de los diferentes sectores de la intendencia, incorporando los diferentes aportes disciplinares en un ámbito con capacidad de liderazgo, coordinación y comunicación.

Para lograrlo, es esencial que la planificación se entienda como un proceso de aprendizaje continuo, en el que se seguirá profundizando en la incorporación de nuevas agendas, como la igualdad de género, la adaptación al cambio climático y la resiliencia urbana. Asimismo, el departamento debe ser capaz de operar en distintas escalas, desde la microintervención en espacios barriales hasta la planificación estratégica metropolitana.

Un cambio estructural en la intendencia debe garantizar que los programas del gobierno departamental dejen de responder únicamente a lógicas sectoriales y comiencen a concebirse como parte de una visión institucional integrada. Esto no solo fortalecerá la efectividad de las políticas públicas, sino que también permitirá una gestión territorial más eficiente y con mayor capacidad de respuesta ante los desafíos urbanos.

## Hacia una nueva cultura de la planificación

El *Plan Montevideo 300* propone una transformación profunda en la forma de concebir y gestionar la planificación territorial. Esta transformación se basa en cinco pilares fundamentales: la articulación de políticas en el espacio público, la integración de escalas de intervención, el reconocimiento de la diversidad territorial, la democratización de la participación y la reestructuración institucional. Estos pilares son esenciales para construir una planificación urbana más efectiva, inclusiva y sostenible.

Este enfoque permitirá avanzar hacia una ciudad más equitativa, resiliente y con una identidad territorial consolidada, donde la planificación no sea solo un ejercicio técnico, sino una herramienta de construcción colectiva del futuro de Montevideo.

## Modelo operativo

### Modelo operativo del Plan Montevideo 300

El Plan Montevideo 300 propone una estructura de planificación territorial sustentada en un enfoque integral que articula lo espacial, lo social, lo ambiental y la gobernanza. Su modelo operativo es una herramienta que organiza cómo se planifica y transforma la ciudad, combinando diferentes escalas del territorio con temas clave como el ambiente, la movilidad, el trabajo o la vivienda, entre otros. A través de una estructura clara y articulada, permite coordinar acciones entre distintos niveles de gobierno y orientar las intervenciones urbanas y territoriales hacia una ciudad más igualitaria, sostenible y cercana a las personas.

Este modelo se despliega en una lógica que organiza el territorio en torno a cinco escalas estructurantes, a partir de las cuales se definen dimensiones estratégicas de intervención, niveles de institucionalidad, instrumentos de planificación y claves específicas para los distintos tipos de territorios. Estas cinco escalas territoriales articulan la planificación urbana desde una visión integrada.

La escala de Capitalidad posiciona a Montevideo como nodo urbano estratégico a nivel nacional y regional, estructurado en torno al agua, el centro y las áreas verdes, y articulado por infraestructuras clave como el puerto, el policentro y el sistema de parques. La escala de Metropolitización amplía esta mirada hacia la integración regional, conectando suelo productivo, movilidad (STM) y desarrollo territorial. La escala de Cuenca incorpora criterios ambientales, priorizando la gestión hídrica, los corredores ecológicos y la renaturalización. La escala de Barrialidad refuerza la vida urbana cotidiana mediante equipamientos, espacios públicos y políticas de cuidado. Finalmente, la escala de Vecindad enfoca el diseño urbano en la proximidad y la caminabilidad, reconociendo la cuadra como unidad básica de interacción y gestión barrial.

Estas cinco escalas se cruzan con siete dimensiones de planificación que organizan las estrategias del modelo territorial: los desplazamientos (centrados en una movilidad sostenible), el ambiente (como base para la adaptación climática y el control del crecimiento), los derechos (en el acceso justo a la ciudad), el trabajo (como base del bienestar social), la cultura (como expresión de identidad y memoria), la convivencia (para fortalecer el tejido urbano) y el habitar (como derecho a la vivienda y al suelo).

El modelo también contempla distintos niveles de institucionalidad que articulan responsabilidades en la planificación territorial. A nivel nacional, se establecen los marcos normativos; a nivel regional, se asegura la coordinación con estrategias metropolitanas; en el plano

departamental, la intendencia lidera la planificación general; mientras que los municipios abordan intervenciones específicas a escala local, con participación activa del nivel vecinal, promoviendo procesos de decisión compartida.

Para llevar adelante estas estrategias, se jerarquizan instrumentos de planificación organizados por escalas de aplicación. La escala metropolitana permite estructurar la ciudad en su conjunto; la escala distrital o zonal orienta el ordenamiento del territorio por zonas; la escala sectorial se enfoca en áreas estratégicas dentro de la ciudad; la escala barrial guía intervenciones a nivel de barrio; y la escala micro o de unidad actúa sobre espacios públicos o microsectores, como una cuadra o manzana.

Estos instrumentos se aplican según claves territoriales que orientan el tipo de intervención: en territorios de innovación, se consolida el rol de Montevideo como centro regional; en espacios de naturalidades, se prioriza la integración ecológica; en zonas de equilibrios, se busca balancear crecimiento y sostenibilidad; en áreas de pertenencia, se fortalece la identidad barrial; y en ámbitos de cuidados, se pone el foco en la inclusión y el bienestar.

En conjunto, el modelo operativo del Plan Montevideo 300 ofrece una visión multiescalar y transversal que busca anticipar, ordenar y transformar el territorio desde un enfoque integrador y participativo, orientado a construir una ciudad más igualitaria, sostenible y cercana a sus habitantes.

## Escalas territoriales: del barrio a la región metropolitana

### Escalas para el Plan Montevideo 300

El Plan Montevideo 300 se sustenta en una serie de escalas estructurantes que funcionan para el ordenamiento del espacio urbano y rural, a la vez que delinean su evolución hacia el futuro. Estas claves son a su vez marcos conceptuales y operativos que articulan la relación entre la ciudad y su entorno, considerando desde su rol metropolitano hasta la escala barrial. Cada una de ellas está compuesta por elementos que profundizan en sus alcances y objetivos estratégicos.

#### Capitalidad: Montevideo como ámbito nacional

Montevideo se proyecta como un centro urbano de referencia a nivel nacional y regional, desempeñando un papel clave en la organización del territorio. Su configuración está definida por tres elementos fundamentales: el agua, el centro y el verde, que en conjunto establecen la estructura de su paisaje y su funcionalidad.

La infraestructura urbana juega un papel esencial en esta centralidad, con componentes estratégicos como el Puerto, que potencia la conectividad marítima y el intercambio comercial; el Policentro, que equilibra la distribución de actividades urbanas y económicas en la ciudad; y el Parque, entendido como un espacio de recreación y equilibrio ambiental. La Rambla y la Bahía se consolidan como elementos costeros que refuerzan la identidad de Montevideo, funcionando no solo como hitos paisajísticos, sino también como infraestructuras de integración social y ecológica.

### **Metropolización: articulación con el entorno regional**

Montevideo no se concibe de manera aislada, sino como parte de un sistema territorial mayor que abarca su área metropolitana y su hinterland productivo. La **ruralidad**, entendida como la coexistencia entre suelo agrícola y la expansión urbana, juega un papel crucial en la sostenibilidad del territorio.

Asimismo, el Sistema de Transporte Metropolitano (STM), la producción y la gestión del suelo se erigen como pilares que garantizan una movilidad eficiente, un desarrollo económico dinámico y un uso estratégico del territorio. La integración entre ciudad y metrópoli busca asegurar que el crecimiento urbano se mantenga equilibrado y funcional dentro de un marco de planificación regional.

### **Cuenca: planificación hídrica y ambiental**

La gestión del agua es un aspecto fundamental en la planificación territorial de Montevideo. La clave de la **cuenca** organiza el territorio en función de sus dinámicas hídricas y ecológicas, promoviendo la resiliencia y la sostenibilidad.

Dentro de esta estrategia, los bordes representan las transiciones entre lo urbano y lo natural, construyendo interfaces definidos para evitar la expansión descontrolada y proteger los ecosistemas. Los corredores ecológicos y cuñas verdes, por su parte, constituyen redes de conectividad ambiental que permiten el flujo de biodiversidad dentro del tejido urbano. Finalmente, la renaturalización se posiciona como un mecanismo para recuperar ecosistemas degradados, mejorar la calidad del aire y garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

### **Barrialidad: construcción de la ciudad a escala humana**

La barrialidad refuerza la importancia de la vida cotidiana y el sentido de comunidad dentro de la ciudad. En este marco, los equipamientos urbanos juegan un papel clave, proporcionando servicios esenciales como salud, educación y cultura, necesarios para la calidad de vida de sus habitantes.

Los espacios públicos emergen como puntos de encuentro y cohesión social, promoviendo la interacción entre las vecinas y los vecinos y el fortalecimiento del tejido comunitario. Además, el enfoque en los cuidados resalta la necesidad de construir una ciudad accesible e inclusiva, asegurando que grupos vulnerables como la infancia, las personas mayores y las personas con discapacidad cuenten con infraestructuras y servicios adecuados.

### **Vecindad: fortalecimiento de la vida en proximidad**

El concepto de vecindad enfatiza la importancia de la escala humana en la planificación urbana. Se promueve la caminabilidad como principio fundamental, garantizando que las calles y espacios públicos sean accesibles y seguros para el tránsito peatonal, reduciendo la dependencia del automóvil.

En este contexto, la cuadra se reconoce como la unidad mínima de interacción urbana, donde se desarrollan la vida cotidiana y las relaciones comunitarias. Por otro lado, los distritos funcionan como escalas de planificación intermedia, permitiendo gestionar la ciudad a través de zonas que articulan la vida barrial con el resto del territorio.

## Ideas fuerza: claves operativas para transformar el territorio

### Estrategias operativas para la transformación

En el marco del *Plan Montevideo 300*, las claves emergen como figuras innovadoras que permiten articular el modelo de planificación con las dimensiones, los instrumentos y las escalas de incidencia. Estas claves no se conciben como simples categorías, sino como espacios dinámicos donde se ensayan estrategias operativas y propositivas con el fin de transformar la ciudad y su relación con el entorno.

A través de esta conceptualización, se busca superar una mirada estática del territorio y apostar por una planificación flexible y adaptativa, capaz de responder a las múltiples realidades de Montevideo. Cada clave cumple un rol específico en la construcción de la ciudad del futuro, atendiendo a problemáticas y oportunidades particulares dentro del tejido urbano, rural y su contexto metropolitano.



## DIMENSIONES

### DESPLAZAMIENTOS

personas /mercaderías  
modalidades  
distancias  
temporalidad

### AMBIENTE

cambio climático  
resiliencia  
riesgo

### DERECHOS

educación  
interseccionalidad  
salud  
infancias  
ancianidad

### TRABAJO

producción  
empleo  
prosperidad

### CULTURA

ocio  
patrimonio  
turismo  
deporte

### CONVIVENCIA

participación  
seguridad  
integración  
especies

### HABITAR

vivienda  
migraciones

## ESCALAS

### CAPITALIDAD



### METROPOLIZACIÓN



### CUENCA



### BARRIALIDAD



### VECINDAD

Innovación

Equilibrios

Naturalidades

Pertenencia

Ciudades

CLAVES

## INSTITUCIONALIDAD

NACIONAL

REGIONAL

DEPARTAMENTAL

MUNICIPAL

VECINAL

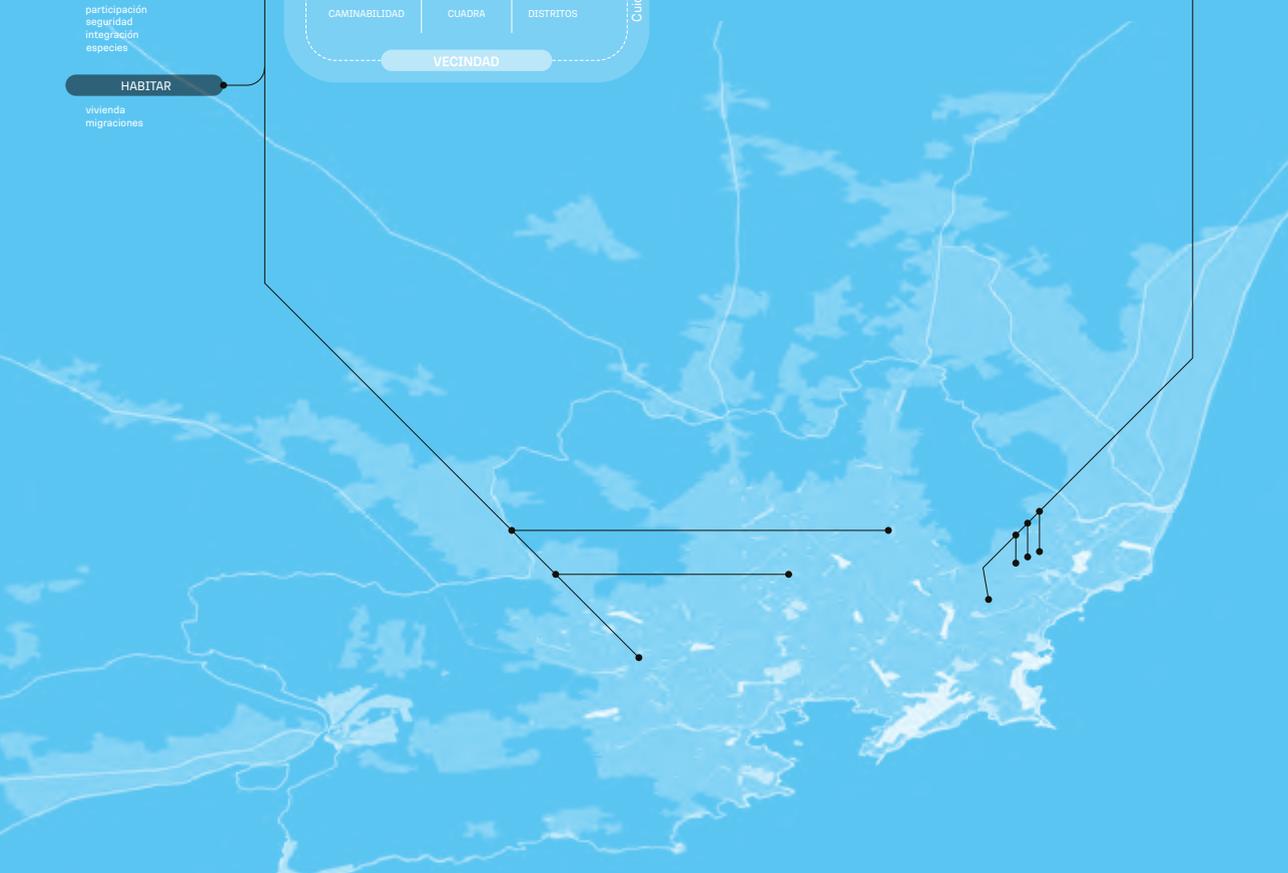
## INSTRUMENTOS

10000

1000

10

1



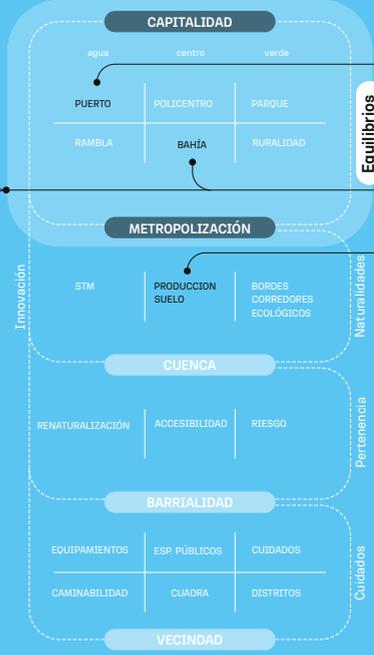




**DIMENSIONES**

- DESPLAZAMIENTOS**  
personas /mercaderías  
modalidades  
distancias  
temporalidad
- AMBIENTE**  
cambio climático  
resiliencia  
riesgo
- DERECHOS**  
educación  
interseccionalidad  
salud  
infancias  
aniciandad
- TRABAJO**  
producción  
empleo  
prosperidad
- CULTURA**  
ocio  
patrimonio  
turismo  
deporte
- CONVIVENCIA**  
participación  
seguridad  
integración  
especies
- HABITAR**  
vivienda  
migraciones

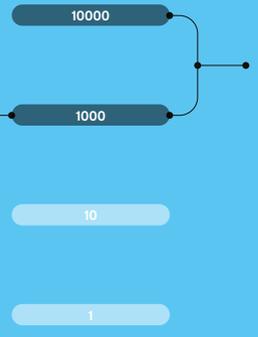
**ESCALAS**



**INSTITUCIONALIDAD**

- NACIONAL**
- REGIONAL**
- DEPARTAMENTAL**
- MUNICIPAL**
- VECINAL**

**INSTRUMENTOS**



**Equilibrios**

**CLAVES**



# DIMENSIONES

# ESCALAS

# INSTITUCIONALIDAD

# INSTRUMENTOS

## DESPLAZAMIENTOS

personas /mercaderías  
modalidades  
distancias  
temporalidad

## AMBIENTE

cambio climático  
resiliencia  
riesgo

## DERECHOS

educación  
interseccionalidad  
salud  
infancias  
ancianidad

## TRABAJO

producción  
empleo  
prosperidad

## CULTURA

ocio  
patrimonio  
turismo  
deporte

## CONVIVENCIA

participación  
seguridad  
integración  
especies

## HABITAR

vivienda  
migraciones



Equilibrios  
**CLAVES**

**Naturalidades**

Pertenencia

Ciudades

## NACIONAL

## REGIONAL

## DEPARTAMENTAL

## MUNICIPAL

## VECINAL

10000

1000

10

1







## DIMENSIONES

### DESPLAZAMIENTOS

personas /mercaderías  
modalidades  
distancias  
temporalidad

### AMBIENTE

cambio climático  
resiliencia  
riesgo

### DERECHOS

educación  
interaccionalidad  
salud  
infancias  
ancianidad

### TRABAJO

producción  
empleo  
prosperidad

### CULTURA

ocio  
patrimonio  
turismo  
deporte

### CONVIVENCIA

participación  
seguridad  
integración  
especies

### HABITAR

vivienda  
migraciones

## ESCALAS

### CAPITALIDAD

agua	centro	verde
PUERTO	POLICENTRO	PARQUE
RAMBLA	BAHÍA	RURALIDAD

### METROPOLIZACIÓN

STM	PRODUCCION SUELO	BORDES CORREDORES ECOLÓGICOS
-----	---------------------	------------------------------------

### CUENCA

RENATURALIZACIÓN	ACCESIBILIDAD	RIESGO
------------------	---------------	--------

### BARRIALIDAD

EQUIPAMIENTOS	ESP. PÚBLICOS	CIUDADOS
CAMINABILIDAD	CUADRA	DISTRITOS

### VECINDAD

Equilibrios

Naturalidades

Pertenencia

Ciudadanos

CLAVES

## INSTITUCIONALIDAD

### NACIONAL

### REGIONAL

### DEPARTAMENTAL

### MUNICIPAL

### VECINAL

## INSTRUMENTOS

10000

1000

10

1



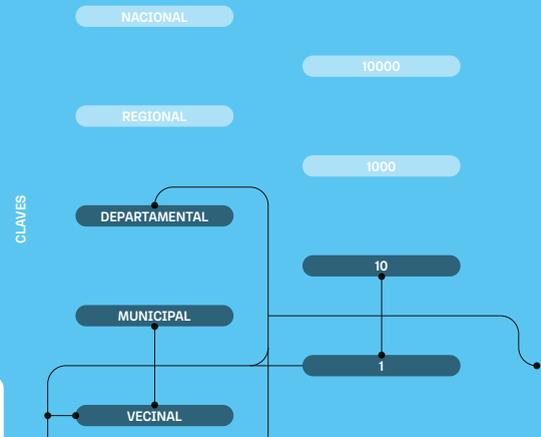
**DIMENSIONES**

**ESCALAS**

**INSTITUCIONALIDAD**

**INSTRUMENTOS**

- DESPLAZAMIENTOS**  
personas /mercaderías  
modalidades  
distancias  
temporalidad
- AMBIENTE**  
cambio climático  
resiliencia  
riesgo
- DERECHOS**  
educación  
interseccionalidad  
salud  
infancia  
antidiscriminación
- TRABAJO**  
producción  
empleo  
prosperidad
- CULTURA**  
ocio  
patrimonio  
turismo  
deporte
- CONVIVENCIA**  
participación  
seguridad  
integración  
espejos
- HABITAR**  
vivienda  
migraciones





## Espacios de experimentación y transformación clave

La incorporación de las claves dentro del *Plan Montevideo 300* representa un giro en la forma de abordar la planificación del departamento. Con la voluntad de convertirse en nuevas figuras y ámbitos de planificación, estos son espacios de ensayo y transformación, donde se articulan distintas estrategias para responder a los desafíos del futuro.

Al integrar los principios con instrumentos y escalas de intervención, estas claves permiten una planificación más flexible y efectiva, adaptada a las realidades cambiantes de Montevideo. De esta manera, se avanza hacia una ciudad más equilibrada, resiliente e inclusiva, donde cada territorio cumple un rol específico en la construcción de un futuro sostenible.

## Interpelaciones al futuro: una agenda abierta para el departamento

En este apartado se presentan preguntas que no pretenden ofrecer respuestas cerradas, sino abrir un campo de reflexión estratégica en torno a los desafíos futuros de Montevideo. Se trata de temas estructurales que requieren nuevas miradas, acuerdos sostenidos en el tiempo, innovación institucional y una ciudadanía activa. Esta agenda abierta invita a repensar el territorio desde su complejidad, contemplando tanto los procesos globales como las realidades locales.

### Gobernanza y planificación metropolitana

En un contexto donde la ciudad trasciende sus límites administrativos, las preguntas en este eje abordan la necesidad de construir una visión metropolitana del desarrollo territorial. Se plantea el desafío de consolidar una gobernanza articulada entre niveles institucionales y territoriales, capaz de sostener una planificación a largo plazo más allá de los ciclos políticos, al tiempo que se considera la posibilidad de redefinir figuras y marcos legales para responder a los cambios urbanos contemporáneos.

- ¿Cómo avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial metropolitano que sea complementario, coherente e integre los distintos departamentos y municipios involucrados?
- ¿Es necesaria la creación de una institucionalidad metropolitana con competencias para abordar eficazmente temas de esa escala?
- ¿De qué manera podría diseñarse un sistema de gobernanza territorial interinstitucional que permita la planificación a largo plazo y que trascienda los ciclos de gobierno?
- ¿Qué oportunidades abre el bicentenario de Uruguay hacia 2030 para repensar la planificación territorial y promover un desarrollo más integrado, equilibrado e innovador?
- ¿Cómo avanzar hacia un tratamiento económico-financiero especial y compensatorio por parte del Estado y una diversidad de actores nacionales e internacionales sobre los recursos e infraestructuras urbanas en territorio capitalino?
- ¿Qué estrategias metropolitanas deberían desarrollarse para fomentar un uso sostenible del suelo rural sin comprometer los ecosistemas ni la calidad ambiental?



- ¿Es necesario redefinir los polígonos de la Ley de Vivienda Promovida con mirada metropolitana para reorientar los procesos territoriales de desarrollo inmobiliario?

## Sistema logístico, infraestructura y transporte

El crecimiento urbano y el posicionamiento estratégico de Montevideo en el ámbito regional colocan a la infraestructura y la logística en el centro de la agenda. Este conjunto de preguntas explora cómo diseñar un sistema integrado que responda a las exigencias del desarrollo económico y de la sostenibilidad ambiental, desde la movilidad multimodal hasta el aprovechamiento de corredores ferroviarios, pasando por la relación entre usos del suelo y actividades logísticas.

- ¿Qué modelo de sistema logístico necesita Montevideo en clave metropolitana para responder a los desafíos del desarrollo y la sostenibilidad?
- ¿Es necesario revisar conceptualmente las categorías de suelo y sus polígonos asociados para enfrentar los desafíos logísticos contemporáneos mitigando y complementando eventuales perjuicios con las áreas aledañas?
- ¿Cuáles son las prioridades en la expansión de la capacidad y calidad aeroportuaria, portuaria, vial y ferroviaria en el largo plazo, y cómo deben trabajarse y articularse los impactos territoriales a nivel metropolitano?
- ¿Qué estrategias pueden adoptarse para promover una mayor integración del transporte multimodal e incentivar modos más sostenibles de movilidad urbana e interurbana, reduciendo su impacto ambiental y consumo energético?
- ¿Cómo puede planificarse una reubicación ordenada de actividades logísticas y de transporte de carga, con miras a descongestionar la ciudad y mejorar la convivencia urbana?
- ¿Cómo podemos mejorar la relación entre el transporte logístico y las áreas urbanas de la “última milla”?
- ¿Qué obstáculos limitan actualmente la instalación de actividades logísticas en Montevideo (alta demanda de suelo con infraestructura adecuada, demoras en autorizaciones, precios elevados, marcos normativos poco claros, etc.) y cómo pueden ser superados?
- ¿Están claramente definidos los objetivos de desarrollo para las zonas urbanas asociadas al Ferrocarril Central? ¿Qué articulaciones y coordinaciones son necesarias para alcanzarlos?
- ¿Existe el potencial para el desarrollo urbano de áreas y polígonos asociados al Ferrocarril Central vinculado con una mayor conectividad del transporte de pasajeros/as por ese medio?

## Borde costero, rambla y bahía

El borde costero de Montevideo constituye una interfaz crítica entre lo urbano y lo natural. Las preguntas aquí reunidas invitan a imaginar nuevos modelos de ocupación y gestión que reconozcan su valor ecológico, paisajístico, social y simbólico. Se interroga sobre el rol de la Rambla como articulador metropolitano, la integración del puerto en la vida urbana y las estrategias para la recuperación y uso igualitario de la costa.

- ¿Qué conceptos e instrumentos deben introducirse en la planificación costera para favorecer la adaptación al cambio climático y preservar la biodiversidad litoral?
- ¿Cuál debería ser el rol de la Rambla en el sistema de espacios públicos: eje metropolitano de conexión o paseo recreativo y de integración barrial?
- ¿Cómo podría posicionarse la Rambla como un espacio público por excelencia en el sistema urbano metropolitano?
- ¿Qué impactos ambientales y sociales se producen al mantener una vía rápida en la franja costera? ¿Es posible repensar su configuración para potenciar la relación entre los barrios y la costa?
- ¿Qué rol cumple la bahía en la relación ciudad-puerto? ¿Se deben priorizar las actividades logísticas frente a los usos recreativos y ciudadanos?
- ¿Es viable imaginar un borde costero que articule en forma armónica la logística portuaria con actividades de recreación y uso público?
- ¿Qué acuerdos interinstitucionales serían necesarios para recuperar la franja costera hoy degradada, y de qué manera esto beneficiaría a la ciudad y la ciudadanía?

## Revitalización urbana y reordenamiento territorial

Este eje temático convoca a pensar cómo intervenir en áreas degradadas o subutilizadas de la ciudad, buscando reconectarlas con el sistema urbano y mejorar las condiciones de vida de quienes las habitan. Las preguntas orientan la reflexión sobre la escala adecuada de intervención, el papel de los equipamientos y servicios públicos, y la necesidad de abordar la informalidad urbana con nuevas herramientas de gestión territorial.

- ¿Qué condiciones y estrategias permitirían recuperar el protagonismo de ciertas áreas urbanas hoy en situación de deterioro físico, social o ambiental?
- ¿Es más conveniente actuar con intervenciones puntuales o impulsar planes integrales de revitalización como el programa Late Ciudad Vieja?
- ¿Qué usos y destinos (espacios públicos, equipamientos, servicios, vivienda) serían más adecuados para mejorar la calidad ambiental y urbana de estas zonas?
- ¿Qué consecuencias tiene el abandono de áreas urbanas sobre el sistema urbano en su conjunto, y qué instrumentos de gestión pueden prevenirlo?
- ¿Es posible mejorar las áreas vulnerables -irregulares e informales- desde la multiplicación de equipamientos urbanos y mejoras en la calidad urbana barrial?
- ¿Qué políticas o figuras territoriales pueden mejorar la informalidad e irregularidad habitacional dispersa en la ciudad formal?
- ¿Qué infraestructuras y servicios se verían afectados ante transformaciones territoriales importantes, y cómo anticiparse a estos impactos?
- ¿Existe el potencial para el desarrollo de polígonos urbanos en áreas como los límites departamentales, bordes de grandes parques, equipamientos fabriles obsoletos o las trazas de un futuro estructurador vial metropolitano?

- ¿Cómo capitalizar el nuevo proyecto del Estadio Centenario para posicionar al Parque Batlle como un nuevo centro urbano que vincule salud, bienestar físico, y un ecosistema médico y educativo?
- El vencimiento de la concesión del predio del club de golf de Punta Carretas, ¿es una oportunidad para repensar las actividades públicas en Punta Brava? ¿Qué modificaciones podrían promoverse?
- ¿Qué estrategias territoriales se pueden desplegar para preservar la producción alimentaria dentro del departamento ante el avance de los polígonos logísticos sobre suelo productivo?

## Gestión ambiental, agua, drenaje y resiliencia climática

El cambio climático y los desafíos ambientales obligan a repensar la relación entre ciudad y naturaleza. En este conjunto de preguntas se analizan las políticas necesarias para preservar fuentes de agua, mitigar riesgos hidrometeorológicos, actualizar infraestructuras críticas y promover un urbanismo más sensible al entorno hídrico. Se destaca la necesidad de incorporar criterios ambientales en la planificación y avanzar hacia una gestión más integral y anticipatoria.

- ¿Cuál es el rol de la Intendencia en la preservación del acuífero Raigón y de otras reservas estratégicas de agua subterránea en el departamento?
- ¿Qué medidas e instrumentos pueden implementarse para optimizar el uso del agua por parte de los distintos sectores de consumo?
- ¿Es posible implementar un sistema de riego para el Montevideo rural, que no solo funcione como reserva de agua para usos productivos, sino también como agente de mitigación de riesgos hidrometeorológicos?
- ¿Cómo fortalecer los mecanismos de prevención de la contaminación de los recursos hídricos en el territorio metropolitano?
- ¿Qué criterios se deben considerar para armonizar la localización de industrias con la disponibilidad y sostenibilidad de las fuentes de agua subterránea?
- ¿Cómo es posible, desde los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, fomentar una relación más sostenible y amigable con los cursos de agua urbanos?
- ¿Qué potencial existe para el desarrollo de figuras de planeamiento que tomen los cuerpos de agua como sujetos de derecho ambiental, buscando a la vez la preservación y potenciación de sus características socioambientales?
- ¿Qué recursos humanos, técnicos y financieros deben incorporarse al plan de saneamiento y drenaje pluvial para satisfacer las demandas futuras?
- ¿Está contemplada en la planificación la obsolescencia de las instalaciones y los riesgos derivados del cambio climático?
- ¿Qué tipologías de pavimentos permeables podrían adoptarse en la red vial para mejorar la infiltración y reducir escorrentías?



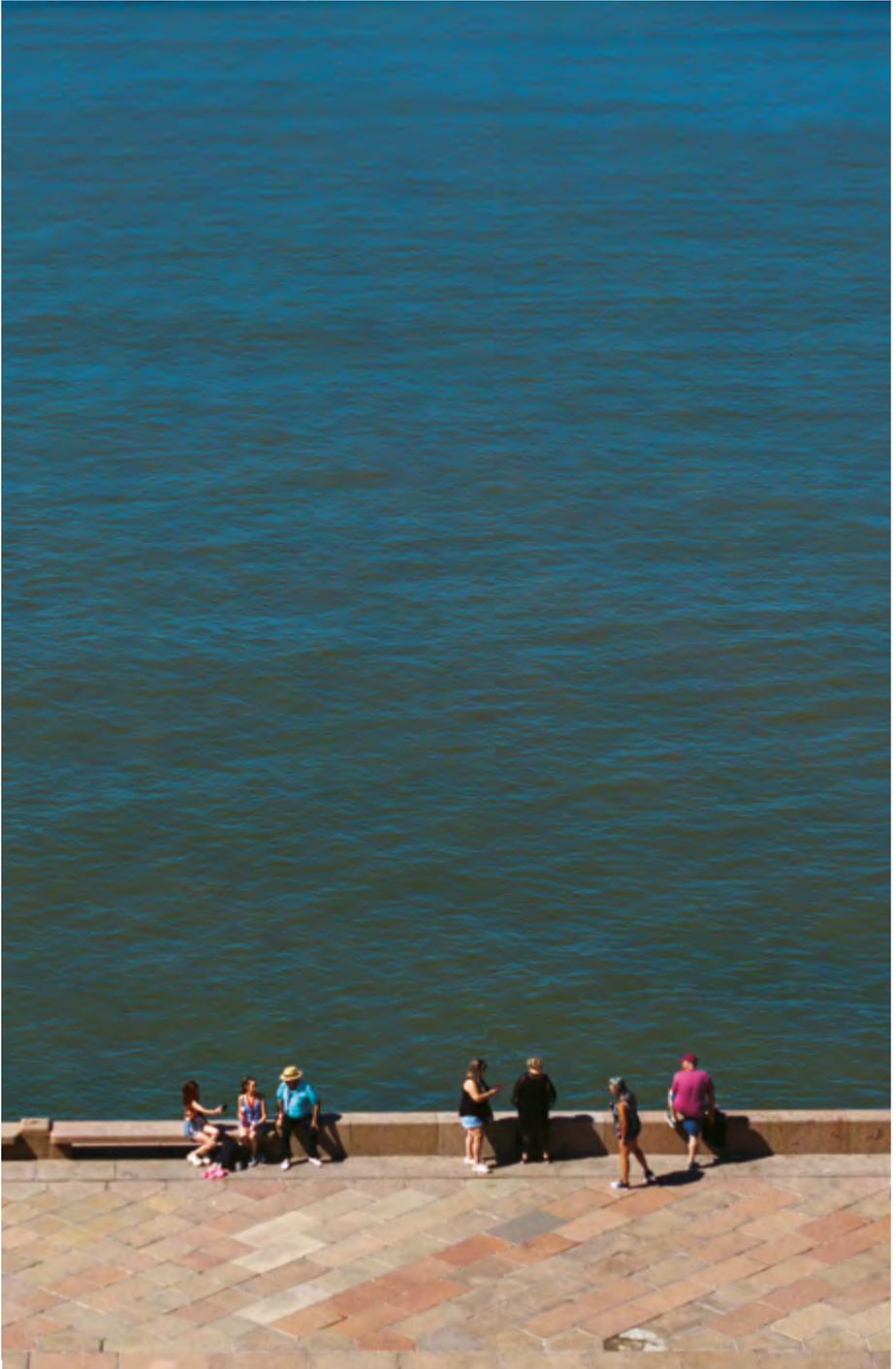
- ¿Puede el sistema de saneamiento evolucionar para incluir la retención y gestión de aguas pluviales en ciertas zonas de la ciudad?
- ¿Cuál es la capacidad actual del sistema pluvial para enfrentar eventos extremos por variabilidad climática?

## Gestión de recursos y residuos

La transformación del modelo de gestión de residuos es clave para avanzar hacia una ciudad más sostenible e inclusiva. En este apartado se interroga sobre la posibilidad de definir nuevos espacios para su tratamiento, erradicar prácticas inadecuadas, promover la economía circular y garantizar la inclusión social de quienes trabajan en el sector. Las preguntas buscan anticipar un escenario donde los residuos dejen de ser un problema para convertirse en un recurso gestionado de forma equitativa y eficiente.

- ¿Existe un compromiso político y social para transformar la gestión de los residuos sólidos hacia un modelo más integral y sostenible?
- ¿Cómo puede colaborar la planificación territorial en la definición de polígonos y áreas específicas vinculados con la recolección y disposición de residuos urbanos y rurales?
- ¿Qué nuevos equipamientos urbanos barriales es necesario implementar para mejorar las políticas de reuso y reciclaje intra y extra domiciliarios?
- ¿Es posible erradicar la clasificación informal de residuos promoviendo simultáneamente la inclusión social de las personas clasificadoras?
- ¿Qué acuerdos interinstitucionales permitirían avanzar hacia el aprovechamiento energético de los residuos sólidos urbanos?
- ¿Se puede diseñar una estrategia regional o metropolitana para la disposición y organización territorial de los residuos que permita anticiparse al final de vida útil del sitio Felipe Cardoso?
- ¿Es factible implementar un plan de erradicación de la tracción a sangre en el mediano plazo?

La diversidad y profundidad de las preguntas formuladas en esta sección evidencian que el porvenir de Montevideo no puede ser abordado desde una única mirada ni mediante soluciones fragmentadas. Se requiere una planificación abierta, flexible y multiescalar que articule visiones técnicas con saberes territoriales, estrategias de largo plazo con necesidades inmediatas. La ciudad que viene se construirá en diálogo: entre generaciones, disciplinas, niveles de gobierno y comunidades. Estas interpelaciones no solo invitan a imaginar futuros posibles, sino también a asumir el compromiso de construirlos colectivamente desde el presente.







# MONTEVIDEO EN MOVIMIENTO: UNA CIUDAD QUE SE PIENSA A SÍ MISMA

La lectura integral de Pasado, presente y futuro del Plan Montevideo 300 permite identificar una trayectoria coherente y acumulativa en la planificación urbana y rural del departamento, que se expresa como un tejido vivo entre la memoria, el diagnóstico y la proyección. Lejos de plantear una cronología lineal o una evolución determinista, este volumen propone una narrativa coral y crítica que habilita nuevas preguntas sobre el rol de la planificación en la construcción colectiva de la ciudad.

El pasado, explorado con profundidad histórica y conceptual, revela la densidad del proceso planificador de Montevideo, que ha oscilado entre enfoques normativos, técnicos, políticos y participativos. Desde los primeros trazados urbanos hasta la consolidación de políticas de hábitat, patrimonio y participación ciudadana, se delinean los pilares que sostienen la identidad urbana y territorial. La ciudad se reconoce a sí misma como producto de múltiples escalas

de intervención —estatales, comunitarias, espontáneas— y de tensiones no resueltas entre planificación e implementación.

El presente, abordado desde voces múltiples e interinstitucionales, expone las complejidades del momento actual: una ciudad en transformación que enfrenta desafíos estructurales vinculados a la gobernanza, la articulación multinivel, la desigualdad socioespacial y la necesidad de sistemas más flexibles de gestión. Las miradas reunidas funcionan como diagnóstico coral y polifónico, que no busca conclusiones definitivas sino que habilita la construcción de acuerdos. En este sentido, la apertura metodológica del proceso —construida a partir de círculos concéntricos de consulta— resulta clave para visibilizar tensiones, valorizar trayectorias y renovar compromisos.

El futuro, más que un punto de llegada, se presenta como una invitación al ensayo colectivo. El plan se estructura sobre principios como la igualdad territorial, la participación activa, la articulación de escalas, la adaptabilidad institucional y el reconocimiento de la diversidad urbana y rural. Las claves territoriales y las preguntas abiertas que plantea este volumen habilitan la posibilidad de pensar el espacio como dispositivo transformador. Montevideo aparece como una ciudad que se planifica, para lo cual se interroga, se imagina, se reconoce en su rol metropolitano y nacional, y asume su responsabilidad como nodo articulador en un entramado de relaciones políticas, sociales y ambientales.

En esta trama, la planificación no es una herramienta neutra ni meramente técnica. Es un pacto político y ético entre generaciones, entre saberes, entre escalas, entre lo público y lo común. En definitiva, esta publicación reafirma y expande la vocación de Montevideo por pensarse a sí misma con mirada larga, pensamiento crítico y voluntad transformadora. Y se posiciona como un insumo vital para lo que vendrá: el desarrollo de propuestas concretas, inclusivas, plurales, que orienten la acción colectiva hacia una ciudad más justa, integrada y sostenible.



## Capítulo Pasado

Abella Trías, J. C. (1960). *Montevideo: la ciudad en que vivimos; su desarrollo, su evolución y sus planes*. Montevideo: Editorial Alfa.

Álvarez Lenzi, R., Arana, M., & Bocchiardo, L. (1986). *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental. Recuperado de <https://archive.org>

Baroffío, E. (2018). Barrio-Jardín en Montevideo. En A. Mazzini, E. Mazzini y J. Salmentón (Eds.), *Cambios culturales, tipologías y tejidos urbanos. Montevideo 1907-1928* (p. 56). Montevideo: Ediciones Universitarias, Universidad de la República.

Batlle, E. (2011). *El jardín de la metrópolis: del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Bolaña, M. J. (2022). Segregación urbana en el Estado benefactor: La política de barrios de emergencia y el desalojo urbano en Montevideo (1952-1958). *Revista Electrónica da ANPHLAC*, (34), 150-185. Disponible en: <https://revista.anphlac.org.br/anphlac/article/view/4101>

Canén, P. (2022). Valoración y reposo. *El patrimonio como política pública. Conceptos globales, recepciones locales y estrategias para las áreas testimoniales de Montevideo* (Tesis de maestría inédita). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

Carmona, L., & Gómez, M. J. (1999). *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar. Recuperado de <https://anaforas.fic.edu.uy>

Chabalgoity, M. (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso del departamento de Montevideo* (Tesis de maestría). Facultad de Arquitectura, Udelar. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy>

Cieri, J. L. (2024, 10 de abril). Vivienda Promovida: cómo funciona el plan con el que Uruguay pudo construir más de 35.000 casas. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2024/04/10/vivienda-promovida-como-funciona-el-plan-con-el-que-uruguay-pudo-construir-mas-de-35000-casas/>

Choay, F. (1992). *El urbanismo: utopías y realidades*. Barcelona: Gustavo Gili.

De los Campos, O. (1931). *Plan Regulador*. Diario *El Día*, 1 y 7 de abril de 1931.

De Souza, I. (2022). *Plano económico / Operaciones proyectuales con los programas de vivienda económica de los 18 Departamentos del interior de Uruguay*. Montevideo.

Díaz Paseyro, G. P. (2016). ¿A quién le importa la ciudad? El Grupo de Estudios Urbanos y el cambio de la cultura patrimonial en Uruguay, 1980-1985 (Tesis de maestría). Maestría en Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.

Gatti, P., & Alberti, M. (2009). *Juan Antonio Scasso*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, FADU. Recuperado de <https://www.fadu.edu.uy/ih/novedades/juan-antonio-scasso/>

Geddes, P. (1915). *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams & Norgate.

Intendencia Municipal de Montevideo & Sociedad de Arquitectos del Uruguay. (1983). *Inventario Básico del Patrimonio Arquitectónico de la Ciudad Vieja*. Montevideo: IMM y SAU.

Intendencia Municipal de Montevideo. (1994). *Montevideo, visión de ciudad: documento de discusión*. Unidad Central de Planificación Municipal.

Intendencia Municipal de Montevideo. (1998). *Plan Montevideo*. Montevideo: IMM.

Intendencia Municipal de Montevideo. (2004). *Plan Especial Miguelete*. Montevideo: IMM.

Intendencia de Montevideo. (2014). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo. Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2015). Participación ciudadana, una señal de identidad: Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2020). Plan Sectorial de Acceso al Suelo Urbano para Vivienda (SUVI). Unidad Plan de Ordenamiento Territorial, Departamento de Planificación. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/puesta-de-manifiesto-plan-suvi>

Intendencia Municipal de Montevideo. (2019). *Plan Montevideo: Plan de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>

Intendencia Municipal de Montevideo. (2018). *Ciclo prospectivo: Aportes al plan de desarrollo*. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/cicloprospectivoaportesalplannedesarrollo.pdf>

Intendencia de Montevideo. (2024). Bases del Fondo Patrimonio en los Barrios. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/patrimonio/llamado-al-fondo-patrimonio-en-los-barrios>

Instituto de Urbanismo. (1938). Revista del Instituto de Urbanismo (N.º 4). Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Junta Departamental de Montevideo (JDM). (1995). *Decreto n.º 26.986*. Montevideo.

Ligrone, P., de Souza, L., Logiuratto, L., Benenati, S., Vainer, D., De Álava, V., & Sierra, P. (2021). *Ciudad Futura: Horizonte del Plan Regulador de 1930*. Montevideo: Universidad de la República.

Lucchini, A. (1973). *Informe sobre Casa-Quintas de Montevideo*. Montevideo.

Lucchini, A., Bausero, G., & Laroche, A. (1974). *Informe de la subcomisión encargada de estudiar un conjunto de bienes culturales arquitectónicos*. Montevideo: Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

Mazzini, E., & Méndez, M. (2011). *Polémicas de arquitectura en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Biblioteca Plural, CSIC.

Méndez, M., Medero, S., Cajade, M., & Canén, P. (2024). *Casas comunes: Arquitectura para la vivienda social en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

Novick, A. (2011). *Proyectos urbanos y otras historias*. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos y Editorial Nobuko.

Pérez Montero, C. (1942). *La calle del 18 de Julio (1719-1875)*. Montevideo: Imprenta El Siglo Ilustrado.

Ponte, C., Cesio, L., Gatti, P., & Mazzini, A. (2008). *Arquitectura y patrimonio en Uruguay. Proceso de inserción de la arquitectura como disciplina en el patrimonio*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Sennett, R. (2019). *Construir y habitar: Ética para la ciudad*. Madrid: Anagrama.

Spósito, E. (2019). La evolución de la política patrimonial en Montevideo (1982-2018). En *Monumentos y Sitios Uruguay* (p. 53). ICOMOS Uruguay.

TIUR - Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales. (1986). *Informe de Áreas Caracterizadas*. Montevideo: Universidad de la República.

Vilamajó, J. Sobre el Plan Regulador de Montevideo. *Diario El Día*, 27 de marzo de 1931.

## General

Intendencia de Montevideo. (2021). *Tomo Planificación Estratégica: Libro I*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2021). *Tomo Planificación Estratégica: Libro II*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2020). *Proyectando el futuro: 30 años de la planificación de Montevideo y los materiales generados en el marco del proceso Montevideo del Mañana*. Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2018). *Estrategia de Resiliencia de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2015). *MVD 2030: Plan Estratégico de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2015). *Informe Final del Ejercicio Prospectivo de Montevideo del Mañana*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2015). *Participación ciudadana, una seña de identidad: una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2011). *Bases para el Plan Estratégico de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (2004). *Plan Especial Miguelete*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Intendencia de Montevideo. (1994). *Plan Director de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.







