

La gestión urbanística mixta en ciudades centrales

Un estudio sobre la intervención en vacíos urbanos

Juan Carlos Etulain

“Lo que es seguro es que no se puede hacer nueva política y asumir más competencias, manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar. (...) La competencia que hay que conquistar es la gestión y/o coordinación de los programas y proyectos públicos o mixtos y el desarrollo de todas las formas necesarias de cooperación público-privada”
Jordi Borja y Manuel Castells, pp. 159-161, 1999

El artículo tiene por objetivo presentar de manera sintética a la comunidad académica de la FAU, el contenido de la tesis defendida en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, para obtener el grado académico de Doctor de la Universidad de Buenos Aires - Área Urbanismo. La tesis ha sido dirigida por la Arq. Isabel López y el jurado estuvo integrado por el Arq. Juan Manuel Borthagaray, el Arq. Mario Robirosa y el Dr. Arq. Fernando Murillo.

La tesis se propuso, estudiar en forma teórica y empírica los aportes generados desde la gestión urbanística, a partir de la implementación de intervenciones de carácter mixto (público/público – público-privado) en vacíos urbanos de ciudades centrales de países con desigual desarrollo político y socio-económico.

Desde esta perspectiva, se procuró desenrañar los marcos conceptuales, métodos y medios (mecanismos e instrumentos) de intervención planificada que den sustento a nuevas y originales políticas públicas, tendientes a la reestructuración y recuperación de vacíos urbanos procurando beneficios sociales más allá de la intervención, con el fin de disputar aquellas políticas sustentadas en actuaciones fragmentarias, carentes de una estrategia de planificación global y favorecedoras, principalmente de la iniciativa privada.

...EL PROBLEMA

A partir del protagonismo adoptado por las Ciudades Centrales en el marco del modelo neoliberal imperante, distintos autores como Sassen (1997-1999), Friedmann (1998), Borja (1999) y Castells (1999)-, han demostrado como estas ciudades -que forman parte de una aglomeración urbana mayor (R.M) e indican el rol y grado de primacía económica, política, administrativa y/o institucional con relación al conjunto de un sistema urbano de índole nacional, regional e internacional-, se constituyeron en los '80 en el motor del desarrollo de la economía de sus países y de los bloques regionales que integran, representando el lugar privilegiado para la valorización de los capitales financieros globalizados, con-

tribuyendo así a su competitividad.

En este contexto de mundialización económica y liberalización desarrollado dentro de una nueva fase del capitalismo, denominada capitalismo tardío o avanzado, se visualizaba que intervenciones de renovación y refuncionalización urbana de “gran escala” en áreas degradadas o abandonadas, intentaban una transformación de sus ciudades, poniendo en crisis las formas con que tradicionalmente el Estado planificaba y gestionaba el crecimiento y/o transformación de las ciudades, a partir de:

- Programas de usos múltiples (mix-use) orientados al turismo y a la radicación de las sedes u oficinas de las empresas que comandan la economía mundial.

- Exigiendo al Estado la adopción de técnicas de mercadeo y promoción.

- Así como la incorporación del sector privado a partir de un proceso paulatino de déficit del sector público junto a la participación de la sociedad civil organizada, convirtiendo a la intervención en el resultado de una compleja puja de fuerzas entre los diversos actores involucrados, con sus distintas lógicas e intereses, en donde el proyectista pasa a ser uno más de ellos participando directa o indirectamente de organismos interdisciplinarios creados ad hoc, desde los cuales se conciben, se proyectan y se ejecutan estas intervenciones.

Esta modalidad de intervención desarrollada en contextos diversos de países con desigual desarrollo político y socio-económico, ligadas en general a estrategias de reconstrucción de la imagen y promoción de la ciudad (marketing urbano), fueron desempeñando un rol propagandístico para atraer futuras inversiones, apartando estos emprendimientos de la tradicional planificación física, esencialmente reguladora-normativa y de las operaciones urbanas de los años 50 y 60, producto del movimiento moderno, en la que el Estado era el único responsable de su implementación.

Sin embargo, ciertas experiencias han sido cuestionadas sobre la base de sus efectos altamente polarizantes sobre la estructura urbana. Como resultado de esto, a menudo la regeneración del centro de la ciudad con-

trasta con la realidad de una amplia pobreza y degradación ambiental en áreas alejadas de la intervención, proceso caracterizado por Joan Busquet (1993:166) como: “metropolización a dos velocidades”.

Desde el campo disciplinar del urbanismo, estas intervenciones han sido conceptualizadas:

- En Francia: “Arquitectura Urbana” (Michel Veyrenche, 1983), “Dirección de Obra Urbana” (Herve Montauffier, 1987), “Proyecto Urbano” (Ariella Masboungi, 1996)

- En España: “Proyecto Urbano” (Manuel de Sola-Morales, 1987), (José M. Ezquiaga, 1987) Consiste en coordinar los medios y las decisiones de forma integral, con el objeto de clarificar el rol y la responsabilidad de las partes, procurando optimizar la intervención. Es una herramienta cuya elaboración, desarrollo y ejecución muestran las posibilidades y limitaciones que imponen la sociedad, los actores enfrentados, los lugares, las circunstancias y los acontecimientos.

Actúa al mismo tiempo como analizador y herramienta de negociación (Francois Ascher, 2004:73) y requiere de un formidable compromiso por parte de la sociedad y la administración pública, y por lo tanto es preciso darle tiempo al sector público, para que logre un equipo de expertos capaz de concebir y dirigir estas intervenciones urbanas. (Herve Montauffier, 1987)

Ahora bien y a los efectos de establecer un campo de estudio acotado a las condiciones de realización de la investigación que permita profundizar la problemática, se plantearon los siguientes interrogantes:

¿Cómo surgen?, ¿Cómo han incidido en la gestión urbanística de ciudades centrales? ¿Cómo se conciben?, ¿Cómo se proyectan?, ¿Cómo se ejecutan? y ¿Cómo impactan las intervenciones en vacíos urbanos de ciudades centrales, pertenecientes a distintos contextos de desarrollo político y socio-económico?

...LA INVESTIGACIÓN

Para dar respuesta a estos interrogantes o preguntas conductoras de la investigación, se trabajó de manera interrelacionada desde la indagación teórica y empírica mediante la

constatación de intervenciones o proyectos urbanos.

En este sentido, la indagación teórica posibilitó precisar las nociones centrales involucradas en la problemática y enmarcar la situación actual en la gestión urbanística pública dentro del desarrollo de las formas políticas de gestión de la ciudad desde la ciudad preindustrial a la actualidad, en el marco de un proceso de consolidación del capitalismo y de las formas de gestión utilizadas para hacer frente a las inevitables transformaciones generadas.

Por otra parte, indagando los factores que inciden en la intensificación de la actividad inmobiliaria a escala mundial a partir de los años 80, se ha podido dar respuesta al interrogante de cómo surgen estas intervenciones?, al identificar distintas visiones o teorías que intentan explicar este fenómeno que deriva en el surgimiento de distintas modalidades de articulación público-privada para la implementación de estas intervenciones o proyectos urbanos. Se presentan sintéticamente en el Cuadro N° 1.

Las distintas visiones y teorías revisadas, provenientes de pensadores de diferentes ideologías y de diversas regiones del mundo, han posibilitado tener un panorama más

acabado con respecto al origen y la intensificación, en contextos tan diferentes, de las intervenciones urbanas de gran escala.

Ninguna teoría, por sí sola, permite dar una respuesta acabada y cierta a un fenómeno de escala mundial; pero la mayoría tienen que ver con la acumulación del capital financiero y la transferencia de capital de unos sectores económicos a otros. De los Tradicionales al Inmobiliario. Cada una de ellas permite dar cuenta de los motivos que sustentan las intervenciones en contextos tan disímiles de países con desigual desarrollo político y socio-económico.

Quizás aquellas visiones o teorías que intentan comprender las dinámicas más amplias del capitalismo,¹ sean las más apropiadas para entender la realización de estas intervenciones urbanas en Latinoamérica. Esto no significa que algunos otros aspectos o dimensiones de las restantes teorías no se encuentren presentes; sólo un análisis particularizado como el que se desarrolla en los casos de estudio, permitirá realizar afirmaciones ciertas.

Ahora bien, la interrelación entre teoría y empiria (experiencias identificadas), posibilitó ir dando respuesta aquel interrogante relacionado de ¿cómo han impactado estas intervenciones en el campo de la gestión urbanística de ciudades centrales?, al

permitir identificar las principales innovaciones generadas a partir del nuevo contexto teórico e instrumental del urbanismo y la planificación.

La noción de innovación, se entiende en su forma más abarcativa como algo nuevo y diferente que ha diferencia del “cambio” que ocurre espontáneamente, se refiere a algo más deliberado, intencionado y planificado. En cuanto proceso intencionado, lleva a la búsqueda de la combinación de los medios más eficaces para conseguir fines determinados, debiendo a su vez ser duradero en el tiempo y alcanzar una elevada tasa de utilización. (Huberman, 1990)

Las innovaciones identificadas que se sintetizan en los Cuadros N° 2 al N° 6, se relacionan con:

- Los enfoques de planificación,
- Los procedimientos y métodos,
- Los instrumentos;
- Los mecanismos institucionales, y
- Las formas de financiamiento.

No obstante las innovaciones presentadas, se considera que la cuestión central no consiste tanto en debatir sobre la idoneidad de los medios revisados, sino acerca del uso político y económico que se hace de estos medios. Es decir, cuáles son los valores que orientan la acción pública.

Cuadro N° 1. Teorías que sustentan la actividad inmobiliaria (80 - 90) a nivel mundial

TEORIA	ASPECTOS
De los Circuitos del Capital (David Harvey, 1975 , 1992)	Transferencias de fondos por sobre acumulación del sector primario hacia el secundario y terciario.
Institucionalista (Michael Ball, 1985, 1992)	Intensificación de la actividad inmobiliaria debido a una dinámica socio-económica y política local interna. Relativización de las dinámicas externas.
De la máquina de Crecimiento Urbano (Logan y Molotch; 1987)	Las estructuras políticas son movilizadas en beneficio del sector privado. Las coaliciones de elite lideradas por la clase rentista armonizan sus necesidades con el poder público ambos interesados en el crecimiento de la ciudad. Desde esta vision es necesario un estudio de las dinamicas de los actores locales, con respecto a la rentabilidad fundiaria e inmobiliaria.
Políticas de Marketing Urbano (Guell, 1997; Borja y Castells, 1999)	Grandes operaciones de renovacion y refuncionalizacion urbana, como estrategia de atraccion de flujos de capital y de negocios de la economia global. Generadoras de revalorizacion fundiaria y de los procesos de gentrificacion y elitización.
De la Ciudad Global (Sassen, 1997, 1999)	Aumento de la dinámica de espacios para la construcción de centros de comando de la economía mundial.
Políticas de Ajuste Neoliberal del Capitalismo Global (Wilderode, 2000; Arantes, 2000)	Surgimiento de las IEDs (Inversiones Extranjeras Directas) y de los REITS (Real Estate Investments Trusts)

Fuente: Joao S. W. Ferreira (2003). Elaboracion propia

Cuadro N° 2. Innovaciones en los enfoques de la planificación

AMBIENTAL Preserva los valores ambientales. (Aire - Tierra - Agua - Medio conastruido)	SELECTIVO Reconoce areas blandas y fuertes. (norma y Proyectos Urbanos)
PROCESUAL Contempla flexibilidad y los mecanismos para incorpora los cambios en la evolucion de la ciudad. (Reconoce elementos y determinaciones esenciales de las que no lo son)	PARTICIPATIVO Reconoce pluralidad de actores e intereses.
OPERATIVO Preve el seguimiento y la ejecucion. (Nuevos instrumentos y Mecanismos institucionales)	INTEGRADO Preve la articulacion entre escalas, estrategias e instrumetos

Cuadro N° 3. Innovaciones en los procedimientos y métodos

<p>ORIENTADAS A LO COMUNICACIONAL</p> <p>Desarrollo de las condiciones. Comunicaciones y de Marketing</p>	<p>PARA LA FASE DE CONCEPCIÓN - ELABORACIÓN Conocimiento - Comprensión - Predisposición</p>
<p>ORIENTADAS A LA CONCRETACIÓN</p> <p>A la ciudad impuesta le sucede la ciudad concertada.</p>	<p>PARA LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN Aceptación - Apropiación - Intervención.</p>
<p>ORIENTADAS A LO OPERACIONAL</p> <p>A la planificación Normativa - Reguladora, se incorpora a la Operativa - Ejecutiva.</p>	<p>SE LEGALIZAN LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN</p> <p>SE IMPLEMENTAN MECANISMOS INSTITUCIONALES</p> <p>SE IMPLEMENTAN INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN SOCIAL (PUB. / PUB. - PUB. / PRIV.)</p> <p>SE IMPLEMENTAN INSTRUMENTOS LEGALES Plan corrector socio - espacial</p> <p>SE IMPLEMENTAN MECANISMOS INSTITUCIONALES</p>

Cuadro N° 4. Innovaciones en los instrumentos.

<p>GESTIÓN</p> <p>INSTITUCIONALES Centros Gestores Técnicos Entes Instrumentadores</p> <p>LEGALES NORMATIVOS (ZAC - PER - PQ - PZ - ZAP - PP - PA)</p> <p>GERENCIAMIENTO O ARTICULACIÓN SOCIAL (Convenios urbanísticos - Asociaciones Territoriales)</p> <p>COMERCIALIZACIÓN Control de la Calidad del Proyecto (Lic. a Doble Vuelta) Control del Tamaño de los Promotores. (Límites a la Capacidad Privada de Compra)</p> <p>ECONÓMICOS De Capacitación de Plusvalía. (Cuenta Especial - fondo de Consolidación Urbana)</p> <p>PROMOCIÓN Organización de Eventos y Actividades en el Area.</p>	<p>PARTICIPACIÓN</p> <p>CONCIENTIZACIÓN E INFORMACIÓN Centros de información Encuestas Públicas Página Web Publicaciones</p> <p>EVALUACIÓN Audiencias Públicas Encuestas Públicas Talleres o grupos de Trabajo Comité permanente de Concertación</p>
--	---

Cuadro N° 5. Innovaciones en los mecanismos institucionales

<p>PARA LA CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN PÚBLICA ACUERDO PROGRAMA - CONTRATO PROGRAMA CONFERENCIA DE SERVICIOS</p>		
<p>PARA LA INDEPENDENCIA FUNCIONAL DE LA GESTIÓN</p>		
<p>CENTRO DE GESTORES TÉCNICOS Instituciones Asesoras y/o elaboradores del Plan o Proyecto Urbano</p>	<p>Agencias de Urbanismo Oficina Técnica Gerencia de Urbanismo Centro de Estudio Comité Consultor Instituto de Investigación</p>	
<p>ENTES INSTRUMENTADORES Instituciones ejecutoras de Proyectos Urbanos</p>	<p>EMPRESAS MIXTAS (modelo I) AGENTE URBANIZADOR (modelo II)</p>	<p>Corporación - EPA - SEM - Consorcio - Equipo de Acción ciudadana</p>

Cuadro N° 6. Innovaciones en las formas de financiamiento

<p>FORMULAS EXTRA PRESUPUESTARIAS AUTOFINANCIACIÓN o FINANCING PROJECT ZONAS DE DESARROLLO PRIVADO (BID) OBLIGACIONES O GANANCIAS DE PLANEAMIENTO</p>	<p>Financiación y Gestión Privada (Concesión) Financiación Privada por Endeudamiento y Gestión de Ente Público</p>
<p>FÓRMULAS MIXTAS INICATIVAS FISCALES POR INTERMEDIO DE SUBSIDIOS PUBLICOS</p>	<p>Zonas Empresariales (Desgravación del 100% al capital invertido) Respaldo Estatal al consumo y Abastecimiento Privado (Créditos Blandos)</p>
<p>CONBINACIÓN DE FONDOS</p>	<p>Fondos Públicos + Fondos de Agencias Internacionales + Financiación Privada</p>
<p>FIDEICOMISO</p>	<p>Financiero Bienes</p>

Por otra parte a partir de la constatación empírica, se identificaron 40 intervenciones, que se agruparon inicialmente según su localización en regiones de desarrollo político y socio-económico diferente.

Posteriormente de sistematizadas, se sintetizaron en Fichas Individuales por Intervención, organizadas a partir de los datos generales de la intervención, objetivos, instrumentos utilizados, fórmula de financiamiento, actores, estado de ejecución, valoraciones, nivel de información, observaciones y fuentes.

Para aquellas intervenciones que se consideraban que podían aportar más al objetivo de la tesis, se utilizó una ficha extendida que incorporaba el desarrollo de los aspectos mencionados en con mayor nivel de detalles.

Este procedimiento, permitió identificar aquellas experiencias que han adquirido singularidad al resultar o merecer un reconocimiento internacional e impulsar la implementación de intervenciones similares en el resto del mundo, convirtiéndose, de esta manera, en verdaderas experiencias paradigmáticas. Ellas son: Battery Park City, New York, EEUU (1962-2000) – Docklands, Londres, Inglaterra (1981 a la actualidad) y Sector Nueva Icaria, Villa Olímpica Barcelona '92, Barcelona, España (1986-1992).

Este acercamiento y primera profundización en el análisis de las intervenciones, permitió la identificación de los componentes principales del proceso de gestión, tales como: etapas (concepción, formulación y operacionalización), instrumentos y procedimientos, instituciones y actores involucrados y responsables de las actuaciones, los cuales constituyen variables principales del modelo de gestión que acompañan a estas intervenciones.

Por otra parte, a partir de la caracterización y análisis de las experiencias identificadas, surgieron tipologías de intervenciones en el vacío según se procurara la renovación, refuncionalización y la recuperación de frentes litorales (puertos e industrias) o aéreas interiores para usos urbanos (industrias, seguridad, ferrocarril, puertos interiores y aeropuertos).

En general del análisis se destaca la recuperación de suelo para usos urbanos así como su integración con la ciudad, junto a la creación de grandes espacios públicos y nuevas tributaciones fiscales. También sobresale la mixidad de usos, la verticalización y la refuncionalización de edificios existentes (no en todas las intervenciones), tendientes a una población de nivel socio-económico alto.

El camino hasta aquí recorrido, permitió identificar y seleccionar casos de estudios a los efectos de profundizar la problemática abordada así como elaborar la metodología de análisis, la cual se considera que constituye un aporte de la tesis para el abordaje de este tipo de intervención en la ciudad.

Para la selección de los casos, por aproximaciones sucesivas se llegó a la elaboración de matrices síntesis de las experiencias identificadas y fichadas, con el fin de dilucidar los interrogantes formulados al inicio del artículo.

Posteriormente se establecieron los criterios de selección, basados en la pertenencia a contextos políticos y socio-económicos diferentes; el tamaño, período de ejecución y estado de implementación de la intervención; así como, la posibilidad de acceso a la información para su posterior análisis. En función de estos criterios los casos seleccionados fueron: Paris Rive Gauche, en Paris, Francia (año 1987, 135 Has. y 2,7 Km. longitud) y Puerto Madero, en Buenos Aires, Argentina (año 1989, 170 Has. y 2,5 Km. longitud).

El caso francés, a prevalecido frente a experiencias identificadas en otros países con un sesgo más neoliberal y desregulador como Estados Unidos e Inglaterra, a partir de la tradición del Estado en la implementación de intervenciones urbanas planificadas, concebidas y sustentadas en la obtención de beneficios sociales y urbanos por sobre aquellos de solo tipo económico.

Esto se relaciona con el objetivo principal de la tesis, es decir, extraer aportes que contribuyan a mejorar la implementación de este tipo de intervenciones, así como la necesidad de revisar los mecanismos, instrumentos y procedimientos utilizados en

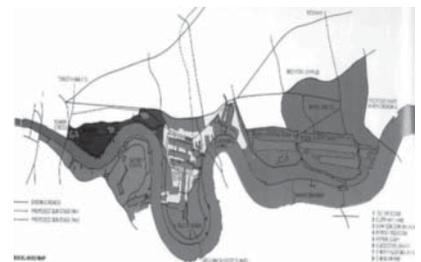
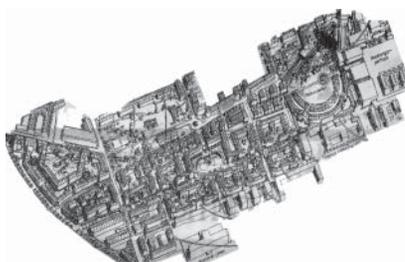
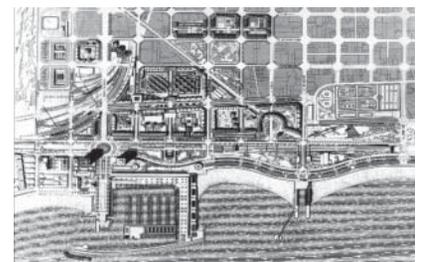
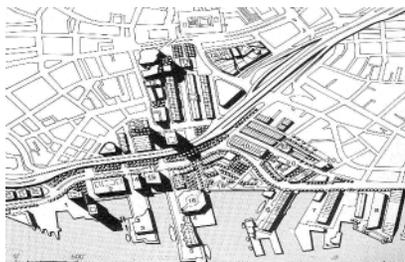
países de marcada intervención estatal para producir beneficios sociales más allá de la intervención.

Otra condición importante para la selección del caso francés estuvo relacionada con la localización de la intervención y su objetivo. La misma procura hacer ciudad o llevar condiciones de desarrollo a un sector degradado ubicado en un borde de la ciudad central. Por otra parte, la envergadura de la intervención, así como su período de ejecución, es similar al estudio de caso local Puerto Madero, pudiéndose de esta manera, constatar cómo una tendencia internacional se manifiesta en otras condiciones, de tipo local y distintas.

Por otra parte, Puerto Madero representa tanto a nivel local como en Latinoamérica, una experiencia innovadora al momento de sus comienzos, respecto a cómo gestionar desde el sector público una intervención urbana, con la participación del sector privado. Además, sintetiza e incorpora aspectos utilizados por aquellas experiencias que, hasta el momento de su concepción, habían sido paradigmáticas y representativas en relación a esta temática a nivel internacional. Finalmente de las experiencias identificadas en Latinoamérica, es la que ha tenido más reconocimiento a nivel internacional, siendo utilizada como referente de otras intervenciones desarrolladas tanto en Latinoamérica como en países de Europa central.

Seleccionados los casos, a partir del avance del conocimiento alcanzado en esta instancia del proceso, fue posible elaborar la metodología de análisis (procedimientos + técnicas de investigación) dentro de una perspectiva metodológica de tipo cualitativa. Las técnicas utilizadas para la búsqueda de información han sido la observación mediante el relevamiento y trabajo de campo, entrevistas a actores relevantes vinculados con los casos de estudios, junto con el análisis bibliográfico y documentación de casos. La metodología utilizada, ha seguido el siguiente procedimiento:

1. Marco contextual urbano y regional de la Ciudad Central. Análisis de los indicadores principales, relacionados con: superficie,



Cuadro N° 7. Modelos de Gestión Predominantes

Modelo de Gestión		Estados Unidos	Europa Central	América Latina
		Público – Público Independencia decisional, con dependencia de inversión.	Público-Público-Privado Articulación pública decisional y de inversión.	Público – Público Articulación decisional y de inversión.
Intervención Urbana				
	Aspectos Jurídico-legales	Regulación Caso a Caso	Incorporadas a la Normativa Urbanística	Regulación Caso a Caso, sin tradición
	Aspectos Técnicos (Diseño urbano)	Diseño por Parte o Modular	Idea General Modular	Idea General Modular
	Aspectos Operacionales	Organismo Gestor Independiente.	Organismos Gestores Públicos o Mixtos Descentralizados	Organismo Gestor Público Descentralizado
	Aspectos Económico-financieros	Elevada Inversión Pública, por medio de subsidios	Elevada Inversión Pública. Operación autofinanciable.	Mínima Inversión Pública. Operación autofinanciable.
Proceso de Gestión		Concepción-Formulación-Operacionalización a cargo del Organismo Gestor	Concepción-Formulación separada del Organismo Ejecutor	Concepción a cargo de la administración pública. Formulación-Operacionalización a cargo del Organismo Gestor
Actores y Participación Social		Escasa	Alta	Escasa
Instrumentos				
De Gestión	Mecanismo Institucional	Ente Instrumentador: Figura Authority	Centros Gestores Técnicos Públicos + Ente Instrumentador mediante Empresa Mixtas	Ente Instrumentador mediante Empresa Pública.
	Legal	Plan del Sector a Propuesta del Inversor	Plan del Sector Articulado con Instrumentos de Planificación de otro Nivel	Plan de Sector Público
De Participación		No se registran	Diversidad de Instrumentos en las distintas instancias	Escasos Instrumentos de Participación
Impactos		Funcionamiento del sector como factor de desarrollo económico y urbano. Efectos más allá de los límites de la intervención. Desarrollo social exclusivo o elitista. Modernización en profundidad	Funcionamiento del sector como factor de desarrollo social, económico y urbano-ambiental. Efectos más allá de los límites de la intervención. Desarrollo social diversificado. Modernización en profundidad.	Funcionamiento del sector como enclave económico y de desarrollo urbano. Efectos más allá de los límites de la intervención. Enclave social de elite. Modernización de profundidad.

población, inserción regional, aspectos políticos, aspectos jurídico-administrativos y gestión urbanística y metropolitana.

2. Antecedentes, Marco de la Intervención (iniciativas, objetivos y estrategias) y Modalidad de articulación utilizada (público/público y público/privada).

3. La Intervención Urbana. Aspectos Técnicos (Plan Maestro y Diseño urbanístico -), Jurídico-legales, Operacionales y Económico-financieros.

4. Actores involucrados. Identificación, determinación de su rol y diferentes lógicas, aportes y beneficios.

5. Procedimiento e Instrumentos. Identificación, caracterización y análisis –complejidad, innovación, institucionalización, dificultades– (Diseño del proceso de gestión).

6. Síntesis. Elaboración del modelo de gestión del proyecto. Modalidad, Actores, Proceso e Instrumentos.

7. Evaluación de los resultados e impactos. Político-sociales, Urbanísticos y de la Modalidad de gestión utilizada.

...CONCLUSIONES GENERALES

El camino recorrido y sintéticamente presentado permitió arribar a las conclusiones de la tesis, las cuales dan respuestas a los interrogantes planteados al inicio del proceso de investigación, identificando los modelos

de gestión predominantes para la gestión de proyectos urbanos y los criterios para una estrategia de intervención con la incorporación de objetivos sociales, urbanos y ambientales. Un análisis retrospectivo permite expresar que, mientras en los años 70 y 80 se consideraba 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 Latinoamérica, como una consecuencia de la fragmentación social y de la hegemonía del neoliberalismo. En el comienzo del siglo XXI se asume la naturaleza política de las intervenciones, a través de discusiones técnicas, institucionales y mediáticas, al menos en aquellos países donde el Estado tiene presencia en la administración y gestión de la ciudad.

Del análisis empírico realizado se han generalizado los modelos de gestión predominantes. Se identificaron tres modelos, que se sintetizan en el Cuadro N° 7, en función del nivel de desarrollo político y socio-económico de los países que lo promueven e impulsan, así como de su tradición urbanística:

1. Países con predominio de una economía de mercado más desarrollada (EE.UU –

Inglaterra) y liberal, donde la cuestión urbanística también está abierta al empresariado denominado desarrolladores;

2. Países con predominio de una economía de mercado más desarrollada, pero con mayor presencia del Estado y con experiencia y tradición en intervenciones planificadas (Europa Central). Estado que todavía no ha cedido su rol de direccionar el desarrollo urbano y el control de los beneficios sociales. Un Estado con compromiso social;

3. Países con una economía de mercado, donde la presencia del Estado es y ha sido débil y con una falta de tradición en la planificación y el control del desarrollo urbano y por lo tanto también en llevar a cabo este tipo de intervención.

Los distintos modelos marcan un mayor o menor grado de llevar a cabo una gestión mixta y en consecuencia un mayor o menor liderazgo público con sentido social, compromiso ambiental y urbano.

Ahora bien, verificada la necesidad de recurrir al capital privado para llevar a cabo este tipo de intervención, surgen los siguientes interrogantes: *¿Cómo pueden contribuir los proyectos urbanos a la recuperación de la esencia pública de la gestión urbanística?, ¿Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística pública?*

En este sentido se han identificado distintas estrategias, además de la participación

social en la concepción de los proyectos. Ellas son:

- La incorporación de objetivos sociales y urbano-ambientales, que se sumen a la racionalidad exclusivamente económica;
- La incorporación de vivienda social y equipamiento colectivo en la definición programática;
- La incorporación de mecanismos de control para la participación del sector privado;
- La incorporación de mecanismos de captación de plusvalía.

Pero, ¿Cuáles serían los criterios a seguir para construir estrategias que derramen algún tipo de beneficio social, por fuera del ámbito de intervención, en cada etapa de la gestión mixta?

Etapa de Concepción

1. *Prever que el promotor de la intervención debe ser siempre el Estado:* con la incorporación de los distintos niveles de la administración pública involucrada, evitando su atomización a los efectos de hacer frente a los lobbies proveniente del sector privado.
2. *Recurrir a la articulación público-privado:* dado que este último aporta un volumen significativo de capital, un conocimiento del mercado inmobiliario y relaciones eficaces con contratistas de la construcción. No obstante, es importante que su participación sea controlada por la sociedad civil organizada, además de los mecanismos legales e institucionales correspondientes.
3. *Reconocer y prever los beneficios sociales de la intervención dentro del mismo proyecto:* a los efectos de ayudar en su difusión con el fin de lograr la aceptación por parte de la comunidad.
4. *Diseñar cuidadosamente las condiciones comu-*

nizacionales y de manejo de la información: en las distintas fases de concepción, formulación y operacionalización, procurando la formación de un criterio favorable sobre su implementación.

5. *Encontrar y utilizar distintas estrategias para la participación social:* según los distintos ámbitos de impacto de la intervención. Si esto falla, resulta una oportunidad para favorecer al sector privado y de una escasa utilidad para la ciudad.
6. *Considerar el tiempo como factor de viabilización de la intervención:* tiempos en lo técnico, lo político, de intervención y en lo social. Sin su control, los proyectos urbanos pueden convertirse en un boomerang para quien los propone.

Etapa de Formulación

7. *Prever la articulación inter escalar:* de lo contrario pueden generarse consecuencias negativas significativas para la ciudad, por la escala de este tipo de intervenciones.
8. *Elaborar un Plan Maestro o Propuesta General / Aprobación (momento en que el proyecto urbano adquiere valor):* realizado a través de un diseño urbano flexible y modulable con productos heterogéneos, a partir de una definición programática y resolución formal aproximada que permita establecer un presupuesto inicial, sumado a la previsión de los instrumentos de gestión necesarios.
9. *Prever una estrategia de ejecución, comercialización y beneficio social:* desmontando su complejidad en una sumatoria de piezas simples. La primera etapa debe tener la potencia necesaria para viabilizar la intervención.
10. *Diseñar una estrategia económico-financiera:*

relacionar la etapa de ejecución con la de comercialización y venta. El flujo de caja posibilita conocer cuales serán las necesidades de financiamiento, existiendo diversas alternativas.

11. *Prever los impactos:* que inevitablemente se van a generar por la envergadura de este tipo de modalidad de intervención en la ciudad.

Etapa de Operacionalización

12. *Garantizar el inicio de la ejecución de la intervención:* es este momento, donde cobran sentidos los criterios desarrollados hasta aquí, dado que el lanzamiento depende en gran medida de que se hayan cumplido satisfactoriamente. Debe procederse a la formulación del plan de obras.

13. *Implementar los sistemas de control y seguimiento de la intervención:* procurando garantizar la legalidad de las acciones y el manejo adecuado de los recursos de la sociedad, sobre todo frente a modalidades de gestión pública descentralizada.

"La tercera revolución urbana moderna, suscita cambios profundos en las formas de pensar, construir y gestionar las ciudades. (...) el proyecto se apoya en una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad compleja y un futuro incierto. 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, pp. 71-85, 2004 ■

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos (2000); *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes - Coleção Zero à Esquerda.
- ASCHER, Francois (2004); *Los nuevos principios del urbanismo (1ª Edición)*. Madrid, Alianza.
- BALL, Michael, EDWARDS, M., FOLIN, M. (1985); *Land rent, Housing and urban planning: a european perspective*. Londres. Croom Helm.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1999); *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Cuarta Edición (1ª Edición, 1997). Madrid, Taurus.
- BUSQUETS, Joan (1993); "Perspectivas desde las ciudades" en *Revista Ciudad y Territorio* Nº 95-96. Madrid, Colegio de Arquitectos de Madrid.
- EZQUIAGA, José María (1987); "Los Planes. El espacio del Proyecto Urbano" en *Madrid. Proyecto Madrid*. 1983-1987 (Edición única). Ayuntamiento de Madrid.
- FERREIRA, Joao S. W. (2003); *Sao Paulo. ¿O mito da cidade-global?* Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, USP, Brasil.
- FRIEDMANN, John (1998); "El bien común: Evaluando las ciudades" en *Revista Interamericana de Planificación* Nº 117-118. Cuenca, Sociedad Inter Americana de Planificación (SIAP).
- GÜELL, Fernández (1997); *Planificación Estratégica de Ciudades: Proyecto & Gestión*. Barcelona. Gustavo Gilli.
- HARVEY, David (1992); *Condição Pós-Moderna*. San Pablo, Loyola.
- HUBERMAN, A. M. (1990); "Cómo se realizan los cambios en la educación: una contribución al estudio de la innovación" en *Experiencias e Innovaciones en Educación* Nº 4. Editada por Unesco: OIE.
- LOGAN, John y MOLOTCH, Harvey (1987); *Urban Fortunes: the political economy of place*. University of California Press.
- MASBOUNGI, Ariela (1996); "Qu'est-ce donc que 'a qualite' dans les operations d'urbanisme?" en *Public-Prive. Quel Amenagement pour demain?* DIRECTION de L'ARCHITECTURE et de L'URBANISME. París, Ministère de L'Amenagement du Territoire, de L'Equipement et des Transports.
- MONTAUFFIER, Herve (1987); "La dirección de obra urbana" en *Revista Ciudad y Territorio* Nº 72-73. Madrid. Colegio de Arquitectos de Madrid.
- SASSEN, Saskia (1997); "Las ciudades en la economía global". Ponencia presentada en el Simposio sobre nuevas orientaciones en política y gestión urbana en la Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo. Barcelona. España. Organizado y Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SASSEN, Saskia (1999); *La Ciudad Global*. Nueva York, Londres, Tokio (1ª Edición). Buenos Aires. Eudeba.
- SOLA-MORALES, Manuel (1987); "La segunda historia del proyecto urbano" en *Revista UR* Nº 5. Barcelona, Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.
- VEYRENCHÉ, Michel, et al. (1983); "La Arquitectura Urbana: Una utopía realista" en *Elementos de Análisis Urbanos. Serie Nuevo Urbanismo* Nº 42. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- WILDERODE, Daniel Julien van (2000); *Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário*. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de San Pablo.
- 1 *Pertenecientes a pensadores críticos al modelo neoliberal. En un primer grupo se pueden incorporar las teorías vinculadas a las políticas de ajuste neoliberal del capitalismo global y la de los circuitos del capital, mientras que en un segundo grupo se incluyen las teorías institucionalista y de la maquina de crecimiento urbano.*