

PLANEAMIENTO FÍSICO 2

UT 2. La Práctica de la Planificación Territorial



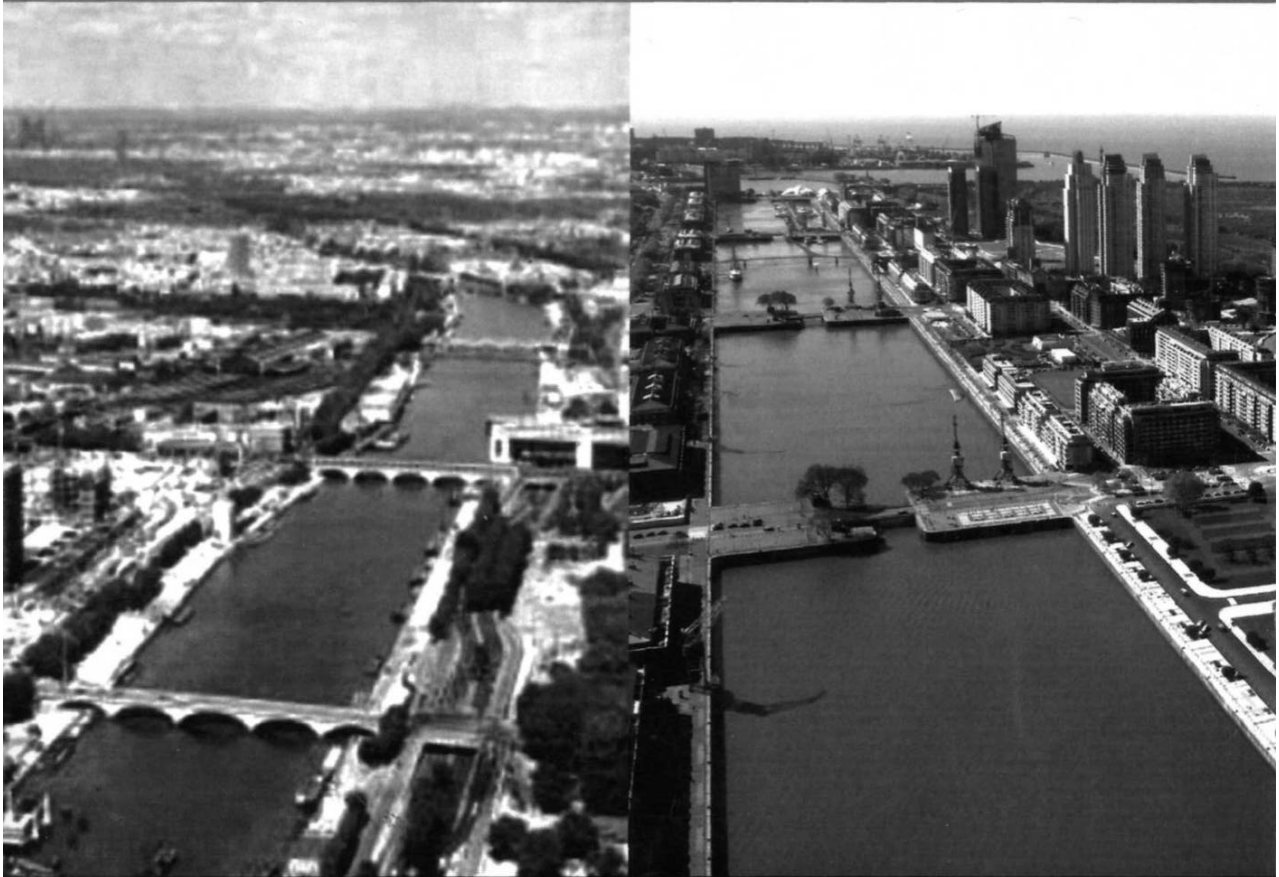
Capítulo 5 y 6.

ETULAIN, Juan Carlos, 2009

En Gestión Urbanística y Proyecto Urbano.
Modelos y estrategias de intervención.
Primera edición. Editorial Nobuko-FAU-
UNLP. Buenos Aires. Argentina



Juan Carlos Etulain



Gestión urbanística y proyecto urbano

Modelos y estrategias de intervención

nobuko

Colección *Urbanismo*

Índice

Prólogo	13
---------------	----

Presentación	21
--------------------	----

Capítulo I: Globalización y Gestión de Ciudades

I.1. El Crecimiento de las Ciudades Centrales en la Era de la Globalización ..	29
I.2. Hacia una Nueva Práctica de Gestión Urbanística	34
I.3. Factores que inciden en la Intensificación de la Actividad Inmobiliaria a escala mundial en los años 80	41
I.4. La Articulación Público-Privada en Intervenciones Urbanas: problemas y oportunidades	43

Capítulo II: Experiencias de Gestión Mixta en Vacíos Urbanos

II.1. Intervenciones que Operan en Vacíos Urbanos.....	53
II.2. Experiencias Singulares.....	54
II.3. Caracterización y Análisis de las Experiencias Identificadas.....	62
II.4. Problemas Críticos y Selección de Casos de Estudio.....	78

Capítulo III: Estudio de Caso París Rive Gauche, París

III.1. El Marco en que se Originó la Intervención	87
III.2. La Articulación Público - Privada	91
III.3. La Intervención Urbana	92
III.4. El Proceso de Gestión	109
III.5. Los Actores Sociales Involucrados	115
III.6. Los Instrumentos Utilizados	122
III.7. Conclusiones	122

Capítulo IV: Estudio de Caso Puerto Madero, Buenos Aires

IV.1. El Marco en que se Originó la Intervención	131
IV.2. La Articulación Público - Privada	135
IV.3. La Intervención Urbana	136
IV.4. El Proceso de Gestión	156
IV.5. Los Actores Sociales Involucrados	160
IV.6. Los Instrumentos Utilizados	165
IV.7. Conclusiones	166

Capítulo V: Confrontación de Casos

V.1. El Marco en que se Originó la Intervención	175
V.2. La Articulación Público - Privada	177
V.3. La Intervención Urbana	177
V.4. El Proceso de Gestión	184
V.5. Los Actores Sociales Involucrados	185
V.6. Los Instrumentos Utilizados	187
V.7. Conclusiones	189
V.8. Consideraciones Finales	193

Capítulo VI: Modelos y Criterios para una Estrategia de Intervención

VI.1. Modelos de Gestión Predominantes	201
VI.2. ¿Gestión Promocional o Privatización de la Gestión Urbanística Pública?	205
VI.3. Criterios para una Estrategia de Intervención	207

Bibliografía

B.1. Globalización y Gestión de Ciudades Centrales: Nuevas prácticas e innovaciones	215
B.2. La Gestión Mixta: Antecedentes nacionales e internacionales de intervenciones urbanas	222
B.3. Caso Internacional: París Rive Gauche, París, Francia	226
B.4. Caso Local: Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina	229
B.5. Entrevistas Realizadas	233

Anexo

A.1. Fichas de las Intervenciones Identificadas	235
A.2. Dictamen Defensa Tesis Doctoral	311

Capítulo V

Confrontación de Casos

"Isto significa dizer que a maioria dos modelos de urbanização mais festejados pela mídia e pela academia como exemplos de sucesso na era da economia global - Barcelona, Baltimore, (...) etc. - foram, quase sem exceção, resultados de significativas movimentações dos setores privados interessados no "ressurgimento" desses centros, no sentido de por em prática a "máquina de crescimento" e envolver a participação do Estado e a implicação de somas bastante consideráveis de dinheiro público. (...) Mais uma vez, temos que a supostamente necessária retirada do Estado embutida nesse discurso não passa de uma peça de retórica. Tal fato pode nem ser tão importante em países industrializados, beneficiários de um aparato estatal intervencionista - mesmo que em desmanche - que (ainda) apresenta uma considerável disponibilidade de dinheiro. Tornase extremamente preocupante, porém, quando essas teorias são transpostas sem mais nem menos para países subdesenvolvidos, além do mais "disfarçadas" em um caldo ideológico que faz supor que tais abordagens do urbanismo "isentam" o Estado de investimentos, graças à "mágica" de "parcerias" entre poderes público e privado (Fix, 2001)."

João Sette Whitaker Ferreira, 2003; "Capítulo 4: Reestruturação Produtiva e Produção do Espaço Urbano: a teoria da máquina de crescimento". En **São Paulo: o mito da cidade-global**. Pp. 215-216. Tesis Doctoral FAU. San Pablo, Brasil

El desarrollo de este capítulo se centra en la confrontación de los casos analizados en los que lo preceden, tomando como modalidad metodológica el análisis de cada una de las variables utilizadas en el estudio de cada caso, procurando descubrir similitudes y/o diferencias que posibiliten una mejor valoración de las formas en que se conciben, se proyectan y se ejecutan las intervenciones en vacíos urbanos de ciudades centrales con desarrollo socioeconómico diferente.

Finalmente se desarrollan un conjunto de consideraciones cuya relación con los factores enunciados en el Capítulo I, indagan con cuál de ellos se corresponde la intensificación de la actividad inmobiliaria, en uno y otro caso, y cómo se han comportado con respecto a los problemas críticos vinculados a este tipo de intervenciones.

V.1 El marco en que se originó la intervención

Desde el punto de vista de los antecedentes, por la envergadura de este tipo de intervenciones, es lógico que las mismas estuvieran presentes desde mucho tiempo antes en el ideario urbanístico de las dos ciudades. Por otra parte es entendible, dado el diferente contexto social, económico y cultural en que se insertan y la diferencia temporal en la obsolescencia de la infraestructura de base,¹ que Paris Rive Gauche haya necesitado menos tiempo para su concreción, que contó, desde 1970, con seis iniciativas para ser urbanizada. Mientras que Puerto Madero, desde la década de 1920 ha estado recibiendo diversas iniciativas de intervención, habiéndose identificado once.

Las intervenciones surgen en contextos políticos, económicos y de gestión que, en algunos aspectos, presentan características similares, pero en otros las diferencias son marcadas.

Desde lo político puede remarcarse la diferencia entre los distintos niveles de gobierno, dado que en el caso argentino existe una coincidencia partidaria que no se registra en el caso francés. Por otra parte, las estrategias utilizadas desde el nivel local para seducir al gobierno nacional también han sido diferentes. En el caso de Paris Rive Gauche, el entonces Alcalde Jaques Chirac (Presidente desde 1995 hasta

¹ Puerto Madero, prácticamente desde su origen, y Paris Rive Gauche, a partir de la racionalización del espacio producida por los avances tecnológicos en el sistema ferroviario.

mayo de 2007) utilizó como estrategia la donación del terreno para la realización de la Biblioteca Nacional al Presidente de la Nación Francois Mitterrand que, desde 1982, venía realizando, en un marco más simbólico, un ambicioso programa edilicio en la ciudad (12 obras) como estrategia para renovar París. Mientras que en Puerto Madero, el Intendente de la ciudad, Carlos Grosso, le propuso al Gobierno Nacional, que presidía Carlos Saúl Menem, que se asociara en pos de hacer productivas las tierras (propiedad de la Nación) hasta entonces subutilizadas y sin valor por carecer de coeficientes de aprovechamiento en la normativa de ese momento.

En lo económico, las dos ciudades registraban, por entonces, problemas vinculados al empleo y al desarrollo del mercado inmobiliario, recurriendo a estas intervenciones urbanas significativas como estrategia de reposicionamiento de la ciudad en el concierto internacional y como inductoras de una reactivación de la economía local, al dinamizar la construcción y el mercado inmobiliario. No obstante, la envergadura del problema adquiere características disímiles por tratarse de ciudades pertenecientes a contextos de economías con distinto grado de desarrollo, y con una red de políticas de contención social muy diferente.²

En cuando a **las modalidades de gestión**, el caso francés está inserto en un marco nacional regional y en un ajustado mecanismo institucional, legal y de procedimientos a utilizar, con aggiornamientos vinculados a la incorporación de nuevas instancias públicas de participación ciudadana en el proceso de gestión, así como previsiones para abortar la corrupción al intentar dar transparencia a la vida económica y los procedimientos públicos reglamentando el Procedimiento de Licitación Abierto. En el caso de Puerto Madero, frente a la política privatizadora dominante en la época de su lanzamiento, un logro significativo consistió en imponer una experiencia fundacional de gerenciamiento público que proponía una innovación respecto a las formas tradicionales de gestión urbanística local. Por otra parte, si bien no contaba con un marco de inserción mayor, estaba formando parte de un conjunto de políticas urbanísticas que intentaban hacer frente a los principales problemas de la ciudad. Sin embargo, ambos aspectos fueron desvirtuados con el correr del tiempo.

En lo urbano, las dos intervenciones tratan de hacer frente a problemas importantes de la ciudad. En el caso de Paris Rive Gauche, surge como una propuesta para equilibrar el desarrollo económico, social y urbanístico de la ciudad hacia el Este y eliminar la barrera físico-funcional que significaban las parrillas del ferrocarril, permitiendo la integración del 13° Distrito y su llegada al Sena.

En tanto, Puerto Madero surge como una propuesta de refuncionalización y recuperación de un área portuaria desafectada, procurando revertir una tendencia de abandono y deterioro del centro histórico de Buenos Aires, y extendiendo su incidencia hacia la Zona Sur.

V.2 La Articulación Público - Privada

Desde este punto de vista, dado el tipo y universo de articulaciones o partenariados utilizados, las intervenciones son muy diferentes. El caso de Paris Rive Gauche, si bien las acciones más importantes son del Estado, incluye un conjunto amplio y variado de partenariados o asociaciones público-público y público-privado que constituyen el factor de su concreción, y son fieles exponentes de las formas actuales de producción de la ciudad de París. Mientras tanto, Puerto Madero incluye, en el marco de un Estado débil y desarticulado, un partenariado o asociación central público-público entre la Nación y la Ciudad, inédito para el contexto local y que lo asemeja al caso francés, otorgándole un carácter unitario a su gestión y posibilitando vencer las dificultades jurídico-institucionales generadas en el pasado, debido a la superposición de competencias de diversos organismos del Estado en el área de intervención.

Un aspecto en común es que constituyen experiencias basadas en la iniciativa y el control público (gerenciamiento) con actuación y financiación pública y privada, estableciendo mecanismos e instrumentos que regulan la participación y responsabilidades de las partes involucradas.

V.3 La intervención urbana

Dentro de los objetivos urbanos revisados, es necesario remarcar dos importantes diferencias urbanísticas identificadas. Paris Rive Gauche procura crear un nuevo lugar central en París en el marco de una extensión o ampliación de los efectos inherentes a la centralidad; mientras que Puerto Madero procura volver a centrar la estructura urbana reforzando, revitalizando y extendiendo su

² Activas, en el caso de Francia, y desactivadas en la Argentina.

área central original. La segunda de las diferencias viene dada desde lo programático, al ser concebida la intervención urbana en París como creadora de las condiciones de desarrollo económico y científico para la revitalización del Este parisino y la proyección internacional de la ciudad; en tanto que Puerto Madero fue pensado más como un nuevo barrio para alojar el sector terciario avanzado o parte de la oficinas que no encontraban las condiciones necesarias en el tejido tradicional de la ciudad, complementado con vivienda.

Un aspecto en común es la conservación del patrimonio cultural existente, proclamada en los objetivos de las intervenciones, y que, contradiciendo las tradiciones urbanísticas, ha sido más considerada en Puerto Madero que en París Rive Gauche, donde si no hubiera sido por el accionar de la comunidad las operaciones de derribo hubieran sido mayores.

Por último, Puerto Madero se propuso experimentar con instrumentos de política urbana distintos a los tradicionales, demostrando que una empresa pública puede ser eficaz en el desarrollo de este tipo de intervenciones; mientras que en París Rive Gauche sólo se explicita que se procuró inscribir la operación dentro de la lógica de producción de la ciudad con calidad de vida y las normas internacionales de calidad vinculadas a la gestión.

En cuanto a los **aspectos jurídico-legales**, a lo ya señalado vinculado con la inserción en un marco de planificación regional y la existencia de un marco jurídico que regule los procedimientos en éste tipo de intervenciones, habría que resaltar la excepcionalidad aportada por la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y Emergencia Económica, que permitió la concreción del modelo de gestión de Puerto Madero al brindar las condiciones jurídicas necesarias para su implementación por Decreto Presidencial sin necesidad de aprobación legislativa.

Una diferencia central esta dada por el origen que sustenta las revisiones y los cambios normativos en uno y otro caso. En París Rive Gauche, surgen de procesos de concertación y participación ciudadana que reconocen los requerimientos de mayores espacios verdes, equipamiento, preservación edilicia y vivienda social; mientras que, en Puerto Madero, los cambios y las alteraciones generadas al master plan favorecen el accionar privado, al incrementar los metros cuadrados edificables en las manzanas comercializables.

Desde los **aspectos técnicos**, un primer aspecto a señalar en relación al **área del proyecto**, es la diferencia dimensional a favor de Puerto Madero, que posee 35 hectáreas más que el caso francés (170 contra 135), sumado a las condiciones de uso preexistentes de los vacíos urbanos: ferroviario activo junto a industrial desactivado en París Rive Gauche y portuario desactivado en Puerto Madero, que condicionaron las propuestas técnicas de los proyectos urbanos. Sin embargo, entre los aspectos comunes se pueden señalar las longitudes de

las intervenciones, de 2.5 Km. y 2.7 Km. respectivamente, y la disminución de la superficie a urbanizar u operacionalizar por la preexistencia de infraestructuras, que en Puerto Madero se reducen a 130.5 hectáreas por la presencia de los espejos de agua (39,5 Ha. el 23%) y, en París Rive Gauche, a 108 hectáreas debido al sistema ferroviario (27 Ha. el 20%).

En cuanto a la localización de las áreas de intervención respecto a la estructura urbana, ya se ha hecho mención que París Rive Gauche se encuentra en un sector postergado, en el Este de la ciudad, a orillas del Sena; y Puerto Madero, en el eje central e histórico, articulando y potenciando la relación ciudad-río.

Como piezas urbanas constituidas por su magnitud, París Rive Gauche forma parte de un sector a completar de la ciudad, que debía resolver la sutura con el tejido existente -religando los barrios del 13° Distrito con el Sena; mientras que Puerto Madero mantiene cierta independencia con el tejido de la ciudad, brindada por la propia infraestructura portuaria que lo separa (diques y docks), estando conectada con la trama existente de la ciudad mediante los puentes de accesos.

En este sentido, un aspecto común a las dos áreas es que ambas debían mejorar sus condiciones de accesibilidad y la conectividad con el entorno, atendiendo las envergaduras de las intervenciones, aunque las diferencias surgen en el plano de la resolución. Puerto Madero no ha resuelto la conectividad local (el subterráneo) y la accesibilidad regional con el paso de la autopista; mientras que París Rive Gauche fue incorporado al sistema de movimiento regional y urbano, lo que permitió mejorar la accesibilidad y conectividad del área con la ciudad y la región.

Otro componente de los **aspectos técnicos** es el **programa de las intervenciones**, los cuales, desde la superficie construida, son similares (Puerto Madero, incorpora 191.268 m² más), pero surgen diferencias a favor del caso francés en cuanto al tipo de aprovechamiento (15.700 m²/ha. contra 13.500 m²/Ha.).

Respecto a la superficie destinada a espacios privados y públicos (parcelas, calles y bulevares), también se registran similitudes y diferencias. La superficie parcelada es similar en valores porcentuales (Puerto Madero el 36 %-60.90 Ha.; París Rive Gauche el 35 %-47 Ha.-); pero se diferencia en valores absolutos (14 Ha.).

La superficie destinada a calles y bulevares representa, en Puerto Madero, el 21 % (35.5 Ha.), mientras que en París Rive Gauche es del 27,4% (37 Ha.), siendo importante la diferencia en valores porcentuales (6,4 %) pero no en superficie real (1,5 Ha.), registrándose la situación inversa a la superficie parcelada.

Respecto a los espacios verdes, la participación es mayor en Puerto Madero, siendo del 11 % (18.5 Ha.) contra el 5,9 % (8 Ha.) en París Rive Gauche, al incorporar 10.5 Has (5,1%) de más. Esta diferencia es aún mayor si consideramos la superficie total destinada a espacio público, es decir, espacios verdes y secos, alcanzando en Puerto Madero el 20 % (34.1 Ha.). Mientras que los estándares exigidos

de espacios verdes en cada ciudad, para nuevos barrios (4 m²/hab. en París y 3,5 m²/hab. en Buenos Aires), son superados en ambos casos. Aunque Puerto Madero, con 13,2 m²/hab., supera lo requerido por la Organización Mundial de la Salud (10 m²/hab), y París Rive Gauche, con 6,6 m²/hab., se encuentra por debajo.

En cuanto a la distribución de la superficie construida según usos, en ambos casos existe un predominio de las oficinas sobre los restantes usos, siendo del 31,2 % (719.122 m²) en Puerto Madero y 42,6% (900.000 m²) en París Rive Gauche, existiendo una diferencia a favor del segundo caso de 100.000 m² aproximadamente. No obstante, en el caso argentino es muy similar a la superficie destinada a equipamiento, que es levemente superior 34,9 % (805.196 m²), pero este uso incluye los estacionamientos bajo manzanas, que son de construcción privada. Posteriormente se encuentra la residencia, con porcentajes del 24,8 % (525.000 m²) en París Rive Gauche, y el 27,3 % (629.364 m²) en Puerto Madero; la diferencia, de 104.364 m², es a favor del caso argentino. Mientras tanto, el comercio tiene una participación menor al resto de las actividades en ambas intervenciones, pero es mayor en París Rive Gauche, con el 8 % (171.000 m²), contra el 4,4 % (100.811 m²) de Puerto Madero, siendo la diferencia a favor del caso francés de 70.189 m².

Una importante observación a realizar está relacionada con el equipamiento, ya que, si bien en Puerto Madero el porcentaje es superior al de París Rive Gauche (con 287.696 m² más), en el caso francés están definidos por ley, siendo obligatoria la incorporación de equipamientos públicos bajo el régimen de participación, representando el 24,6 % (517.500 m²). Por otra parte, en Puerto Madero el programa de equipamientos públicos queda reducido a la realización de los parques y bulevares (sumado a una iglesia privada), mientras que el caso francés incorpora otros equipamientos (escuelas, guarderías, universidades, etc.).

Otra diferencia importante se registra en el uso residencial o de vivienda, ya que en el caso de París Rive Gauche, si bien la construcción de vivienda social en la intervención es exigida por ley en una participación del 20% del total de viviendas construidas, ese porcentaje ha sido elevado a un 50%. Mientras que en Puerto Madero no se incorpora la construcción de vivienda social, con la excepción de unidades entregadas como forma de pago del terreno y vendidas en subasta pública por la Corporación (Edificio Madero Plaza, Dique 2).

En cuanto al **proyecto**, las intervenciones presentan similitudes a nivel de la propuesta general, manifestadas en la búsqueda de la escala a partir del encuentro de unidades de proyecto. Barrios en París Rive Gauche y diques en Puerto Madero que, por agregación, conforman la totalidad de la intervención. Estas unidades de proyecto son conectadas en el sentido longitudinal por una arteria principal interior y dos de borde. Avenida Francia, los quais que bordean el Sena (Austerlitz-Gare-Francois Muriac-Panhard et Levassor) y la calle de Chevaleret,

en relación con el tejido existente, en París Rive Gauche. En Puerto Madero, la Avenida Juana de Manso, la Avenida Costanera (Noel-Achaval Rodríguez) en su relación con el Río de La Plata-Reserva Ecológica, y la Avenida Alicia Moreau de Justo, en la relación con la ciudad existente. Completan su delimitación las arterias transversales que permiten la llegada de la ciudad al río: Bulevar Vincent Auriol, Calle Nueve Tolbiac, Bulevar Massena, en París Rive Gauche; y, en Puerto Madero, Bulevares Cecilia Grierson, Macacha Güemes, Azucena Villaflor, Rosario Vera Peñaloza y la calle Elvira Rawson Dellepiane.

Otro criterio proyectual similar es la decisión de conferir a cada unidad de proyecto un carácter específico, a partir de la localización de un uso importante que connote y caracterice cada sector. En París Rive Gauche, el B° de Austerlitz incorpora la Estación; el B° de Tolbiac, la Biblioteca Nacional, y el B° de Massena la Universidad París 7. En Puerto Madero, el Dique N° 1 prevé un Predio Ferial con Centros de Exposiciones y Hoteles; el Dique N° 2 incorpora la Universidad; el Dique N° 3, el Museo del Mar y la Navegación; y el Dique 4, el Yacht Club Puerto Madero. Sin embargo, en el caso argentino, la mayoría de las actividades no son de uso masivo como en el caso francés.

De manera similar, las dos intervenciones incorporan la presencia de un puente peatonal en su eje transversal. Aunque en el caso de Puerto Madero conecta la intervención internamente entre el Sector Oeste y el Este; mientras que en París Rive Gauche, conecta la intervención con el Parque de Bercy, en la margen derecha del Sena.

Desde el punto de vista paisajístico, las intervenciones adoptan criterios compositivos y proyectuales distintos. En el caso de París Rive Gauche se propone una conformación homogénea que posibilite la llegada del 13° Distrito al Sena, con una altura constante y un frente articulado y diversificado desde los edificios que lo conforman. Mientras que en Puerto Madero se ha trabajado con las visuales largas, que permiten la llegada desde el río recuperando la propuesta corbusierana de ramilletes de torres, que enmarcan el eje central fundacional.

Las tipologías de manzanas utilizadas presentan, también, diferencias y similitudes. Una tipología utilizada en común es la manzana de anillo perimetral y corazón libre, característica de la ciudad europea. Pero en el caso francés son reinterpretadas a partir de abrir el corazón de manzana al uso público mediante jardines, o posibilitar las visuales al Sena, alentando la apertura de visuales hacia el río. Mientras que, en el caso argentino, se le ha cambiado la proporción y su modalidad de producción incidiendo en el espacio urbano resultante. Por otra parte, cada intervención incorpora otras tipologías como Torres, Tiras y Manzanas Palazzo, a modo de innovación en Puerto Madero, y el "Islote Ouver" de Cristian Portzamparc, propuesto como innovación para el B° Massena en París Rive Gauche.

En cuanto a la calidad proyectual y constructiva de los edificios que conforman las manzanas se registran importantes diferencias dado que, en el caso francés, los edificios públicos y privados son de un alto nivel arquitectónico, que realzan el proyecto urbano y están acordes con este tipo de intervenciones en una ciudad central. En este sentido, todas las operaciones de vivienda deben obtener para su realización la Etiqueta QUALITEL "Hábitat y Medio Ambiente", que garantiza su calidad de concepción y el uso posterior de los alojamientos. En tanto que Puerto Madero carece de edificios públicos y los edificios privados, en general, son de escaso nivel arquitectónico y deficiente calidad constructiva, fundamentalmente los destinados a vivienda (salvo contadas excepciones), que inciden negativamente en el proyecto urbano.

El diseño y construcción de **la infraestructura** es central en este tipo de intervenciones que operan en vacíos urbanos, dado que son áreas de grandes dimensiones y que no tienen capacidad infraestructural para recibir la refuncionalización propuesta. Además, es donde se construye el sustento básico de estructuración con la ciudad en todos los sentidos. Esta situación, posibilita proyectar y dimensionar las infraestructuras acordes a los tiempos actuales, así como resolver aspectos no previstos en otras épocas, como ha sucedido en el caso francés, al evitar los desagües directos (sin tratamiento) de aguas servidas al río Sena.

Una diferencia sustancial, en este sentido, viene dada por la construcción, en el caso francés, de una losa de 26 Ha. de superficie para cubrir o soterrar las parrillas del ferrocarril en actividad. Mientras que la solución de una galería técnica o galería multipropósito fue usada para todos los servicios, y sólo parcialmente, por cuestiones de costos, en Puerto Madero (gas, cloacas y pluviales van enterrados).

Respecto al proyecto vial se registran importantes diferencias. En París Rive Gauche el proyecto limita la incorporación del automóvil privado en la intervención, alentando la utilización del transporte público subterráneo y en superficie, sumado a la presencia de circulaciones especiales para bicicletas, en el marco de una política de transporte para la ciudad y la región. Mientras que, en Puerto Madero, el proyecto vial está sustentado en la maximización del transporte público y privado de superficie, incidiendo en la conformación actual del paisaje urbano y alentando el uso de automóvil privado.

Respecto a **parques y espacios públicos**, como ya se expresó al confrontar el programa, la cantidad de espacios para uso masivo (parques) es menor en París Rive Gauche, aunque tienen similitudes desde el punto de vista del diseño urbano a escala barrial (jardines); pero, sin embargo, por su localización en la estructura de la ciudad, aprovecha la existencia de espacios abiertos de escala regional (Parque de Bercy y Jardín Des Plantes) en las proximidades de la intervención, complementando de esta forma la oferta brindada por el proyecto urbano. Una

diferencia importante se visualiza en el diseño de las calles y avenidas, que en el caso francés son de un tratamiento particularizado y diseñados por paisajistas; mientras que en Puerto Madero, salvo los bulevares de acceso y los parques, las vialidades han sido dominadas por un diseño ingenieril que ha incidido en la calidad y conformación del ambiente urbano resultante.

En relación a los **aspectos operacionales**, importantes por tratarse de intervenciones urbanas de gran escala, una característica común es la construcción por etapas. En el caso de Puerto Madero, esta característica forma parte de la estrategia disparadora de la intervención al definirse dos sectores de ejecución diferida en el tiempo: el Oeste y el Este. A su vez, dentro del sector inicial Oeste, se decidió la rehabilitación secuencial de los Docks desde el Norte hacia el Sur. Mientras tanto, en París Rive Gauche la operación fue pensada por partes y modulable, en donde cada sector o barrio debía realizarse en un plazo de cuatro o cinco años, siendo el barrio central (Tolbiac), que contiene la Biblioteca Nacional, el primero en iniciarse. Éste generaría las sinergias para el resto de la intervención.

Sin embargo existe una diferencia sustancial debido a que el caso francés incluye la adquisición de suelo (70 Ha.) y el proceso de construcción y realización de infraestructura, así como la gestión económica-financiera. En este sentido, la estrategia operacional en lo económico-financiero incluyó la adopción de dos créditos para financiar la obra (1992 y 1996) y acordar la decisión de que se paga la obra pero no el terreno, el cual se compra recién cuando se comercializan los derechos de construcción.

En Puerto Madero, la estrategia operacional utilizada en lo económico-financiero no incluyó el endeudamiento mediante la toma de créditos, sino la comercialización de los docks y la reinversión del dinero en la realización de la infraestructura necesaria para su funcionamiento. Por otra parte, el suelo formaba parte del patrimonio de la Corporación, no registrándose desfase financiero para su adquisición, debiendo haber sido pagado mediante el plusvalor que generaría la intervención.

Otro aspecto diferencial es la obtención, por parte del caso francés, de la "Carta para el Medio Ambiente", certificada con Norma ISO 14.001, en la cual se traducen los compromisos del desarrollador respecto al cuidado del medio ambiente durante la ejecución de la intervención, en aspectos tales como el agua, los residuos, el suelo y subsuelo, la energía, el ruido, los desplazamientos, el paisaje urbano y la gestión.

Finalmente, en relación a los **aspectos económico-financieros** existen importantes diferencias acordes al contexto en que se llevan a cabo las intervenciones. Un primer análisis global indica que sólo la inversión en infraestructura y equipamiento (3.000 millones de dólares) por el Estado, en el caso francés, es

superior en 500 millones a la realizada por el sector público y privado en Puerto Madero, de 2.500 millones de dólares. La diferencia en este rubro, por el sector público, es aún mayor (en 2.868 millones de dólares), ya que en el caso argentino es de 132 millones de dólares.

Respecto al balance general de las intervenciones, en París Rive Gauche no se tiene previsto generar plusvalor sino sólo beneficios de tipo social y urbano; mientras que en Puerto Madero, de acuerdo a las cifras difundidas, la operación debería haber generado ganancias estimadas en 124 millones de dólares (62 para cada socio), situación indispensable para legitimar socialmente la intervención en función a su localización estratégica en la ciudad.

Otra diferencia, propia del contexto en que se insertan las intervenciones, es cómo ha sido afrontado el momento cero de la intervención y el equilibrio del flujo de caja en el tiempo. En Puerto Madero no se ha recurrido al crédito o financiamiento bancario como en París Rive Gauche. El dinero ha sido obtenido a partir del alquiler de diques y tierra, inicialmente ociosa, venta de materiales de demolición y la comercialización de los docks existentes.

Con respecto al sistema de auditorías, en el caso francés se recurre a la contratación y difusión pública de auditorías externas, realizada por consultoras internacionales (Arthur Andersen), como reaseguro de las hipótesis económica-financieras iniciales de la operación, y para evitar el impacto político que significaría la no finalización de la intervención. Mientras tanto, en Puerto Madero ni siquiera se han realizado las auditorías de los órganos de control público (SIGEN) exigidas por Ley.

V.4 El proceso de gestión

Desde este aspecto, las intervenciones tienen importantes diferencias. Una primera cuestión a señalar tiene que ver con el control social del proyecto. En el caso francés, las primeras fases están relacionadas con la concientización social, a partir de instalar la intervención mediante la realización de estudios previos sucesivos que devienen en la elaboración del Expediente de Realización, el cual es sometido a presentación pública a través de una audiencia (1º etapa del proceso). Posteriormente, incorpora las observaciones efectuadas en esa exposición pública, generando el Expediente de Creación (PAZ) de la ZAC, que obtiene la aprobación legislativa definitiva (2º etapa del proceso).

Mientras tanto, en Puerto Madero no se registró una instancia de concientización social e instalación del proyecto, sino una primera aproximación al master plan local e internacional (1º etapa del proceso), siendo esta última aproximación la que originó la única instancia de control social, mediante el llamado a concurso público para definir el master plan, y posteriormente otro para precisar las áreas verdes (2º etapa del proceso identificada), restringiéndose la participación ciudadana al círculo de especialistas en la temática. En París Rive Gauche este mecanismo o procedimiento es utilizado para ajustar y precisar el PAZ aprobado mediante la selección del Arquitecto Coordinador de partes o sectores componentes de la intervención (3º etapa del proceso), definiendo un proceso de concepción continuo.

En cuanto a las aprobaciones legislativas, en ambos casos se reiteran o ajustan a lo largo del proceso, aunque con finalidades distintas. En el caso francés, se efectúan revisiones al PAZ que permiten su ajuste como producto del debate y el proceso de concertación implementado (incremento de espacios verdes, mejoramiento del sistema de transporte, mejoramiento de las resoluciones edilicias, incremento del equipamiento colectivo, etc.); mientras tanto, en Puerto Madero, se obtienen aprobaciones legales parciales en 1994 (3º etapa del proceso) y, definitiva, en 1997 (4º etapa del proceso), con la existencia de aval político en la legislatura. En esa instancia se aprueba un nuevo barrio de la ciudad y se aprovecha la oportunidad para incrementar la superficie susceptible de construir por el sector privado.

En cuanto a las instancias de comercialización y realizaciones, existen similitudes al registrarse construcciones parciales de sectores que permiten instalar y viabilizar las intervenciones, generando certidumbres en cuanto a su concreción. De esta manera, el proceso de construcción es permanente, acompañando el proceso de gestión de la intervención.

V.5 Los actores sociales involucrados

Una primera observación, de tipo general, está vinculada con la cantidad y diversidad de actores que participan en cada intervención. En este sentido, una diferencia cualitativa es la presencia de un actor de carácter regional en el caso francés, representado por el Poder Ejecutivo y las distintas dependencias que integran el gobierno de la Región de Ile de France, que participa tanto en los

aspectos vinculados a cuestiones técnicas regionales (inserción en el sistema de transportes regionales), como institucionales (integrando la SEMAPA) o económicas (aportando para la construcción de equipamientos). Este actor, de importancia y rol proactivo, no se encuentra en el caso de Puerto Madero porque no está constituida esa instancia de gobernabilidad metropolitana.

En la misma línea de confrontación, se observa una mayor participación de actores públicos con incidencia en la intervención, tanto de nivel Nacional, como Municipal y Mixtos, presentes en Paris Rive Gauche. En el sector privado,³ la diferencia principal se centra en la incidencia alcanzada por las asociaciones vecinales, que se desarrolla en los párrafos siguientes.

A nivel Nacional, se realizan importantes partenariados con empresas ferroviarias (SCNF y RFF) e Instituciones Científicas y Académicas (París VII, INALCO, etc.), que tienen un rol proactivo en distintas instancias de la intervención. Mientras que, en Puerto Madero, el partenariado queda reducido a la Administración General de Puertos, luego de su encuadramiento en la lógica presidencial. Las Instituciones Científicas y Académicas han adoptado mayoritariamente un rol reactivo que no ha tenido incidencia en la intervención. Otro actor es el Poder Judicial, representado por el Consejo de Estado Francés, que ha tenido que intervenir para destrabar conflictos generados por los recursos de amparo presentados por las asociaciones vecinales, que paralizaron la intervención durante 1993 y cuatro meses de 1997.

A nivel Municipal, se realizan partenariados con otras empresas públicas de transporte (RATP), salud (Hospitales de París) e infraestructura (Puerto Autónomo), que tienen incidencia en la intervención, y con quienes se interactúa, incorporándolas con un rol proactivo. Esta situación no se registra en el caso argentino. En este nivel, otro actor diferencial es el Poder Legislativo que, en el caso francés, adopta un rol proactivo desde el inicio de la intervención, y en Puerto Madero participa en este sentido a partir de 1997.

Otra diferencia importante es el poder o incidencia que tienen las asociaciones vecinales en el caso francés y que no se registra en Puerto Madero. Ellas, además de la paralización de la intervención, agregaron importantes modificaciones que se introdujeron en el proyecto urbano, tanto en el programa como en el diseño urbanístico y arquitectónico. Por otra parte, el nivel de incidencia

ha llevado a introducir espacios de concertación para evitar la presentación de recursos de amparo que interrumpieran la ejecución.

En cuanto a los actores de naturaleza mixta, la diferencia sustancial está dada en cuanto a la composición y cantidad. En el caso francés participan dos actores con incidencia en la intervención: el APUR, de composición público/público, y la SEMAPA, de composición público-privada. Mientras que, en Puerto Madero, los roles asumidos por estos actores se concentran en la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPMSA), de composición público-público.

Para concluir, *¿qué actores han sido participantes centrales, en uno y otro caso para su concreción, además de los mencionados?* En este sentido, una similitud identificada es que la promoción y el impulso de las intervenciones han sido obra del nivel municipal, mientras que el respaldo y las facilitaciones o viabilizaciones han surgido desde el nivel nacional, aunque con diferentes acciones. En el caso francés, a partir de la decisión de construir la Biblioteca Nacional de Francia y el partenariado generado con la empresa ferroviaria, propietaria mayoritaria de los terrenos que incorpora la intervención. En Puerto Madero, la viabilización vino dada por el encuadramiento de la Administración General de Puertos a la lógica presidencial, cediendo los terrenos para la intervención y destrabando el conflicto jurisdiccional existente en el área.

V.6 Los instrumentos utilizados

En relación con los **instrumentos de gestión**, un aspecto general a señalar es la diferencia, en cantidad y diversidad, de instrumentos utilizados en el caso francés. En cuanto a los vinculados con la implementación, se registran diferencias de composición (público/público - público/privado) de la SEMAPA frente a la CAPMSA.

En esta misma línea aparecen otros instrumentos de implementación que no están presentes en la intervención de Puerto Madero. Esto se debe al tipo de procedimiento seguido para su elaboración e implementación, tales como la figura del Arquitecto Coordinador (7 profesionales al 2004) y los Talleres de Confrontación. Este último, utilizado por el Arquitecto Coordinador del Barrio Massena Christian de Portzamparc, para discutir, ajustar y coordinar aspectos arquitectónicos y urbanísticos con los distintos profesionales encargados de la construcción de los edificios.

³ Otro aspecto a señalar es el partenariado generado con la empresa de telecomunicaciones TELECOM, que invierte en infraestructura e instala su sede en el área, mientras que en Puerto Madero, el riesgo de inversión fue asumido por la Corporación y, una vez garantizada la intervención, las empresas concesionarias prestatarias de los distintos servicios, reintegrarían la inversión (acción que no pudo comprobarse, por la negativa de la Corporación de hacer público los balances anuales de la empresa).

En cuanto a los instrumentos técnico-legales, se puede asimilar la figura del Master Plan o Plan de Desarrollo de Puerto Madero al PAZ o Plan de Ordenamiento de la Zona de Paris Rive Gauche. No obstante, en el caso francés aparece un instrumento técnico de ajuste y precisión de las orientaciones generales y reglas normadas por el PAZ, como es el Proyecto por Sector, que abre una nueva instancia participativa de concursos nacionales e internacionales, procurando alcanzar el máximo nivel de estudio, estableciendo el diseño urbano definitivo, y seleccionando al ganador como Arquitecto Coordinador del sector.

En lo concerniente a los instrumentos legales surge, en el caso francés, la utilización de la figura legal denominada Convención o Convenio de Asociación, necesaria para legalizar y formalizar los distintos partenariados existentes que, en el caso argentino, se ha reducido a la figura de la CAPMSA, que sintetiza la asociación del Estado Nacional con el Municipal.

En cuanto a los instrumentos de financiamiento, una diferencia encontrada es la utilización, por el caso francés, del Contrato-Plan, que define por períodos de cinco años los compromisos principales del Estado, la Región Ile de France y la Ciudad de París, donde se han incorporado equipamientos a materializarse en la intervención.

Lo que se refiere a los instrumentos de comercialización, un instrumento similar ha sido la utilización de la Licitación o Concurso Público a Doble Vuelta para la venta de inmuebles y manzanas, así como para la contratación de obras y servicios a realizar o prestar.

En esta misma línea de confrontación, Puerto Madero ha incorporado otros instrumentos valiosos no utilizados en Paris Rive Gauche, como son las "Actividades de Promoción" en el área, el establecimiento de "Límites a la Capacidad Privada de Compra de Edificaciones o Manzanas", procurando controlar el tamaño de los inversores, y la "Venta con Compromiso de Inversión", que controla la especulación de suelo por parte de los desarrolladores privados.

En relación con los **instrumentos de participación**, en su utilización existe una gran diferencia en cantidad y diversidad entre los casos, registrándose sólo una similitud, que es el llamado a Concurso de Ideas, único instrumento participativo utilizado en el caso argentino.

En este sentido, Paris Rive Gauche incorpora una diversidad de instrumentos aplicables en las distintas etapas e instancias de participación reguladas por ley, como la Audiencia Pública, utilizada para la aprobación del Expediente de Realización de la Intervención (1991); el Comité Permanente de Concertación y Grupos de Trabajos (1996); conformado por 25 personas, aproximadamente, y que examinan los distintos aspectos del expediente puesto a la concertación; el Garante (1991), personalidad independiente reconocida por su ética y su experiencia en el diálogo público, que se ocupa de velar por el buen desarrollo de la concertación;

las Personas Cualificadas (1996), que siguen junto con el Garante las sesiones de trabajo y efectúan las opiniones que consideren necesarias, y los Medios de divulgación (1991), como el Centro de Información abierto a todo público, Pagina Web, Revista Paris Rive Gauche –de frecuencia trimestral–, Reporte de Actividades, Estado Financiero y Carta de Información a los Habitantes "en su barrio".

V.7 Conclusiones

El Modelo (Ver Cuadro V.1)

Desde el punto de vista de los procedimientos ha sido posible identificar tres grandes etapas, con períodos en su interior y fechas de concreción similares, aspecto este último que debe explicarse por la simultaneidad en el desarrollo de las intervenciones.

Cuadro V.1. Confrontación de los Procedimientos Utilizados por los Modelos de Gestión

	Paris Rive Gauche	Puerto Madero
Concepción	1987-1991. Instalación de la Idea y Estudios Previos	1989-1990. Instalación de la Idea
Formulación		
Elaboración de Normas y Proyectos	1990-1991. Montaje de la Operación y Construcción de los Acuerdos	1990-1991. Montaje de la Operación y Construcción de los Acuerdos
Aprobación y Sanción	1991-1997.	1993-1997
Operacionalización	1991-2005. Concursos Nacionales e Internacionales por Sector e Identificación del Arquitecto Coordinador	1991-1997. Aprobaciones Legales, Comercialización y Primeras Realizaciones Sector Oeste
	1992/93-2005. Realización de la Infraestructura y Primeras Comercializaciones	1997-2005. Comercialización y Ejecución Sector Este

Elaboración Propia

En cuanto al **sistema de participación y concertación ciudadana** utilizado por los modelos ya se ha mencionado que existen importantes diferencias, dado que el caso argentino ha recurrido al sistema de concursos, mientras que en el caso francés, está establecido por ley y se ha ido ajustando y precisando con el tiempo, involucrando a todos los actores sociales alcanzados por la intervención. También ya se ha señalado la carencia de mecanismos e instrumentos de difusión en Puerto Madero, frente a la diversidad de medios utilizados en Paris Rive Gauche, aunque la comunidad de Paris los considere insuficientes.

Los **mecanismos de implementación** están previstos en los dos modelos. En Paris Rive Gauche, según lo expresado, una vez definido y aprobado el PAZ junto al Proyecto de Sector, el Arquitecto Coordinador, conjuntamente con el organismo desarrollador (la SEMAPA), vigilan el accionar de los promotores o desarrolladores privados en lo concerniente a la cantidad y calidad de lo edificado. En Puerto Madero, el mecanismo utilizado por el organismo desarrollador (la CAPM-SA) es el Concurso Licitatorio a Doble Vuelta; mecanismo que, lamentablemente, no ha sido sostenido a lo largo del proceso de gestión.

En relación a los **mecanismos de control** establecidos por ley, en el caso francés se aplican, ejemplo de esto es la presentación anual al Consejo Municipal de Paris del "Etats Financiers", aprobado en una Asamblea General Ordinaria del organismo desarrollador la SEMAPA. Estos mecanismos, en el caso argentino, no han funcionado; se ha constatado, desde 1997, la falta de presentación de los balances anuales de la operación a la SIGEN, debidamente aprobados por la Asamblea General Ordinaria de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.

Otro aspecto a señalar es la existencia, en el caso francés, de un sistema de Certificación de Calidad, tanto para la gestión global del proyecto (ISO 14001) como para la construcción de edificios (Etiqueta Qualitel), que no está presente en Puerto Madero.

Sin embargo la diferencia sustancial es que el caso francés se apoya en la existencia de políticas probadas y normadas, que definen tipologías y operatorias precisas, y que son llevadas adelante por instituciones públicas o mixtas; mientras que el caso argentino se trata del montaje de una operatoria fundacional en cuanto a la manera de actuar en una pieza urbana de ciudad, definiendo por primera vez procedimientos, mecanismos e instrumentos innovadores en el país.

Resultados e Impactos

En lo referente a lo **político-social**, como es lógico de esperar en intervenciones que alcanzan su concreción, han logrado generar actividades que dinamizaron la economía local a partir de la reactivación de la industria de la construcción

(ejecución de 2.000.000 m² aprox.), la generación de empleo directo (34.000 en Puerto Madero y 60.000 en Paris Rive Gauche), la incorporación de tierras subutilizadas para la tributación impositiva (61 Has. en Puerto Madero y 75,40 Has. en Paris Rive Gauche), así como la localización de empresas nacionales e internacionales en el sector y su área de influencia.

Una diferencia sustancial identificada en el caso francés es que la intervención ha inducido la creación de un Polo Universitario de relevancia, en el Este de la ciudad, brindándole a la operación una mayor diversificación de usos y un contenido social que contrapesa el marcado carácter terciario y residencial del caso argentino, que es, en este sentido, muy pobre por no haber incorporado carga simbólica institucional con actividades de importancia.

En relación al desempeño del Estado en la optimización de los recursos invertidos, se ha comprobado, en ambos casos, el liderazgo público de la intervención en calidad de "Estado Ejecutor y Promotor", movilizando recursos públicos y privados. En este sentido, surgen diferencias en cuanto al volumen de recursos movilizados tanto desde el sector público (132 millones de dólares en Puerto Madero contra 3.000 millones de dólares en Paris Rive Gauche) como privado (2.350 millones de dólares en Puerto Madero contra 13.000 millones de dólares en Paris Rive Gauche), verificándose la hipótesis inicial de una mayor inversión pública para impulsar estas intervenciones en los países desarrollados, en función de la infraestructura (transporte, comunicaciones y saneamiento) y el equipamiento público que incorporan.

También se registran diferencias importantes en cuanto al indicador de unidades de inversión privada por cada unidad pública, siendo en el caso argentino (17,8) muy superior (+13,47) al francés (4,33). Esto último representa un aspecto importante para intervenciones que se desarrollan en economías subdesarrolladas, al actuar como inductoras de una cantidad mucho mayor de capital privado. En Puerto Madero, aquél fue uno de los objetivos buscados por la intervención, al procurar revitalizar la alicaída economía de la ciudad. Mientras que el caso francés se encuentra en el nivel inferior del estándar previsto por el modelo estadounidense de generar entre 4,5 y 6,5 unidades de inversión.

Desde lo **urbanístico**, las dos intervenciones han logrado recuperar la vitalidad perdida en sus respectivas áreas de intervención, tanto el área central de la ciudad de Buenos Aires y el Este del viejo Paris, aunque la falta de políticas para el centro de la ciudad de Buenos Aires generan dudas sobre la oferta de oficinas existente (Revista SCA N° 203, 2001:60-63).

De igual manera se ha registrado un impacto positivo en ambos casos, al verificarse la expansión de la intervención más allá de los límites afectados por el proyecto, mediante procesos de renovación, rehabilitación o completamiento de los tejidos existentes. En Paris Rive Gauche, mediante la incorporación funcional de los barrios del

13° Distrito de la ciudad con el Sena, sumado a la revalorización de la calle Chevaleret y la localización de las galerías de arte contemporáneo en la calle Louise Weiss. Mientras que en Puerto Madero se logra a partir de la revalorización de la Zona Sur, Plaza Roma, próxima al área de intervención y al completamiento de Catalinas Norte.

En el aspecto relacionado con el aporte a la construcción histórica de la ciudad, un tema central es la resolución de la accesibilidad al sector, que en el caso francés ha sido resuelta desde el comienzo de la operación en las distintas escalas y modalidades, conjuntamente con las diferentes reparticiones públicas involucradas, tanto a escala municipal y regional como nacional, garantizando la accesibilidad e integración de la intervención con la estructura urbana y regional. En el caso argentino, mientras tanto, la postergación de la resolución de la infraestructura de transporte y comunicación, como la llegada de las líneas de subterráneos y la construcción de la autopista ribereña, ha contribuido a confirmar la hipótesis inicial que caracterizaba al sector como "enclave social de elite o construcción de un ghetto".

Desde la **modalidad de gestión adoptada**, contemplando la participación de la intervención en una política urbanística articulada para y con la ciudad, el caso francés lleva la delantera. Formaba parte de una política de planificación a distintas escalas (Regional: SD, Municipal: SDAU, POS, Plan Programa) que procuraba el crecimiento económico, social y cultural del Este de París. Mientras que el caso argentino, si bien formaba parte de un conjunto de políticas urbanísticas que intentaban hacer frente a los principales problemas de la ciudad, no surgió de una política de planificación a distintas escalas. A esto se suma que el abandono posterior de las políticas mencionadas y la falta de nuevas iniciativas han contribuido a su caracterización como exponente del "urbanismo fragmentario".

Un aspecto a valorizar es la implementación de políticas de protección patrimonial a bienes localizados en el área de intervención que, en el caso argentino, constituyen la primera experiencia local en este sentido.

Otra similitud identificada es la decisión de armar las operaciones por etapas, aunque las estrategias no son semejantes y los módulos de ejecución varían. En el caso argentino, la decisión de montar por separado la intervención en el Sector Oeste (comercialización de los docks de Norte a Sur) y Este,⁴ ha sido estratégica al demostrar la viabilización de la intervención al sector privado; mientras que, en el caso francés, la decisión que ha posibilitado armar la operación ha sido la de hacer coincidir las etapas con los distintos barrios, sobre la base del proyecto urbano aprobado (PAZ). Estas etapas, utilizadas como estrategia, han permitido

⁴ A partir de un proyecto urbano o master plan, que define una imagen global de la operación despiezable en productos de escala controlable para el promotor privado.

negociar, construir acuerdos y superar crisis registradas en el mercado inmobiliario de las ciudades centrales involucradas.

En cuanto a la implementación de instrumentos de gestión y participación para la realización de las intervenciones se ha recurrido, en ambos casos, a instituciones que se desempeñan por fuera de la administración pública tradicional: la CAPMSA (encargada de la instancia técnica y operativa) en el caso argentino, y el APUR (encargado de la instancia técnica) y la SEMAPA (encargada de la instancia operativa) en el caso francés. Sin embargo, en el primero de los casos, hubo que crear la Corporación, mientras que, en el segundo, las instituciones mencionadas ya existían.

Otro aspecto de orden general a señalar, dado que ya han sido confrontados los instrumentos utilizados, es la existencia e incorporación, en el caso francés, de instrumentos de gestión y participación que procuran preservar los objetivos sociales y el interés público o colectivo frente al privado; mientras que, en el caso argentino, se ha constatado su liberación y transgresión incidiendo en la consideración de la intervención tanto en el contexto nacional como internacional.

V.8 Consideraciones finales

Los aspectos revisados permiten afirmar que las intervenciones participan o forman parte del tipo de administración descentralizada y especializada, al recurrir, en su implementación, a la generación de mecanismos para la coordinación interinstitucional con el objeto de crear espacios para la concertación y coordinación entre distintos actores. Forma de gestión que respeta la función social del Estado, pero descentralizada, con la acción orientada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y una alta eficacia en sus prestaciones o servicios.

En este sentido, las empresas de gerenciamiento, instrumentadoras y/o promotoras, independientes de la administración estatal, han demostrado su capacidad para hacer frente a este tipo de intervenciones, en contextos políticos y socio-económicos diferentes.

Un aspecto a dilucidar desde los aportes empíricos,⁵ es el relacionado al siguiente interrogante: *¿Por qué se da la intensificación de la actividad inmobiliaria global y específicamente local, en los casos analizados?*

⁵ Según lo presentado en el Capítulo I

En el caso particular de París Rive Gauche, la respuesta habría que buscarla en la “visión de la ciudad global”, a partir de una fuerte voluntad política del Estado (local, regional y nacional) que dispuso de la utilización de los medios técnicos y financieros necesarios en un período de crisis del mercado inmobiliario local, superado a mediados de los años 90, para que París Rive Gauche fuera concebido en el marco de una economía cada vez más abierta y relacional, en donde las ciudades disputan su hegemonía en el concierto regional (Comunidad Europea) e internacional “como un barrio de proyección internacional en París, basado en las redes de la ciencia y la investigación, del conocimiento por el libro y el desarrollo de nuevas tecnologías, de la creación cultural y su difusión en todos los ámbitos (cine, artes plásticas, multimedia), así como representar el lugar apropiado para la radicación de las empresas en la ciudad de París” (Toubon, 1998: 47-48).

De esta forma, el rol internacional de la intervención se encuentra, obviamente, reforzado desde la propia conformación del programa de la operación,⁶ así como por la diversidad de actores financieros internacionales, principalmente relacionados con distintos fondos de pensión europeos y americanos. Además, el período 1997-1999 sitúa al mercado francés en el centro de la reanudación de la internacionalización de la actividad inmobiliaria de las metrópolis europeas, al multiplicarse por diez las inversiones inmobiliarias, siendo la participación del sector extranjero del 65 % de las inversiones realizadas (Diario El Journal N° 17: 1999).

En el caso particular de Puerto Madero, las respuestas habría que buscarlas, en parte, en la “visión institucionalista”, considerando que la intensificación de la actividad inmobiliaria en los años 90 respondió, antes que todo, a una dinámica socio-económica y política del ámbito local a partir del impulso del gobierno municipal con el apoyo de pequeños y medianos empresarios de la ciudad, influenciados por las dinámicas macroeconómicas globales, que llevaron a concretar la primer instancia de desarrollo de la intervención: el Sector Oeste.

Desde la “visión de la ciudad global”, Puerto Madero significó una alternativa a la demanda de espacios para el sector terciario, que el área central de la ciudad no podía satisfacer y que, ante los nuevos requerimientos infraestructurales, la intervención facilitaba.

Y, por último, parte de la respuesta viene dada desde la visión que hace hincapié en las “políticas de marketing urbano”, al tener el gobierno nacional, como estrategia central –al menos en la época del presidente Menem–, mostrarse en

el concierto internacional con capacidad de gestionar la complejidad, con la creación de un “espacio de prestigio” y, de esta forma, posicionar al país, en los años 90, como un lugar atractivo para los flujos del capital internacional, estrategia que demostró su fragilidad al iniciarse la década siguiente.

Ahora bien, ¿cómo se han comportado los estudios de caso, respecto a los problemas críticos en intervenciones que operan en vacíos urbanos, presentados en el Capítulo II, punto II.4?

En este sentido, ante la falta de capacidad de inversión del Estado para llevar a cabo este tipo de intervenciones, se ha verificado la necesidad de recurrir al fomento y la implementación de la articulación con la iniciativa privada como fórmula de reorientación de los procesos de transformación y crecimiento de las ciudades, aunque con características diferentes de acuerdo a los contextos en los que se han realizado las intervenciones.

En el caso francés, es impensable su realización sin la gran inversión pública efectuada para mejorar la accesibilidad, el equipamiento colectivo de la ciudad y la infraestructura del sector a los efectos de volverlo atractivo para la inversión privada y elegible como lugar para vivir.

El caso argentino, en cambio, es representativo o se inscribe en lo caracterizado por Adrián Gorelik (2004: 230 a 232) como un nuevo ciclo del principio de “modernización de superficie” en la gestión urbanística de la ciudad: “Buenos Aires, en la última mitad del siglo, ha venido teniendo oleadas de modernización de superficie. Las ciudades europeas, en cambio, se han ido modernizando en profundidad (Subsuelo e infraestructura: transporte, provisión de servicios y nuevas tecnologías). (...) Una renovación superficial, que agrega capas y capas de lo último apresuradamente (ya que lo último tarda muy poco en dejar de serlo), sin tiempo (sin dinero, sin energías sociales o políticas) para reparar lo que no se ve, para fundar bases más sólidas, para prepararse para el paso del tiempo. (...) En la modernización en profundidad es donde las ciudades se juegan su inserción en los mercados globalizados (...). Por supuesto, modernizando en la superficie se invierte poco y se gana mucho dinero: por ello es un tipo de modernización ideal para el modo en que operan los intereses privados de la ciudad (aunque también el poder público encuentra rédito en las imágenes de superficie). Modernizar, en cambio, en profundidad, supone una alta inversión de muy lenta recuperación: por ello es una tarea emprendida en general por el Estado.”

No hay dudas de la participación de Puerto Madero como exponente del principio de modernización de superficie, si recordamos la poca inversión pública (frente a la realizada en el caso francés), los problemas de accesibilidad aún no resueltos y el escaso equipamiento colectivo, sólo restringido a bulevares y parques, no ejecutados en su totalidad a más de quince años de iniciada la intervención y cuando las parcelas o manzanas vendibles ya han sido todas comercializadas.

⁶ A partir de la presencia del Instituto Nacional de Lenguas y Civilizaciones Internacionales, y equipamientos de alcance internacional como el Hospital de Clínicas e Investigación más grande de Europa, Pitié Salpêtrière, la Estación Regional de Austerlitz y la Biblioteca Nacional de Francia, entre otros.

En cuanto a la *virtual disolución de la función pública en la lógica de los mercados, con el predominio sin contrapeso de los intereses inmobiliarios privados*, identificado por Susan Fainstein (1994) al analizar el dinamismo urbano en los años 80 en países desarrollados (Londres, Inglaterra y Nueva York, Estados Unidos), nuevamente las intervenciones se han comportado de manera diferencial.

En el caso francés, con un Estado fuerte con presencia en la administración y gestión de la ciudad y una sociedad civil organizada, como se pudo apreciar en el Capítulo III; los intereses empresariales no han dominado las inevitables negociaciones que deben realizarse entre los diversos actores que participan en este tipo de intervenciones. Por otra parte, dado el sector de localización de la intervención, no era un objetivo público la obtención de plusvalía sino la redistribución en un área postergada de la ciudad.

En el caso argentino, y de acuerdo a lo revisado en el capítulo anterior, la intervención ha sido un instrumento útil a los intereses del mercado, principalmente en el Sector Este de la operación. A los aspectos ya señalados al desarrollar el problema anterior, cabría agregar que, por su localización urbana en el área central de la ciudad, era imprescindible alcanzar el objetivo inicial de obtener plusvalía mediante el desarrollo y urbanización de tierras públicas, a los efectos de redistribuirla y producir una *"irradiación virtuosa"* hacia sectores postergados de la ciudad. Por otra parte, se dejan de implementar los instrumentos de control tendientes a evitar la especulación del suelo por parte del sector privado.

Respecto al problema que se relaciona con la *complejidad creciente en el proceso de articulación y coordinación de actores (gestión)*, vinculada con el tamaño o *envergadura de la intervención*, surge una serie de interrogantes a dilucidar. En primer lugar, *¿cómo ha sido la negociación en el propio sector público?* En este sentido, en los dos casos hubo negociaciones para llegar a un acuerdo, pero un vez alcanzado se ha mantenido a lo largo del proceso sin incidir en el normal desarrollo de la intervención.

En segundo término, *¿se han generado nuevas formas de relación entre Estado y sociedad, a los efectos de dar viabilidad a la propia intervención, frente al paradigma anterior en que el Estado era el único responsable y actor de la intervención?* Aquí sí existen marcadas diferencias entre los casos analizados.

En el caso francés, como se ha demostrado, a los instrumentos ya consolidados como las audiencias públicas para aprobar las distintas etapas o instancias del proyecto urbano, se han incorporado por ley, cuando la intervención ya estaba en ejecución, nuevos mecanismos e instrumentos de participación e información. Entre ellos, el "Comité Permanente de Concertación", a través del cual los distintos actores sociales involucrados han logrado introducir importantes modificaciones al proyecto urbano, acentuando el carácter social, cultural y ambiental de la intervención.

De esta manera se puede expresar que, en los proyectos de transformación urbana llevados a cabo en ciudades centrales de países desarrollados, los *"poderes difusos"* son de gobierno más complejo que aquel derivado de la tradicional relación Estado-Gran Empresa: las mesas se hacen cada vez más concurridas, tanto como los intereses a conciliar. Por otra parte, se ha verificado que la participación debe ser real, y para ello los ciudadanos exigen conocer el problema. La conquista del consenso cuesta, y ha quedado demostrado que es preciso que los proyectos urbanos sean bien presentados y comunicados.

En cuanto al *problema vinculado con la falta de coherencia y consistencia entre las distintas etapas del proceso de gestión*, en general han existido coincidencias, a pesar de los contextos diferenciales en que se han desarrollado las intervenciones.

En este sentido, ha existido coherencia entre las distintas etapas del proceso de gestión desarrollado, definiéndose los objetivos en cada una de ellas. El programa y el master plan, a partir del diseño urbano adoptado por las intervenciones, han contemplado la ejecución en el tiempo y la complejidad de este tipo de actuaciones, donde se ha priorizado la participación de promotores de mediana escala, aportando de esta manera, desde el diseño urbano a neutralizar, el accionar de poderosos grupos empresarios.

Un aspecto destacable en la relación master plan o proyecto urbano-proyecto arquitectónico es que la calidad de los proyectos de arquitectura no deviene directa y automáticamente en un incremento de la calidad urbana; es decir que calidad arquitectónica y calidad urbana no coinciden si no existe un buen proyecto urbanístico, junto a un poder de dirección y coordinación encargado de su desarrollo.

Por lo tanto, la calidad de una transformación urbana debe ser entendida no sólo como calidad del proyecto de arquitectura sino como calidad del proyecto urbano en su totalidad y en sus resultados finales, aquellos que la población finalmente verifica con sus propias condiciones de vida.

Desde este punto de vista, la construcción del Sector Este de Puerto Madero, como se ha demostrado, participa de esta disociación entre calidad del proyecto urbanístico y arquitectónico, dado el débil poder de dirección y coordinación ejercido por la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., encargada de su gerenciamiento, no habiendo ocurrido lo mismo en el Sector Oeste de la intervención.

Una diferencia sustancial entre las intervenciones viene dada por la existencia, en el caso francés, de un marco legal probado y aggiornado para llevar a cabo este tipo de intervenciones, que incorpora instrumentos del urbanismo operacional, dotándolos de legitimidad jurídica, política y administrativa, en función de su capacidad para articular distintas instituciones en áreas de actuación específicas y temáticas comunes.

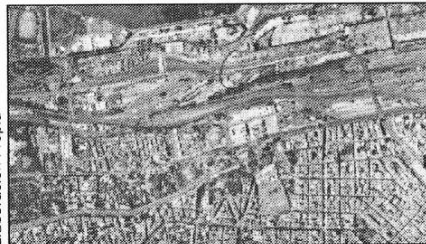
Respecto al problema relacionado con la *ausencia de un orden de referencia mayor o proyecto de ciudad en donde se insertan o enmarcan este tipo de intervenciones*, nuevamente los casos analizados se han comportado de manera diferencial.

El caso francés, como se ha demostrado, forma parte de políticas a escala Nacional, Regional y Municipal, mediante instituciones y procedimientos diferenciados y reunificados al momento de su aprobación. Está incorporado en distintos instrumentos de planificación regional y municipal, formando parte de una estrategia de crecimiento económico, social y cultural. El caso argentino, como se ha probado, no formaba parte de un plan general para la ciudad y región metropolitana, sino que apenas se encontraba dentro de un conjunto de políticas urbanísticas que intentaban hacer frente a los problemas principales de la ciudad.

Por último, con respecto al problema de *que estas intervenciones generan efectos altamente polarizantes en la estructura urbana de la ciudad*, algunas respuestas ya han sido dadas al desarrollar la problemática de la virtual disolución de la función pública en la lógica de los mercados, en donde los casos se han comportado de manera diferencial.

Tanto si se analizan desde los objetivos como desde la localización en la ciudad, se pueden identificar claramente las diferencias. Desarrollar social, cultural y ambientalmente un sector postergado frente a la reactivación del centro de la ciudad, sumado a la existencia, en las proximidades del área de intervención, de asentamientos ilegales, dan cuenta de que el caso argentino es representativo de aquella expresión que argumentaba: "en verdad, hay creciente evidencia de que la regeneración urbana dirigida sólo a lo espacial beneficia a grupos sociales de elite y en ciertos casos, puede haber contribuido al mejoramiento del crecimiento de fragmentos urbanos, antes que a la reducción de las desigualdades sociales y ambientales" (A. Rodríguez: 1995). (Ver Figura V.1).

Figura V.1. Metropolización a Dos Velocidades. Caso Ciudad de Buenos Aires. Argentina



01 - Plano de localización de la villa 31, Retiro, Buenos Aires.



02 - Imagen desde el interior de la Villa 31 con la ciudad de fondo.

Capítulo VI

Modelos y Criterios para una Estrategia de Intervención

Este capítulo tiene como objetivo sintetizar los aspectos más sobresalientes que fueron abordados hasta aquí, a partir de la corroboración de las hipótesis formuladas que han sido sometidas a su verificación en los distintos capítulos. De esta manera, se retoman los aspectos teórico-conceptuales planteados al principio del libro y se los relaciona con las constataciones empíricas, posibilitando el planteamiento de los modelos de gestión predominantes y un conjunto de enunciados o componentes centrales a tener en cuenta para la gestión de los proyectos urbanos, más allá del marco de inserción específico.

VI.1 Los modelos de gestión predominantes

En el universo de experiencias analizadas ha sido posible identificar un conjunto de situaciones recurrentes, que permite hacer distinciones en función de la tradición urbanística y el nivel de desarrollo político y socio-económico de los países que las promueven e impulsan, siendo tres los modelos de gestión predominantes para llevar a cabo este tipo de intervenciones.

Un primer modelo es utilizado en aquellos países con predominio de una economía de mercado más desarrollado, como es son los casos de Estados Unidos e Inglaterra. En éste último, con algunos matices y diferencias que están centradas principalmente en el mecanismo institucional que combina la Corporación de Desarrollo y la Enterprise Zone (EZ) o Zonas Empresariales, instrumento éste que propicia el desarrollo urbano a través de la desregulación, eliminando todos los controles de planificación, fiscales y financieros de las empresas desarrolladoras.

Mientras tanto, las ciudades norteamericanas han sido independientes de los gobiernos estatal y federal en relación a los sectores a intervenir, pero altamente dependientes de las decisiones de inversión federal y del sector privado, registrando escasa participación ciudadana. Se han caracterizado por la regulación caso a caso, el diseño modular o por parte, y una elevada inversión pública, por medio de subsidios tendientes a desencadenar la inversión privada.

El sistema institucional establece la figura del Authority, con facultad de gestionar el desarrollo de la intervención, adquiriendo capacidades similares a las de un empresario pero atendiendo los intereses públicos. Esta figura centraliza toda la complejidad que presentan estas operaciones, en sus distintas etapas de *concepción, formulación, aprobación y operacionalización*. Desde el punto de

vista del impacto buscado, el sector o área de la intervención ha funcionado, generalmente, como factor de desarrollo económico, con una escasa integración urbana y un perfil social exclusivo o elitista. No obstante, las intervenciones han logrado efectos más allá de los límites mismos de la intervención, y pueden ser inscriptas dentro de lo definido como *"modernización en profundidad"*, debido a la construcción de grandes y costosas infraestructuras, utilizando fondos públicos, con el fin de urbanizar el sector, financiando el desarrollo privado.

Un segundo modelo es utilizado también en países desarrollados, pero donde la presencia del Estado es mayor y con experiencia y tradición en intervenciones planificadas. Este modelo, en el que se inserta el caso de estudio internacional desarrollado, nos conduce a la concepción de los proyectos urbanos prevalecientes en Europa central, de donde es posible extraer importantes aportes para el mejoramiento de este tipo de intervenciones en el contexto local, y estos se relacionan con:

- La necesaria concepción inter-escalar, al estar incorporada en políticas e instrumentos de planificación que las integran.
- La existencia de un marco regulatorio específico, integrando las normativas urbanísticas, que pauta los procedimientos o caminos a seguir para su aprobación e implementación, y exige un porcentaje de vivienda y equipamiento social como parte del programa de la intervención.
- El reconocimiento legal del proceso de participación social, con mecanismos e instrumentos para las distintas instancias del proceso de gestión.

La concepción del modelo sostiene que no deben hacerse planteamientos aislados o sectoriales, ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico, con lo cual es imprescindible la articulación entre los distintos niveles del Estado y los instrumentos de planificación: Plan Territorial, Plan General o Urbano, Plan del Sector y Plan de Detalle. Se considera que los objetivos buscados no se logran por la suma de un conjunto de actuaciones, sino a través de una programación y gestión combinadas, que comienza con la participación ciudadana y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto urbano al proyecto de ciudad. Se entiende que no debe pensarse que cada proyecto o intervención va a resolver un solo problema, sino que cada uno debe resolver varios, a distintas escalas y con varias funciones.

Estas intervenciones se caracterizan, como se expresó anteriormente, por estar incorporadas en las normativas urbanísticas o códigos de urbanismo, y parten de una formalización o idea general modulable en su ejecución.

Recurren, para su implementación, a organismos gestores públicos o mixtos descentralizados,¹ con tradición participativa en este tipo de operaciones, existiendo la instancia de concepción o formulación, generalmente separada del organismo ejecutor, pero manteniéndose la articulación necesaria. Incorporan una gran variedad de instrumentos de participación, utilizados en las distintas instancias del proceso de gestión, y se sustentan a partir de una elevada inversión inicial pública, aunque generalmente son autofinanciables.

Desde el punto de vista de los impactos, el sector o área de la intervención funciona como factor de desarrollo social, económico y urbano-ambiental, incorporando un perfil social diverso. Por su envergadura o tamaño, los efectos van más allá de sus límites y, al igual que las intervenciones desarrolladas por el modelo anterior, pueden ser inscriptas dentro de lo que se ha definido como *"modernización en profundidad"*, debido a la construcción con fondos públicos de grandes y costosas infraestructuras, cuyo fin consiste en urbanizar el sector e incorporarlo a la estructura urbana, pero se diferencian en la búsqueda de beneficios sociales más allá de los de tipo económico.

El tercer modelo es el utilizado en los países subdesarrollados, donde la presencia del Estado es débil y existe una falta de tradición en llevar a cabo este tipo de intervenciones, como es el caso de América Latina y, más precisamente, en el caso de estudio local desarrollado.

Un aspecto a resaltar de este tipo de intervenciones, donde las cuestiones morfológicas de la ciudad o sectores no están contempladas de forma generalizada en las normativas, es la posibilidad de pensar el desarrollo de un sector de ciudad de manera integrada, relacionando aspectos vinculados con la infraestructura, actividades, forma urbana y su integración en la ciudad existente. En este sentido debe evitarse, frente a la falta de tradición, la regulación urbanística caso a caso y la discrecionalidad en la aplicación de las normas, aunque éstas deban ser revisadas e incorporarlas a este tipo de intervenciones, no deben perder su carácter general.

Estas operaciones se caracterizan por una articulación decisional y de inversión inicial público-público relativamente modesta –dinero semilla–, procurando incentivar una cantidad mayor de capital privado. Sin embargo, se considera necesario que la financiación público-privada sea prevista desde el inicio de la intervención, bien sobre la base de los ingresos a posterior, bien por la recuperación de plusvalías y desarrollos urbanos complementarios, porque, de lo contrario, la operación se tornará inviable.

¹ Tales como Corporaciones, Consorcios, Sociedades de Economía Mixta, entre otros.

Dichas operaciones parten de una formalización o idea general modulable en su ejecución y para su implementación recurren a un organismo gestor público descentralizado; la instancia de concepción o formulación generalmente está separada del organismo ejecutor, pero se mantiene la articulación necesaria. Incorporan pocos instrumentos de participación pública, acordes con la escasa participación social prevista durante el proceso de gestión.

Desde el punto de vista de los impactos, el sector o área de la intervención funciona generalmente como enclave económico y de desarrollo urbano, con un perfil social exclusivo o elitista. Si bien las intervenciones, por su tamaño o envergadura, han logrado efectos más allá de los límites de la intervención, las mismas pueden ser inscritas dentro de lo que se ha definido como *“modernización en superficie”*, debido a que se agregan capas y capas de lo último apresuradamente (Gorelik, 2004), sin tiempo, sin dinero, sin energías sociales o políticas para reparar lo que no se ve, para fundar bases más sólidas, para prepararse para el paso del tiempo.

A modo de síntesis, se afirma que se han corroborado las hipótesis iniciales en las que se expresaba que “cualquier valoración posible de estas intervenciones, es necesaria que forme parte de una estrategia de ciudad en su conjunto (...)”. Por otra parte, “sería necesario definir de entrada los contenidos principales de las distintas etapas del complejo proceso de gestión (...), y que para su implementación, habría que recurrir a diferentes actores (públicos-privados), siendo la intervención resultado de una compleja puja de fuerzas, donde el proyectista pasa a ser uno más entre ellos (...)”.

En este sentido, “la adopción, por parte del Estado, de técnicas de mercado y promoción, así como la magnitud de las intervenciones y la combinación de usos del suelo, sumado a la incorporación del sector privado a partir de un proceso paulatino de déficit del sector público, fueron apartando estos emprendimientos de la tradicional planificación física esencialmente reguladora-normativa y de las operaciones urbanas de los años 50 y 60, producto del paradigma del movimiento moderno, en la que el Estado era el único responsable de su implementación.”

Sin embargo, en algunos casos, revisados en el Capítulo II, fueron considerados exitosos y paradigmáticos, e implementados en contextos de desarrollo político y socio-económico diferente, como el puerto interior de Baltimore, en Estados Unidos; los muelles de Londres, en Inglaterra y Puerto Madero a nivel local, entre otros. La concentración de inversión pública en el “centro de la ciudad” no ha involucrado una redistribución de recursos en otras áreas menos rentables, con lo cual, en el mejor de los casos, las intervenciones se han autofinanciado sin expandir los beneficios de la operación más allá de su entorno

inmediato, corroborándose aquella hipótesis inicial que argumentaba acerca de la generación de un proceso de “(...) *metropolización a dos velocidades*, con áreas centrales regeneradas y periferias metropolitanas en declive.”

Un análisis retrospectivo permite expresar que, mientras en los años 70 y 80 se consideraba a esta modalidad de intervención o a los proyectos urbanos como la única forma posible de intervención con el fin de promover el desarrollo y revitalizar los sectores en que se localizaban, los años 90 trajeron el desencanto de esta forma de intervención y comenzó a considerarse, principalmente en los países subdesarrollados, una consecuencia de la fragmentación social y de la hegemonía del neoliberalismo. En el comienzo del siglo XXI, en los países desarrollados, se asumió la naturaleza política de las intervenciones, a través de discusiones técnicas, institucionales y mediáticas.

Por lo tanto, y como correlato, se ha verificado una de las hipótesis iniciales que expresaba: “(...) se pusieron en crisis las formas con que tradicionalmente el Estado planificaba y gestionaba el crecimiento y/o transformación de las ciudades (...)”, al necesitar de un *aggiornamento* de la gestión urbanística, así como del Urbanismo y la Planificación, para poder llevar a cabo este tipo de intervenciones.

Ahora bien, una vez verificada la necesidad de recurrir al capital privado para llevar a cabo este tipo de intervenciones o proyectos urbanos, *¿qué es lo propio de la gestión pública que no debería perderse en la lógica de los mercados, debido al predominio sin contrapeso de los intereses inmobiliarios privados?*

VI.2 ¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística pública?

Esta transformación revisada en el campo disciplinar, caracterizada como *Urbanismo Operacional* y *Gestión Urbanística Promocional*, busca desarrollar el accionar del sector privado desde el Estado, haciendo frente o complementando los mecanismos tradicionalmente utilizados: la norma y la obra pública. Como se ha mencionado, la norma es muy pasiva; regula y se está a la espera de que el sector privado actúe pero, si no lo hace, no se dimensionan los costos financieros de esa afectación sin utilización. En tanto que la obra pública, aparte de ser limitada, porque se puede hacer lo que el presupuesto público

dispone, genera importantes inversiones del Estado sin recupero para intervenir en otros sectores de la ciudad, menos rentables y por lo tanto no requeridos por el mercado, produciendo de esta manera un traslado de plusvalía a los rentistas inmediatos al área de intervención, sin generar ningún beneficio (más allá de la propia intervención) para el Estado.

No obstante, es conveniente recordar que esta práctica de concertación con el sector privado debe ser entendida como parte interesada pero leal en la construcción de la ciudad, y no sustitutiva de los poderes públicos. El límite de esta articulación, para que no vacíe el carácter de función pública irrenunciable en este tipo de intervenciones, es que la participación privada no suponga una privatización del poder político, ni mucho menos una disolución del interés social por el interés privado, ni una sustitución de la "lógica política" por la "lógica empresarial".

En este sentido, se han identificado distintas estrategias e instrumentos utilizados por las intervenciones analizadas, que se suman a la ya mencionada participación social en la concepción de los proyectos urbanos. Entre otras, se pueden mencionar:

- La incorporación de objetivos sociales y urbanos, que se suman a los de racionalidad exclusivamente económica.
- La incorporación de vivienda social y equipamiento colectivo en el programa de la intervención.
- La incorporación de mecanismos de control para la participación del sector privado, como el límite a la capacidad privada de compra, y a la especulación inmobiliaria, y la venta con compromiso de inversión.
- La incorporación de mecanismos de captación de plusvalía, como la creación de un fondo de consolidación urbana o la creación de una cuenta especial que permita girar las utilidades generadas por la operación, para su utilización en otros sectores postergados o degradados de la ciudad.

En este marco, estas intervenciones o proyectos urbanos, por sus características principales, complejidad y escala, pueden contribuir tanto a la privatización como a la recuperación de la esencia pública en la gestión urbanística. Pensarlos aisladamente y sin mecanismos e instrumentos que controlen el accionar del sector privado y alienten o favorezcan la participación ciudadana, refuerza la primera y negativa tendencia.

Entonces, *¿cuál sería la estrategia a seguir para llevar a cabo este tipo de intervenciones, que se oponga a la privatización de la gestión urbanística y a su fragmentación mediante acciones puntuales?*

VI.3 Criterios para una estrategia de intervención en vacíos urbanos

Las distintas intervenciones² revisadas y analizadas permiten responder el interrogante planteado más arriba, al posibilitar la extracción de un conjunto de criterios a tener en cuenta para establecer una estrategia de gestión, que contenga objetivos de naturaleza social, urbano-ambiental y económicos, dando una respuesta integrada a la intervención en vacíos urbanos en la ciudad.

Estos criterios, clasificados según las distintas etapas en que se propone estructurar la estrategia o modelo de gestión, son:

Etapas de Concepción

1. Prever que el promotor de la intervención debe ser el Estado

Con el fin de garantizar los objetivos mencionados y evitar la privatización de la gestión urbanística, el papel del promotor e impulsor de la intervención debe hacerlo el sector público o el Estado –generalmente propietario del suelo– de manera mancomunada y articulado entre los distintos niveles –Nacional, regional, municipal– involucrados, evitando así la atomización de las responsabilidades públicas y su debilitamiento frente a los lobbies del sector privado local, nacional o internacional.

El nivel del Estado que impulse el proyecto deberá ser capaz de transmitir claramente el concepto de la intervención, es decir, ¿de qué se trata?, ¿a qué problemas intenta dar respuesta?, ¿cuáles son las acciones y los instrumentos que se propone utilizar? Y deberá, asimismo, describir los efectos que se esperan.

Este primer posicionamiento, si bien es incompleto, debe, sin embargo, tener la consistencia suficiente como para sostener la iniciativa y posicionarla frente a la sociedad, dar lugar a las reacciones, soportar la serie de debates que se producen con la aparición de los primeros opositores, y servir de base para el establecimiento de las primeras negociaciones y alianzas.

Simultáneamente, debe efectuarse la adecuación de la estrategia de gestión, a la estructura de los órganos administrativos encargados de llevarla a cabo o viceversa. La evidencia empírica demostrada indica que, por la naturaleza de

² Como son las identificadas, singulares, y los estudios de caso.

estas intervenciones, es necesario recurrir a un ente gerenciador, instrumentador o promotor, en tanto responsable jurídico, financiero y patrimonial del proyecto, el cual, para no perder de vista la lógica política de la operación, es conveniente que esté encabezado por la máxima figura del Poder Ejecutivo que lo impulse: Presidente, Gobernador o Intendente.

En este sentido, es necesario dar, desde el sector público, los primeros pasos para su conformación y discutir los términos, condiciones y aportes a que se comprometen las partes que lo integrarán, según sea su composición (público - público/privado). Requiere de un diseño organizacional (Organigrama), definición de misiones y funciones y perfil de los cargos, así como una primera estimación de sus costos operativos. Por otra parte, es importante dejar en claro, en esta instancia, la titularidad del dominio del suelo y la definición respecto de una eventual distribución de costos y beneficios.

2. Recurrir a la articulación público-privada

Es clara la necesidad y oportunidad de articular recursos públicos y privados para generar este tipo de intervenciones. El déficit de financiamiento del Estado, la crisis fiscal y su elevado endeudamiento. Este último aspecto, fundamentalmente en los países subdesarrollados, hace imposible pensar en el financiamiento exclusivamente público. En tal sentido, la alta rentabilidad del mercado inmobiliario aporta un importante volumen de capital privado, que es conveniente que sea canalizado por parte del Estado para poder recuperar o revitalizar áreas obsoletas de la ciudad. Además, el sector privado aporta capacidad financiera y una relación eficaz con las empresas de la construcción.

Sin embargo, la idea de articulación propuesta va más allá de la participación del sector privado e incorpora también la participación de la sociedad civil organizada, a través de las asociaciones locales u ONGs como protagonistas durante el proceso de gestión, generando nuevos espacios de participación para los ciudadanos en acciones que los afecta directamente, fortaleciendo, de esta manera, la legitimidad del sistema democrático.

En síntesis, como ya se ha mencionado, no hay proyectos urbanos sin un sector público potente que abra brechas, que impulse operaciones anclas o significativas desde lo simbólico, y que establezca certidumbres y condiciones para el sector privado y la participación de la sociedad civil. El mercado sólo no hace ciudad. Sin embargo, hay que considerar que la articulación público-privada debe preverse desde el principio, porque el sector público no puede realizar la inversión no rentable para que luego el sector privado desarrolle las iniciativas rentables; así, es importante contar, durante todo el proceso de gestión, con el aval o legitimación de la sociedad civil y los destinatarios de la intervención.

3. Diseñar las condiciones comunicacionales y de manejo de la información

Como se afirmó, "el desarrollo de las condiciones comunicacionales y de marketing adquieren funciones esenciales en la realización e implementación de las intervenciones urbanas (...). Durante la fase de realización, a través de la misma se procura conseguir un nivel de conocimiento y comprensión de los objetivos y del proceso por el conjunto de la población, además de generar una predisposición favorable a la participación entre los agentes institucionales, económicos y sociales relevantes, que respalden y optimicen el producto o la propuesta. Una vez finalizado el proceso, se busca un elevado nivel de aceptación y apropiación de la misma, por el conjunto de la población y en los públicos extraterritoriales relevantes."

La política de comunicación buscará, entonces, difundir el proyecto aportando los argumentos necesarios para que el público pueda ir formándose un criterio favorable y, por otra parte, que se vaya consolidando la presencia de la entidad responsable como el principal interlocutor al cual dirigir sus reacciones. De esta manera, se considera fundamental para garantizar la viabilidad de la intervención, prever, desde el inicio o gestación de la misma, una estrategia comunicacional que permita un manejo fluido de la información con los distintos interlocutores presentes a lo largo del proceso de gestión.

4. Contemplar una estrategia para la participación social

A principios del siglo XXI, la construcción de consensos parece ineludible y cada vez más sustancial. Sin embargo, los resultados de la concertación dependen de la capacidad organizativa y de gestión de la administración pública gerenciadora de la intervención, a través de la definición (cierta) de los objetivos estratégicos, la construcción del consenso sin descuidar los objetivos generales y sociales del proyecto y la capacidad de mediación entre los diversos actores. Si esto falta o es débil, la negociación y la mesa de concertación se convertirán en ocasiones para encubrir una acción a favor del sector privado y de escasa utilidad para la ciudad.

De esta manera, se deberá partir de la explícita definición de los objetivos sociales del proyecto y de la transparencia de los procedimientos de concertación, sustentados con un conjunto de instrumentos que permitan llevar a cabo las distintas instancias de interacción con la sociedad, necesarias a lo largo del proceso de gestión. Entre estos dos extremos, el urbanista debe desempeñar su rol de la manera más idónea posible. Su rol, entonces, como se ha demostrado, no es más el del profesional que recibe un encargo de proyecto a escala urbana, sino el de organizador de las condiciones de realización del proyecto, en una constante interacción con los diversos actores involucrados.

Desde esta perspectiva, la participación es considerada como una instancia indispensable para el desarrollo del proyecto, siendo concebida como una oportunidad para su fortalecimiento o consolidación.

5. Considerar el tiempo como factor de viabilización de la intervención

Un aspecto central en este tipo de intervenciones, por su envergadura – escala y complejidad –, es el manejo del tiempo. Maurizio Marcelloni (2005: 5), afirma que “a los fines de gobierno del conflicto, aparece como decisiva la cuestión del tiempo: el tiempo técnico, el tiempo político, el tiempo de actuación y el tiempo social del proyecto. Sin tener un control de estos tiempos, los proyectos de transformación urbana arriesgan hasta ser un boomerang para quien los propone. (...) La construcción del proyecto a través de una modalidad concertada debe tener en cuenta las diversas expectativas: de los diversos actores públicos (que deben dar sus distintos pareceres), de los diversos operadores (inversores, desarrolladores, etc.) y de los actores usuarios (los habitantes del entorno dentro del cual se inserta el proyecto).”

Reconocer y distinguir los distintos tiempos que están presentes en estas intervenciones, constituye otro principio básico a los efectos de aportar en esta etapa del proceso de gestión a su realización.

Etapas de Formulación

6. Prever la articulación inter-escalar

Al igual que el principio anterior, estas intervenciones, debido a su envergadura, y en la medida que no se articulen a una estrategia para el conjunto de la ciudad, pueden generar consecuencias negativas. Por lo tanto, exigen estar relacionada en las respectivas escalas, con las propuestas que emanan:

- a) Del plan urbano general (que fija la concepción que corresponda a cada sector) y hasta el plan regional, en lo que corresponda.
- b) De la programación y el diseño urbano específico (o Plan de Sector).
- c) Del proyecto particular de cada edificio y espacio a construir.

Como expresa Odilia Suárez (1997: 86), tratar de contraponer o ignorar cada una de estas escalas es similar, por ejemplo, a pensar que solamente el diseño hace a una plaza, sin reconocer las acciones y disposiciones que hayan sido necesarias para lograr una hectárea libre y bien localizada para tal fin. De manera similar, debe existir una coherencia entre las distintas etapas de concepción, programación, diseño, promoción, financiación/inversión, construcción/ ejecución,

utilización, administración y mantenimiento del sector a intervenir, no siendo aconsejable despiezar la intervención en una sumatoria de acciones individuales acabadas en sí mismas, dado que, si alguna de estas etapas fallan, puede fallar la totalidad del proceso o hacer peligrar la concreción del proyecto.

7. Elaborar un Plan Maestro o Propuesta General

Uno de los desafíos de convertir la concepción de estos proyectos en un hecho participativo permanente, consiste en que se vaya construyendo una visión compartida. El hecho de que estén enmarcados por la incertidumbre y el largo plazo para su ejecución debe, por el contrario, ser aprovechado en sentido positivo, es decir, formar parte de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples y en la definición programática de la intervención.

En este marco, la propuesta de diseño urbano debe tener incorporada la suficiente flexibilidad para dar lugar a los posteriores ajustes necesarios, debido al, como ya se mencionó, tiempo prolongado que lleva la implementación de este tipo de intervenciones. Pero, a su vez, debe tener un nivel de aproximación suficiente que permita establecer un presupuesto inicial de costos y beneficios.

Así, la definición programática y su resolución formal o paisaje que propone debe incorporar el diseño modulable en piezas o partes de desarrollo autónomo con productos heterogéneos,³ la precisión en la definición de las obras públicas,⁴ la incorporación de nuevos usos y el desarrollo de programas de contenido social,⁵ sumado a los derechos, obligaciones y cargas de los diversos actores urbanos implicados, junto a la previsión de los instrumentos de gestión necesarios para su implementación.

El desarrollo de la formulación de la propuesta general finaliza en la instancia que debe ser presentada públicamente y aprobada por las autoridades competentes. Se trata de un proceso en general complejo, al cabo del cual puede considerarse que el proyecto ha adquirido un valor, al resultar aprobado e incorporado a las normativas urbanísticas. Este proceso de aprobación constituye, en sí misma, una instancia de negociación frente a la cual es necesario tener en claro cuáles son aquellas dimensiones de carácter estratégico, con respecto a otras que pueden ser modificadas en función de la viabilidad del proyecto.

³ Compuesto por una estructura parcelaria adecuada para el desarrollo de emprendimientos de diferentes características y envergadura.

⁴ Entre las que se encuentran las de vialidad, transporte, infraestructuras y espacios públicos.

⁵ Como la construcción de vivienda subsidiada o equipamiento público colectivo.

8. Prever una estrategia de ejecución y comercialización

Para llevar a cabo estas intervenciones es necesario desmontar su complejidad, transformándolas de una operación grande y compleja en una sumatoria de operaciones simples. Es recomendable concebir una secuencia que permita que las distintas partes o sectores se vayan implementando, obedeciendo a determinadas leyes de generación. Asimismo, debe ir acompañada por los instrumentos de gestión necesarios como para controlar el accionar del sector privado, evitando la disolución de la función pública por la lógica del mercado inmobiliario.

Como expresa Alfredo Garay (2002), este desarrollo por etapas debe concebirse entendiendo que “la primera etapa debe tener la potencia necesaria para romper la inercia de la realidad e inducir la aparición de nuevas tendencias; esto implica que al diseñar las etapas se debe ponderar si la primera etapa tiene la envergadura y consistencia (masa crítica) suficiente. En términos de proyecto, el tamaño, posición y carácter de la primera etapa, instalará un nuevo lugar en el imaginario de la ciudad. Se trata sin dudas de una instancia muy vulnerable, cuya resolución define el futuro del emprendimiento.”

9. Diseñar una estrategia económica-financiera

Para la elaboración de una estrategia económica-financiera de la intervención es necesario poner en relación las etapas de ejecución con las etapas de comercialización o venta, es decir las estimaciones de volúmenes de ventas y las previsiones de recaudación desarrolladas en el tiempo, sumado a los costos fijos para el funcionamiento de la estructura institucional, y su evolución a medida que se incrementa la envergadura del emprendimiento, junto a los costos generados por la estrategia comunicacional y de participación a utilizar.

La distribución de este conjunto de ingresos y egresos permite calcular los niveles de desembolso que efectivamente deberá realizar la entidad responsable a lo largo del tiempo. Así, el cálculo del flujo de caja permite conocer, en los diferentes momentos del proyecto, cuales serán las necesidades de financiamiento. A partir de ese momento se abren distintas alternativas de acción, que van desde la venta anticipada a la búsqueda de alternativas de crédito (en instituciones públicas o privadas), la emisión de bonos o títulos, entre otras.

Puede agregarse que el diseño de la estrategia económica-financiera de la intervención, lejos de agregar dificultades, facilita notablemente la viabilidad del emprendimiento.

10. Prever los impactos

Estas intervenciones, por su escala, requieren prever las transformaciones que inevitablemente se van a generar en cuanto a la fisonomía, comportamiento

y significación del lugar en el imaginario colectivo de la población, así como las transformaciones fuera de su entorno, potenciando el desarrollo e incorporándose en una estructura urbana redimensionada.

La falta de previsión de los impactos de naturaleza político-social y urbanística, puede tender a generar efectos no deseados, introduciendo procesos de elitización social, especulación inmobiliaria, transgresiones normativas, escasa o nula integración con la ciudad existente y distorsión en el funcionamiento del mercado inmobiliario de la ciudad, entre los principales efectos negativos revisados en los casos de estudio.

Etapa de Operacionalización

11. Garantizar el inicio de la ejecución de la intervención

En el momento en que se pretende iniciar la ejecución de la intervención, cobran sentido los principios desarrollados hasta aquí, debido a que el éxito del lanzamiento del proyecto depende en gran medida de que se hayan cumplimentado satisfactoriamente. No obstante, durante la etapa de *operacionalización* pueden surgir eventualidades que exijan la introducción de correcciones.

Alfredo Garay (2000) expresa que “la buena práctica señala la importancia de que un plan de obras identifique metas, entendiendo como metas a un conjunto de realizaciones concretas que deben realizarse en un determinado plazo. Cuando los plazos no se cumplen o se verifica que estas realizaciones presentan desajustes (su producción ha sido conflictiva, son costosas, tienen dificultades para comercializarse, etc.), puede proponerse una revisión y ponderarse la introducción de ciertos ajustes.”

Garantizar el cumplimiento de este principio es fundamental para el futuro de la intervención, dado que su logro de manera satisfactoria permitirá viabilizarla y consolidarla.

12. Implementar los sistemas de control y seguimiento de la intervención.

La incorporación de modalidades de gestión descentralizadas, que combinen la aplicación de diferentes instrumentos urbanísticos, han permitido garantizar la implementación de estas intervenciones; sin embargo, si no se toman los recaudos necesarios pueden contribuir a debilitar los mecanismos del Estado dirigidos a garantizar la legalidad de las acciones y el manejo adecuado de los recursos de la sociedad.

Resulta conveniente que durante el proceso de gestión se establezcan los mecanismos de seguimiento y control, tendientes a definir los procedimientos

administrativos que posibiliten el seguimiento económico y jurídico institucional de las actuaciones, y se establezcan variables e indicadores que permitan un monitoreo periódico del avance del proyecto.

Conviene que estos mecanismos e instrumentos queden claramente establecidos en el estatuto de la entidad promotora, garantizando su permanencia a pesar de las variaciones que se introduzcan sobre las modalidades operativas a medida que evoluciona el proyecto. En algunos casos revisados se propone la constitución de comisiones de seguimiento, en otros se apela a los organismos públicos previstos por la ley, como en el caso de las sindicaturas públicas. Otras veces, se prefieren establecer mecanismos de control externo, a través de algún organismo no gubernamental o de una prestigiosa empresa de auditoría.

Por último, y para terminar, se considera que esta modalidad de intervención resulta adecuada para la recuperación de sectores urbanos degradados, pero también se ha demostrado que, sin tomar los recaudos necesarios, es una oportunidad propicia para la especulación inmobiliaria solo a favor del sector privado. Por ello, es indispensable que estas intervenciones sean promovidas y gerenciadas por el sector público, procurando no sólo la obtención de beneficios sociales y urbano-ambientales, sino fundamentalmente captando la plusvalía que inevitablemente generan por su localización estratégica en la ciudad, en pos de ser redistribuida en aquellos sectores postergados y con serias deficiencias en la calidad de vida que, por lógica, no resultan de interés para el mercado inmobiliario.

De esta manera, se considera –con cierto grado de utopía– que puede darse respuesta al proceso que se ha caracterizado como de “*metropolización a dos velocidades*”, reposicionar al Estado –al menos en los países subdesarrollados–, como actor con capacidad de gestión e interlocutor válido para el sector privado, dando participación y certidumbre a su inversión; pero también otorgando respuestas a la necesidades sociales que colaboren en la disminución de las inequidades.

“La tercera revolución urbana moderna, suscita cambios profundos en las formas de pensar, construir y gestionar las ciudades. (...) el proyecto ya no es sólo un designio acompañado de un diseño. Es una herramienta cuya elaboración, expresión, desarrollo y ejecución muestran las posibilidades y limitaciones que imponen la sociedad, los actores enfrentados, los lugares, las circunstancias y los acontecimientos. El proyecto es al mismo tiempo analizador y herramienta de negociación.”

Francois Ascher, 2004; “Capítulo 4. Los Principios del Nuevo Urbanismo”. En **Los Nuevos Principios del Urbanismo**, pp. 71-85. Madrid, España.