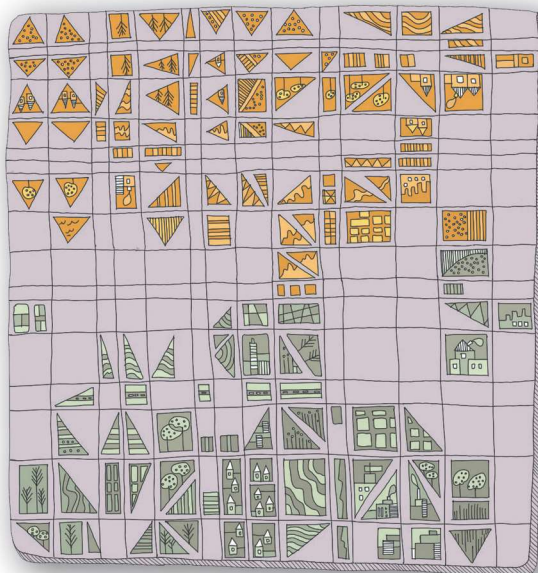


# EL PROYECTO DE CONSOLIDACIÓN URBANA A TRAVÉS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Una mirada al contexto planificador contemporáneo en Uruguay



ARQ. VIRGINIA GARCÍA

Arq. Andrés Ridaó  
Tutor

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
Universidad de la República

# **EL PROYECTO DE CONSOLIDACIÓN URBANA A TRAVÉS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

Una mirada al contexto planificador  
contemporáneo en Uruguay

Autor: Arq. Virginia García Pera

Tutor: Arq. Andrés Ridao

Montevideo  
2018



# INDICE

INDICE .....	III
ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS .....	VI
AGRADECIMIENTOS .....	2
SÍNTESIS .....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
<b>PARTE PRIMERA .....</b>	<b>24</b>
CAPÍTULO 1 .....	26
APUNTES SOBRE LA CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA .....	26
1.1 <i>El rol del Estado</i> .....	26
1.2 <i>La gestión de la ciudad en el contexto contemporáneo</i> .....	36
1.3 <i>La concertación público-privada en el desarrollo urbano</i> .....	56
1.4 <i>Modelos de concertación público-privada utilizados en actuaciones urbanas</i> .....	69
<b>PARTE SEGUNDA.....</b>	<b>76</b>
CAPÍTULO 2 .....	78
LA CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN ACTUACIONES URBANAS EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO DE CASOS .....	78
2.1 <i>Criterios para la selección de casos</i> .....	78
2.2 <i>Caso 1: Malecón Simón Bolívar – Guayaquil, Ecuador</i> .....	80
2.3 <i>Caso 2: Paseo de La Ribera – Zárate, Argentina</i> .....	98
2.4 <i>Caso 3: Plan Parcial de Redesarrollo de Sevilla – Medellín, Colombia</i> .....	119
2.5 <i>Discusión comparativa</i> .....	149
<b>PARTE TERCERA .....</b>	<b>174</b>
CAPÍTULO 3 .....	176



MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN URBANA PARA PROYECTOS DE CONSOLIDACIÓN URBANA EN CLAVE DE COLABORACIÓN PÚBLICO–PRIVADA EN EL CONTEXTO NACIONAL .....	176
3.1 <i>Marco general de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial</i> .....	176
3.2 <i>Capacidades institucionales con incidencia destacada en procesos de concertación público-privada para la consolidación urbana</i> .....	186
3.3 <i>La actuación territorial en el proceso de consolidación histórica de Montevideo: la evolución de las relaciones del sector público y privado en la planificación del territorio urbano</i> .....	200
CAPÍTULO 4.....	206
LA CONCERTACIÓN .....	206
4.1 <i>Primer momento: La elaboración de los instrumentos</i> .....	206
4.2 <i>Segundo momento: Etapas preoperacionales</i> .....	212
4.3 <i>Tercer momento de asociación: La operación</i> .....	224
<b>PARTE CUARTA</b> .....	<b>258</b>
CAPÍTULO 5.....	260
CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA RECUPERACIÓN DE UN ÁREA CENTRAL DE MONTEVIDEO. ....	260
EL CASO DEL ENTORNO DEL MERCADO AGRÍCOLA.....	260
5.1 <i>Situación previa a la operación</i> .....	260
5.2 <i>La operación</i> .....	263
5.3 <i>Modelo de gestión</i> .....	267
5.4 <i>Conclusiones</i> .....	282
<b>PARTE QUINTA</b> .....	<b>286</b>
CAPÍTULO 6.....	288
ALGUNAS CONSTATAIONES.....	288
6.1 <i>En el escenario contemporáneo la concertación público-privada para el desarrollo y la consolidación urbana presenta oportunidades frente a otras modalidades de desarrollo público o privado</i> .....	289
6.2 <i>La concertación público-privada para el desarrollo y la consolidación urbana presenta algunos problemas o riesgos a tener en cuenta</i>	299

6.3	<i>En el contexto regional y en Uruguay se trabaja en diferentes niveles en los procesos de gobernanza y de desarrollo territorial, a través de la planificación y gestión urbana estratégicas</i> .....	302
6.4	<i>La LOTDS da un marco general de actuación urbana para el desarrollo de la concertación público-privada que se complementa con las herramientas de gestión y financiamiento de la propia ley y otras comprendidas en el marco normativo general</i> .....	304
6.5	<i>En el contexto nacional normativo, político e institucional existen oportunidades y dificultades para el desarrollo de modalidades de concertación público-privada</i> .....	308
6.6	<i>En suma, existe un escenario favorable para avanzar en modalidades de concertación, pero a la vez aparecen factores de inestabilidad a resolver</i> .....	316
	<b>PARTE SEXTA</b> .....	<b>320</b>
	<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>322</b>
	<b>ALGUNOS CAMINOS A EXPLORAR</b> .....	<b>322</b>
7.1	<i>Las intendencias como instituciones que deberían liderar los procesos de consolidación urbana y la colaboración público-privada pero necesitan apoyo institucional</i> .....	322
7.2	<i>Fortalecer los instrumentos de ordenamiento territorial en todos los momentos de la cooperación público-privada</i> .....	326
7.3	<i>Establecer una política nacional y departamental de consolidación urbana atendiendo la multiescalaridad y la multiinstitucionalidad y la participación público-privada</i> .....	327
7.4	<i>Ser innovadores y trabajar sobre los escenarios de incertidumbre</i> 328	
7.5	<i>Actuar desde el sector privado</i> .....	328
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>331</b>
	<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	<b>341</b>
	<b>ANEXO FOTOGRÁFICO</b> .....	<b>344</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1: Evaluación comparada de casos. Síntesis .....	164
Cuadro 2: Objetivos y fortalezas de la concertación .....	170
Figura 1: Antiguo Paseo de Las Colonias a mediados del siglo XX. Guayaquil .....	81
Figura 2: Paseo de comidas y Monumento a los donantes. Malecón Simón Bolívar .....	94
Figura 3: Mirador y Hemiciclo. Malecón Simón Bolívar .....	95
Figura 4: Mercado Sur. Malecón Simón Bolívar .....	96
Figura 5: Paseo de la Ribera. Ámbito de actuación. ....	103
Figura 6: Paseo de la Ribera. Estructura general del plan. ....	103
Figura 7: Nuevo código de ordenamiento urbano. Paseo de la Ribera.....	105
Figura 8: Modelo de gestión. Paseo de la Ribera .....	107
Figura 9: Esquema de ejes históricos culturales y definición de características de espacios públicos. Paseo de la Ribera....	115
Figura 10: Componentes del Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial Propuesto. Medellín .....	121
Figura 11: Escalas de planificación. Medellín .....	123
Figura 12: Macroyectos. Medellín .....	125
Figura 13: Esquema general del Barrio Sevilla y sectores aledaños. .....	130
Figura 14: Plano de propuesta de delimitación de unidades de actuación urbanística .....	132
Figura 15: Cargas aplicables al sistema de reparto. Barrio Sevilla	145
Figura 16: Modelo de concertación público-privada. Malecón Simón Bolívar, Guayaquil. ....	158
Figura 17: Modelo de concertación público-privada. Paseo de la Ribera, Zárate. ....	159
Figura 18: Modelo de concertación público-privada. Plan Parcial Barrio Sevilla, Medellín. ....	160
Figura 19: Premio nacional de urbanismo 2015: Entorno del Mercado Agrícola. ....	267
Figura 20. Plan integral del entorno del Mercado Agrícola de Montevideo. ....	270

Figura 20. Plaza Pepe D'Elia, manzana 861.....	272
Figura 21. Cooperativas construidas. Entorno del Mercado Agrícola. .....	273
Figura 22. Altos del Libertador e instalaciones de la Universidad de la República. ....	276
Figura 23. Mercado Agrícola de Montevideo. ....	278





## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia y amigos, por el apoyo continuo.

A mi tutor, Andrés Ridaó, por el interés constante y los aportes realizados.

A la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A mis compañeros de la Intendencia de Canelones, por compartir, discutir y trabajar juntos.

A los entrevistados, por el tiempo dedicado y los aportes realizados.

A Leticia Mato, por las ilustraciones y el trabajo de edición.

A la Municipalidad de Zárate, por la información aportada.





Un espacio heterogéneo como el que pretendemos explorar es un espacio en donde el Estado ya no es el regulador total de los sucesos del territorio. El Estado ya no es el tablero de juego, y los grupos e instituciones, ecosistemas y flujos son las fichas. El Estado es una ficha más.

IGNACIO LEWKOWICZ. *Pensar sin estado. La subjetividad en la era de la fluidez*



## SÍNTESIS

En el contexto nacional, la actuación pública y privada asociada a la historia de la construcción de las ciudades se ha realizado a partir del consenso y del enfrentamiento. El sector privado ha encontrado nichos de desarrollo en función de la normativa o de la ausencia de esta, consagrando la propiedad privada del suelo como derecho fundamental; mientras el sector público ha intentado regular estos procesos, con aciertos y errores. El paradigma de ordenación urbana pasó del plan regulador al plan director, para finalmente instalarse en la planificación estratégica como forma de ordenar y actuar incorporando modelos de participación y gobernanza en la gestión urbana.

En el año 2008 se aprueba la Ley 18308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LODTS), dando marco jurídico regulador a la ordenación del territorio y a la actuación urbanística como elemento transformador.

El presente trabajo elabora sobre las oportunidades y dificultades que presenta la concertación público-privada para la actuación territorial en la escala urbana, en el contexto que define la LODTS, y la utilización del marco jurídico e institucional asociado.

Para ello se indaga en diferentes modalidades de actuación urbanística mediante cooperación público-privada, en proyectos de consolidación o regeneración urbana formulados en procesos contemporáneos de planificación estratégica.

La planificación estratégica, vinculada a la generación de espacios de participación y gobernanza, entiende la colaboración público-privada como una relación necesaria y compleja de dos entidades, con objetivos en principio distintos, que se asocian para desarrollar un proyecto

determinado. Esta vinculación supone compartir y asumir en forma conjunta los riesgos y los beneficios del proyecto, y se caracteriza por su carácter estratégico, asociativo y colaborativo.

Bajo este paradigma se examina el contexto nacional, incluyendo un breve acercamiento histórico a la relación del Estado con el sector privado en materia de actuación territorial. El enfoque adoptado permite reconocer, en primer lugar, la evolución de estas relaciones y definir, a continuación, el marco regulatorio de la actuación territorial vinculado a la LODTS y sus instrumentos asociados, así como el campo y los roles atribuidos a los operadores públicos y privados en el ordenamiento territorial.

El estudio aborda además algunas formas de asociación público-privada aplicadas en tres operaciones urbanas del contexto regional latinoamericano y una del medio nacional, donde se aplicaron algunas de estas modalidades. Se verifica así, la incidencia de los proyectos en el contexto planificador urbano y se identifican ciertas constantes útiles para ser aplicadas en la implementación local de este tipo de estrategias.

Finalmente, se relevan y comentan aportes de referentes calificados sobre las oportunidades y dificultades que surgen de la aplicación de modelos de asociación público-privada y se anotan pautas orientadoras para próximas indagatorias.

En conclusión, el trabajo apunta a:

En primer término, poner en evidencia la potencialidad y limitaciones de la caja de herramientas disponible para promover y realizar acciones de consolidación y regeneración urbana a través de la concertación público-privada.

En segundo lugar, contribuir con la información presentada al necesario fortalecimiento de capacidades de los operadores de ambos sectores para trabajar con este

instrumental en el marco de los objetivos de interés general y desarrollo sostenible que definen al ordenamiento territorial.

Por último, alentar a continuar en la investigación e innovación, colocando el foco en los aspectos instrumentales y operativos, con la finalidad de perfeccionar la ejecución y acceder a mayores niveles de eficiencia operativa.



# INTRODUCCIÓN

## **Los desafíos del Estado en el escenario contemporáneo**

El contexto contemporáneo plantea nuevos desafíos. Se define a partir de la complejidad, la incertidumbre y el cambio permanente. Cambian las formas de relacionarse, producto de los avances tecnológicos de producción y comunicación y de la aparición de nuevas tecnologías. La globalización opera un sistema de acumulación de capital que trasciende fronteras. Las personas se desplazan buscando más oportunidades de trabajo y de espacios de intercambio.

En este contexto, las anteriores concepciones del Estado, en tanto organización racional pensada para dirigir una sociedad en un mundo ordenado y pleno de certezas, no se corresponden con una realidad caracterizada por las incertidumbres, indeterminaciones y cambios acelerados. El Estado, representado a través de sus instituciones compartimentadas y jerarquizadas, debe asumir cambios estructurales en su rol y en su relación con la sociedad.

Se requiere encontrar modalidades apropiadas para el abordaje de problemas multidimensionales, a través de figuras más flexibles y adaptativas, integradas en redes de trabajo colaborativo. Con esa finalidad, el diseño y la implementación de las políticas públicas construye un nuevo escenario, adoptando la gestión de la oportunidad y la innovación como modos de operar.

La innovación implica dejar de lado (al menos momentáneamente) la seguridad de la experiencia y la instrumentación de políticas ya probadas, para pensar en algo novedoso. Para esto, se apela a nuevas capacidades: capacidad de aprender, de proponer, de evaluar y de repensar; capacidad de enfrentar problemas con una mirada

fresca, de adaptar tecnologías y generar asociaciones estratégicas.

Los escenarios dejan de ser de continuidad y pasan a ser dinámicos y desequilibrantes.

## **Gobernanza, desarrollo local y participación**

Ganan espacio los conceptos de gobernanza, desarrollo local y participación como herramientas para apuntalar el diseño e implementación de la política pública. Se incorporan a los procesos políticos, sociales y económicos.

En contextos democráticos, se crean espacios de participación y de toma de decisiones a través de la consulta y cooperación entre diferentes actores de la sociedad. La multiplicidad de ideas amplía la perspectiva y multiplica la posibilidad de soluciones o caminos a seguir.

El Estado pierde su condición de responsable único de la conducción de una sociedad que se organiza en diferentes redes y actúa complementariamente con las instituciones públicas en diferentes temáticas, sin que estas últimas pierdan su competencia en la definición de la política pública.

El concepto de desarrollo local se relaciona con la generación de capacidades propias, inherentes a su sistema, a un lugar y a una comunidad. Es una construcción colectiva bajo el liderazgo de una figura o institución. Trabaja en la construcción de un futuro deseado de una comunidad. La comunidad trata de insertarse desde una escala local, en lógicas supralocales y nacionales.

La gestión de políticas públicas necesita establecer lugares para el trabajo asociativo en modelos tipo redes, plantear contextos de desarrollo local a una escala adecuada, abordados desde la gobernanza y la participación y habilitar marcos normativos de trabajo que aporten legitimidad y fortaleza a estos procesos.



## **Rol de las ciudades**

Las ciudades son los lugares de acumulación del capital; generan tensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Los diferentes actores discuten, negocian y luchan por sus intereses. Son los lugares donde se propicia la mayor cantidad de intercambios de bienes y servicios, y donde se asienta la mayor parte de la población. Es donde las transformaciones territoriales se dan con mayor dinamismo.

La multiplicación de oportunidades y el acceso a nuevos sistemas territoriales hace que la ciudad crezca ampliando la mancha urbana. Este crecimiento es heterogéneo, discontinuo, disperso. Los centros históricos se vacían, mientras que la periferia crece en forma desordenada.

Las ciudades adquieren cada día más, un fuerte protagonismo tanto en la vida política como económica, social, cultural y mediática. Puede hablarse de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales. (Borja, 1997, p. 1)

## **La planificación urbana estratégica**

La planificación urbana tradicional plantea el diseño de ciudades ideales: la ciudad ordenada y funcional del movimiento moderno o la ciudad refugiada en la historia y congelada en el tiempo del posmodernismo se alejan de la ciudad real contemporánea y no dan respuesta a su problemática.

La planificación territorial en clave estratégica, como una forma alternativa de actuar y definir el rumbo a seguir, trabaja en base al desarrollo de escenarios prospectivos complejos y con altos grados de incertidumbre, que incorporan múltiples variables.

Tiene como desafío enfrentar problemas nuevos, inciertos y trabajar a partir de estos. Se cambia el proyecto

único, cerrado y determinista por el concepto de imagen deseada de un futuro posible.

Abre espacios flexibles de trabajo colaborativo y desarrolla mecanismos de gestión adaptativa a los cambios. La importancia de la participación ciudadana como parte del sistema de gobernanza de los procesos de planificación estratégica es clave en el desarrollo de la propuesta urbana.

La complejidad del hecho territorial dispone así de una herramienta de planificación y gestión tal, que permite asumir escenarios donde el Estado juega dos roles clave: como articulador de actores para el diseño y la implementación de políticas públicas, y como gestor de procesos urbanos capaces de adaptarse a realidades diferentes en las lógicas globales. En esos roles, negocia el conflicto entre lo privado y lo público y establece las reglas teniendo presente el interés general como premisa fundamental de su actuación.

## **El proyecto urbano**

En la planificación estratégica, la actuación territorial a través del proyecto urbano asume el rol de inductor del proceso iniciado al materializar los objetivos planteados y hacerlos tangibles para la ciudadanía, transformando su hábitat.

El proyecto urbano es una intervención física compleja, en la que participan diferentes actores y factores. Debe generar transformaciones y modificaciones más allá de su espacio de acción. Generalmente contiene programas diversos que pueden ser públicos, privados o mixtos. La complejidad del proyecto urbano implica tener en cuenta múltiples aspectos: ambientales, sociales, económicos, físico-espaciales, normativos, entre otros.

Como intervención singular, el proyecto de consolidación urbana aborda problemas de la ciudad contemporánea –el vacío urbano o las áreas en desuso– para recomponer una

situación discontinua en la ciudad e incorporar o devolverle espacios públicos equipados y de calidad.

La planificación estratégica debe identificar los lugares de trabajo, canalizar la realización del proyecto de consolidación urbana y cumplir los objetivos territoriales a la vez.

En la medida en que se construye el sistema de planificación urbana, el desafío se presenta no solo en la concreción de proyectos sectoriales, sino en la posibilidad de sostener una secuencia de ejecución con visión integral del territorio, reconociendo que el Estado tiene limitaciones para la ejecución y necesitará concertar con los demás actores del territorio.

En este marco, la tarea se complejiza y los intereses se diversifican.

El Estado tendrá un rol proactivo, pero necesitará hacer converger intereses, en una dinámica de la planificación estratégica, con los sectores privados. El proceso de planificación estratégica le permitirá viabilizar la complementación entre la oportunidad del proyecto, la visión estratégica del plan y la concertación entre el interés público y el privado.

Se implementarán entonces acciones positivas en clave de colaboración público-privada como forma de actuación territorial en el marco de la planificación estratégica.

## **La concertación público-privada en proyectos de consolidación urbana**

La *colaboración o concertación público-privada* se define como una relación compleja de dos entidades con objetivos distintos, que se asocian para desarrollar un proyecto urbano. Esta relación se desarrolla desde etapas tempranas del proyecto y se continúa en forma constante, incluso hasta etapas de comercialización o gestión. Este vínculo (dependiendo de los términos en que se concrete) comparte y

asume los riesgos y los beneficios del proyecto. Se caracteriza por su carácter estratégico, asociativo y colaborativo.

La colaboración público-privada en proyectos de consolidación urbana implica la participación activa de diferentes actores sociales, económicos y políticos. Este tipo de acciones redefine los límites entre lo público y lo privado. Es una relación colaborativa particular en cada caso. La asociación genera resultados diferentes a los que se obtendrían a partir de acciones aisladas de sus actores. Cada socio aporta su propio conocimiento y experiencia, optimizando sus recursos. Finalmente, cada experiencia desdibuja límites y aporta a la construcción de experiencias propias a la hora del cambio de paradigma.

Este tipo de actuaciones se reconocen en el contexto internacional y también a escala regional. Son ejemplos en el ámbito internacional, las intervenciones urbanas en París a través de figuras como las ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) o la recuperación de los Docklands en Londres. A nivel regional, Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina, Porto Maravilha en Brasil o ejemplos más recientes como la intervención del frente sobre el río, en Rosario, Argentina.

Uruguay no es ajeno a estos procesos. El territorio y la sociedad uruguayos están sufriendo transformaciones económicas y sociales que se ven reflejados en el territorio. La coyuntura local genera transformaciones en los usos del suelo no diferentes a los que se presentan a escala global. A su vez, hay cambios a nivel político y normativo, como por ejemplo la incorporación de un tercer nivel de gobierno. La nueva realidad plantea nuevos desafíos en el diseño de políticas que atiendan y acompañen esta realidad, y al mismo tiempo aseguren el desarrollo de territorios sostenibles y equilibrados.

Históricamente, en el campo de la actuación urbana, los procesos de transformación estaban subordinados, en su

mayoría, al ritmo de capitales privados o intereses públicos sectoriales que actuaban con sus propias lógicas, solo reguladas por algunas restricciones de tipo normativo. Si bien existen algunos ejemplos singulares como las operaciones en la Rambla Sur, pocas veces se realizaron operaciones que articularan la acción pública con el interés privado.

## **Coordenadas para la concertación publico-privada**

Tomando como un hito significativo la aprobación de la Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), se abren espacios y oportunidades para la reflexión en relación con las formas de actuar en el territorio, no ya desde visiones sectoriales o en términos de perseguir objetivos particulares de instituciones o empresas, sino desde la sociedad en su conjunto.

La LOTDS define la ordenación del territorio y su sostenibilidad, como cometidos esenciales del Estado. De alguna manera las reglas de juego han cambiado, estableciéndose una serie de condicionantes para generar un sistema ordenado en el cual se regulan los procesos de desarrollo en forma sostenible. La aprobación de la LOTDS es un paso significativo en la construcción de un proyecto de territorio más sostenible y ordenado. La generación del sistema de instrumentos es la plataforma ante la cual posicionarse a la hora de actuar en el territorio.

Sin embargo, el plan o la normativa, por sí mismos, no generan las transformaciones deseadas en un escenario de cambios profundos y rápidos ante los cuales se debe actuar. La gestión del territorio es la clave para la efectiva transformación del territorio. La norma debe asegurar los objetivos deseados y marcar las reglas de juego claramente, pero también debe tener un grado de reflexión para articular los intereses de los actores que generan los cambios en el territorio.

Gestionar el territorio, en la medida que este sólo puede existir en su constante devenir, es una tarea permanente. Debe responder a una perspectiva de largo aliento, de naturaleza social (un destino voluntario), que a la vez que trasciende a cada uno de sus planes y proyectos, se realiza a través de su capacidad para concretarlos. Necesita construir los respaldos necesarios que la hagan viable. Implica rumbos precisos de sociedad y por ello mismo se trata de una tarea que combina política y proyecto como dos caras de una misma moneda. Gestionar el territorio es un aspecto esencial del habitar. Por ello, son sus habitantes los primeros responsables en el desarrollo de semejante tarea. (Urruzola, 2005)

Pero, ¿cómo asegurar la coherencia de los procesos y al mismo tiempo ser lo suficientemente ágiles como para captar las tensiones y dirigirlas hacia los objetivos planteados en las «reglas de juego»?

La gestión del territorio en su multidimensionalidad se presenta como un problema sumamente complejo; especialmente en las ciudades contemporáneas donde las acciones y los intereses de los diferentes actores confluyen en un lugar determinado. Por tanto, se hace imprescindible generar espacios donde tanto actores públicos como privados puedan hacer confluir intereses.

Para esto, es necesario definir un marco normativo que lo viabilice, crear una institucionalidad apropiada, generar capacidades de innovación y comenzar un proceso de «cultura de cooperación público-privada». En este sentido, resulta importante investigar las posibilidades que da la etapa de gestión, más allá de la elaboración del sistema de instrumentos de ordenamiento territorial. Es decir, ahondar en

la interfase entre el diseño del instrumento y la concreción de las actuaciones en las ciudades.

De no cumplirse ambas condiciones (sistema de instrumentos de ordenamiento territorial y gestión eficiente) se podrían presentar escenarios no deseables, con desarrollos discrecionales por fuera de lo dispuesto en los planes de ordenamiento.

## **En búsqueda de la caja de herramientas**

La LOTDS aporta algunas claves estratégicas a indagar: los procesos participativos como ámbitos de discusión y negociación con la sociedad; el principio de coordinación y cooperación entre los sectores público y privado; y en especial el artículo 59: *Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público privada*, como una modalidad de posicionarse frente a los problemas territoriales.

Estas claves encuentran su parte operativa en instrumentos de la propia ley, en el marco jurídico administrativo general y en especial en el sistema político institucional que le da soporte. Entonces, el proyecto de consolidación urbana a través de procesos de colaboración público-privada resulta una modalidad pertinente frente al contexto contemporáneo. La planificación estratégica recorre nuevos caminos e incursiona en la gestión del Estado. La gobernanza y la participación constituyen una alternativa a efecto de cumplir los objetivos de construcción sostenible de ciudad.

¿Cómo abordar el estudio de estos modos de actuar?

## **Estudio de casos**

Por un lado, a través del estudio de ejemplos semejantes; sobretudo en contextos regionales en los que se pueden encontrar problemas y realidades similares, tales como: la segregación social, la vulnerabilidad socioterritorial o los

problemas de financiamiento de obra pública. Por otro lado, indagando en el contexto nacional; buscando las claves en el marco normativo general, en los procesos de participación a partir de la LOTDS, en las instituciones y en la forma de operar y pensar de los actores que actúan en el territorio. De esta forma se identifican las fortalezas y debilidades del propio sistema.

En el espacio latinoamericano, el estudio de casos en este tipo de gestiones puede dar respuesta a algunas preguntas. En los casos del Malecón Simón Bolívar en Guayaquil (Ecuador), del Paseo de la Ribera en Zárate (Argentina) y del Barrio de Sevilla en Medellín (Colombia) que se presentan, se encuentran ejemplos con problemas similares de consolidación urbana. Formas de actuación que buscan, a partir del diseño de dispositivos de articulación público-privado, mejorar esta situación. De estos estudios se desprende que el sector público persigue principalmente objetivos de planificación general para la ciudad y objetivos específicos para la pieza concreta: la regeneración urbana, la consolidación del espacio público, la incorporación de equipamiento, la mejora de la calidad de vida, la puesta en valor del patrimonio, así como otros objetivos de tipo político. Mientras que el sector privado visualiza la colaboración como una oportunidad para desarrollar un negocio asociado a la rentabilidad del suelo. Entorno a estos intereses es que se realizaron las operaciones y se concretaron proyectos, no sin problemas o puntos a mejorar, pero mostrando un camino posible a recorrer.

## **El contexto nacional**

En el contexto nacional, los procesos de planificación son una oportunidad para el acercamiento público-privado, pero no como forma excluyente, sino como una excusa para definir objetivos, instrumentos y actores involucrados. Serán los acuerdos los que definirán los marcos de trabajo.



Se plantean tres temas clave que determinan el modelo de concertación público-privado: el modelo de gestión (las concesiones, los fideicomisos, los convenios urbanísticos, son algunos de estos), las herramientas complementarias asociadas a este modelo (los proyectos de detalle y la cartera de tierras públicas) y las herramientas de financiamiento que apuntalan la operación. Estos instrumentos no comprenden la totalidad del universo de posibilidades, sino que proponen solo algunas a ser utilizadas. Se desarrollan en función del marco institucional nacional y departamental, de acuerdo a las competencias en materia de ordenamiento y gestión de las ciudades.

Las intendencias son figuras clave en el desarrollo urbano; por su competencia en materia de planificación urbana, por su cotidiana experiencia en el desarrollo de proyectos y por el relacionamiento con el sector privado. Tienen un rol central en la gestión de la ciudad y tienen conocimiento de las problemáticas locales, históricamente las han gestionado y lo siguen haciendo. La LOTDS reafirma este concepto otorgándole competencias y obligaciones en materia de ordenación y gestión del territorio urbano.

Sin embargo, los proyectos de consolidación urbana presentan importantes desafíos a abordar y se hace necesario poner en funcionamiento un complejo sistema de gobernanza, participación e intereses. Partiendo de estas ideas es necesario fortalecer el sistema institucional a los efectos de mejorar las capacidades propias de las intendencias y de incorporar el conocimiento, la experiencia y la capacidad jurídico-administrativa de otras instituciones que apuntalen las acciones públicas, para poder incorporar la concertación con el sector privado.

En los últimos años surgen figuras novedosas de gestión a nivel departamental, como por ejemplo las agencias de desarrollo. Estos modelos se apartan (en mayor o menor medida) de la estructura tradicional de la institución, para

buscar espacios de coordinación y trabajo con el sector privado. Son lugares que manejan la cercanía como una fortaleza y buscan asociaciones estratégicas que produzcan procesos virtuosos de desarrollo, pero que aún no abordan directamente el problema urbano.

A nivel nacional también surgen instituciones singulares que tienen un rol de articulación interinstitucional y capacidades propias que podrían apuntalar la aplicación de modelos de participación público-privada: la Agencia Nacional de Vivienda, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial son algunas de estas. También surgen ejemplos innovadores que merecen análisis, como el caso del entorno del Mercado Agrícola de Montevideo en el barrio Goes, en el que varias instituciones actúan en un lugar determinado, coordinando acciones e involucrando al sector privado.

En el marco planificador actual, el desafío está en profundizar en este tipo de modalidades, fortalecer las capacidades institucionales y generar espacios de trabajo estables y continuos en el tiempo, para mejorar el sistema de gobernanza asociado a la gestión urbana. Para esto, se necesita voluntad política y conocimiento de las herramientas; y sobretodo, innovación e imaginación para encontrar los caminos de acuerdos mutuos.

## **Hipótesis**

La construcción de la «ciudad posible»<sup>1</sup> discurre entre las urgencias, lógicas e intereses sociales, económicos y políticos, y el deber ser del pensamiento planificador.

---

<sup>1</sup> «La llamamos ciudad posible porque es la ciudad que podemos construir con los recursos disponibles y con la voluntad de quienes la habitamos. Y, también, porque es la ciudad que queremos, hecha posible a través del conocimiento y la creación.» (Corti, 2015)

En nuestra realidad nacional existe instrumental suficiente para acercar los márgenes por donde discurre la «ciudad posible» y utilizar la concertación de intereses públicos y privados en operaciones estratégicas de consolidación urbana, actuando en el marco de la planificación.



# PARTE PRIMERA





# **CAPÍTULO 1**

## **APUNTES SOBRE LA CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

### **1.1 El rol del Estado**

#### **1.1.1 Conceptos generales**

En los gobiernos democráticos, el poder del Estado viene dado por los procesos de elección de representantes, quienes asumen el rol de conducción de una nación a través de las instituciones que lo conforman. El modelo orgánico en el que se basa el organigrama institucional se organiza a partir de conceptos propios de la modernidad:

El Estado ideal y totalizador: compuesto por un sistema de instituciones que establece un patrón jerarquizado y ordenado que incluye (o pretende incluir) todos los aspectos de la gestión, de forma de atender las necesidades de los ciudadanos, en tanto sujetos de derecho.

El Estado racional y jerarquizado: con una estructuración interna de las instituciones compartimentada en una cadena de toma de decisiones piramidal, determinada y ordenada; en la cual, dependiendo de la complejidad del problema, se avanza en niveles de jerarquía, en compartimientos técnicos y políticos.

Bajo estos conceptos se establecen los procedimientos burocráticos para atender al ciudadano.

## **Definición de política pública**

La *política pública* se define como la forma en que un determinado gobierno implementa acciones sobre la sociedad o sobre un territorio. Meny y Thoening (1992 citados en Moncayo, 2006) indican que una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico.

Federico Bervejillo (comunicación personal, junio de 2018) la define como «un compromiso declarado y responsable, *accountable*, del gobierno que dice: tengo estos objetivos, voy a destinar estos recursos, con esta finalidad y con estas metas, y mídanme por estos resultados».

Se debe diferenciar del concepto de *política*, definida como la forma que tiene una sociedad de establecer la dirección a la que pretende dirigirse y que, en términos generales, surge de la discusión social. Cabe señalar que esta definición se refiere a gobiernos democráticos, ya que en el caso de gobiernos de tipo autoritario, no existe la discusión a nivel social y la definición de la política queda reservada a la clase dirigente.

### **1.1.2 El Estado frente a la complejidad contemporánea**

Esta organización racional y moderna pensada para un mundo lleno de certezas, ordenado, acabado, donde solo queda por delante resolver problemas cotidianos, se presenta



ante un mundo de incertidumbres, de indeterminaciones y de cambios acelerados.

La complejidad de la sociedad multiplica las interrogantes y amplía los horizontes. Cambian las formas de relacionarse, producto de los avances tecnológicos de producción y comunicación y de la aparición de nuevas tecnologías. La globalización es un sistema en el que los procesos de acumulación de capital trascienden las fronteras. Las personas se desplazan buscando más oportunidades de trabajo y de espacios de intercambio. Los procesos económicos y los intercambios de bienes y servicios son atravesados por complejas lógicas globales, que traspasan fronteras locales político-administrativas y legislaciones nacionales y que dificultan el abordaje de los problemas legales de jurisdicción de una nación.

El proceso práctico hoy está liquidando el arraigo del Estado nación. El Estado actual ya no se define prácticamente como nacional, sino como técnico administrativo o técnico burocrático. La legitimación hoy no proviene de su anclaje en la historia nacional sino de su eficacia en el momento en el que efectivamente opera. Los estados nacionales ya no pueden funcionar como marco natural o apropiado para el desenvolvimiento del capitalismo. Porque una nación era en principio la coincidencia de una identidad social más o menos laxa en una realidad de mercado interno, nacional. El mercado ya desbordó totalmente las fronteras nacionales. Se constituyen macro estados (Mercosur, Nafra...) en los que las decisiones económicas van mucho más allá de las naciones. La interioridad nacional ya no es el marco propio de la operación del capital. Su Estado nación ya tiende a ser, bajo la supuesta sustancialidad de las fronteras nacionales, un obstáculo para la reproducción ampliada del capital. (Lewkowicz, 2004, p. 30)

En este escenario, el Estado, representado por sus instituciones compartimentadas y jerarquizadas, sufre una mutación en su rol y en su relación con la sociedad.

¿Cómo se adaptarán estas instituciones en este nuevo escenario que aún se plantea como una cuestión a resolver? Al menos en algunos aspectos este modelo parece inadecuado para trabajar en entornos complejos. El desafío es encontrar lugares propios para el abordaje de problemas multidimensionales, a través de figuras más flexibles y adaptativas que se relacionen con la nueva realidad contemporánea.

Lewkowicz (2004) señala que «en medio de la destitución, de la desolación, de la fluidez, uno pertenece a los sitios en los que puede pensar, en los que puede constituirse, en los que puede constituirse pensando» (p.31).

Ante la incertidumbre del escenario actual, queda por delante trabajar en nichos de oportunidad planteados desde lo estratégico, donde se puedan establecer o desencadenar procesos virtuosos para alcanzar los objetivos deseados. Este tipo de actuaciones requiere de un pensamiento innovador, muy diferente de los lugares de seguridad que nos daban los procesos institucionalizados.

La innovación implica dejar de lado (al menos momentáneamente) la seguridad que dan la experiencia y la instrumentación de políticas ya probadas.

Se necesitan nuevas capacidades: capacidad de aprender, de proponer, de evaluar y de repensar; capacidad de enfrentar problemas con una mirada fresca; capacidad de adaptar tecnologías y generar asociaciones estratégicas. Aquí, los escenarios dejan de ser de continuidad y pasan a ser dinámicos y desequilibrantes.

## **Las políticas públicas en el escenario contemporáneo**

En el escenario contemporáneo, el diseño y la implementación de las políticas públicas tienen como objeto la transformación de una realidad que es multidimensional y multisectorial. Su diseño integral debe atender diferentes variables al mismo tiempo. Asumir los impactos indirectos de las políticas sectoriales sobre otros aspectos de la realidad y trabajar en forma coordinada con otras políticas, son aspectos sobre los que se debe trabajar.

Una particularidad a tener en cuenta es la escala en la cual impactan. Una política de escala nacional genera impactos a escala local, de la misma forma que una política aplicada a nivel local podría tener consecuencias a nivel nacional. El impacto de la implementación de políticas de gran escala en los contextos locales muchas veces resulta en el desencadenamiento de problemas no previstos. Pero a la vez, la adecuación de estas políticas en lo local, las sitúa en una problemática concreta con mayores oportunidades de generar cambios positivos.

Los problemas que enfrentan los ciudadanos o los diseñadores o responsables de la definición de políticas públicas existen como muchas cosas a la vez... Así, el objetivo del enfoque de las políticas públicas no es separar estas cuestiones, sino reconocer cómo se llega a atender y estructurar los problemas a partir de la organización y el despliegue de los conocimientos. El enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formulación de políticas como el análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos. (Parsons, 2007, p. 99)

En definitiva, reconocer la multidimensionalidad y la multiescalaridad de la aplicación de las políticas públicas

permite otra forma de entender la realidad y de actuar sobre ella.

## **Modelos de gestión institucional**

Según Parsons (2007), existen tres modelos o metáforas que explican en forma sintética el modo de trabajo de una organización:

- organización de tipo burocrática: unitaria, uniforme, con normas y valores, jerarquizada;
- organización de tipo de mercado: regida por las leyes del mercado; muchos compradores y vendedores, que saben lo que quieren y pueden pagar por ello, actúan de forma independiente, pueden entrar y salir a voluntad y la información está a libre disposición;
- organización de redes o comunidades: en las que los actores tienen creencias y valores comunes, y las relaciones entre ellos son directas y multilaterales.

## **La organización en redes**

La organización en redes establece relaciones que se generan más allá de una estructura jerárquica. Busca la asociación estratégica de afinidades para atender aspectos concretos de su interés. Estas relaciones se proponen en múltiples niveles y en ámbitos técnicos, políticos o técnico-políticos. El abordaje a través de redes permite que el proceso de toma de decisiones sea complejo, multisectorial y que involucre a diferentes actores, sin abandonar por completo el sistema sectorial y jerárquico. Es dinámico, flexible y convive con este.

Uno de los desafíos que enfrenta este tipo de organización es la acumulación de experiencia y conocimiento, cuando cada proceso resulta nuevo y a medida.

Para dar respuesta, sería necesario avanzar en los siguientes aspectos:

- trabajar fuertemente en el sistema de indicadores y la evaluación de las políticas implementadas;
- aplicar la innovación como proceso cotidiano para la resolución de problemas complejos;
- capacitar constantemente a los actores técnicos y políticos a través de la asociación con otras instituciones.

### **1.1.3 Gobernanza**

#### **Concepto de gobernanza**

La incorporación de actores en los procesos de gobierno es un tema a tener en cuenta. La gobernanza o gobierno multinivel es otro de los desafíos que el Estado y sus instituciones deben abordar en los procesos de gestión.

La *gobernanza* es un concepto que describe los procesos sociales, políticos y económicos que se desarrollan en democracias, a través de la creación de espacios donde la toma de decisiones se realiza mediante procesos de consulta y cooperación entre actores involucrados. Esta forma de abordar la conducción de una política pública presenta múltiples desafíos y genera procesos de gran riqueza. La multiplicidad de visiones amplía la perspectiva y multiplica la posibilidad de soluciones que se presentan.

Deja atrás las clásicas separaciones de roles de las esferas pública, social y económica, y define un paradigma donde el Estado pierde su condición de responsable único de la conducción de una sociedad. La sociedad organizada en diferentes redes de asociación actúa en los procesos de decisión y gestión complementariamente con las instituciones

públicas, sin que estas pierdan su competencia en la conducción de la política pública.

En definitiva, es una forma de concebir la acción pública que se complementa con el rompimiento de las instituciones clásicas en términos de sectorización y jerarquía piramidal, y pasa a tener una posición de garante de los intereses públicos en marcos de colaboración y confianza con los agentes sociales y económicos que aportan cualidades como la financiación, capacidades de innovación y eficacia en la gestión de recursos.

La governance, por tanto, también puede ser definida como el conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias. (Schmitter 2001, citado por Cruz-Rubio, 2002)

Gran parte del estudio de la governance democrática se centra actualmente en el papel que las instituciones políticas, económicas y sociales juegan como articuladoras de decisiones públicas y como moldeadoras de procesos socioeconómicos al interior de los regímenes democráticos. (Cruz-Rubio, 2002)

## **Participación y gobernanza**

Los escenarios de gobernanza también presentan problemas asociados a la legitimidad y a la representatividad de la participación civil que pueden resultar en distorsiones en su finalidad primaria.

Teóricamente, los procesos de gobernanza suponen una sociedad que actúa con grados similares de acceso a los instrumentos de participación. Sin embargo, la sociedad contemporánea se presenta desarticulada y segmentada, con

problemas de desigualdad y de acceso a los modos de participación.

Esta nueva sociedad urbana nos aparece, a diferencia de la sociedad industrial clásica de los siglos XIX y gran parte del siglo XX, poco estructurada en grandes grupos sociales. Se describe usualmente como una sociedad individualizada, muy segmentada en grupos diversos, en unos casos por sus ingresos, en otros por su edad u origen (inmigrantes), o por su status socioeconómico o su relación con el trabajo (asalariado, autónomo, desocupado, propietario, directivo), incluso por su nivel cultural o por su posición en el territorio (integrados o más o menos excluidos). Pero se perciben sus fracturas, entre los que temen perder sus rentas de posición, mediocres privilegios y seguridades vulnerables (como se demuestra actualmente) y los que viven en precario, en sus trabajos y en sus derechos, sin otro horizonte vital que el de la incertidumbre, sin otra certeza que la de no poder alcanzar el nivel de sus expectativas ni de sus necesidades. (Borja, 2014, p.1)

Las oportunidades y los derechos de los ciudadanos no están dados en forma universal para todos los pobladores de la ciudad: aquellos que pueden acceder a sus servicios, utilizar sus espacios, y encontrar lugares de encuentro e intercambio. La participación, siendo un proceso asociado a la ciudad y a los ciudadanos, no tendría por qué escapar de la realidad que describe Borja. La participación como instrumento de gestión de la ciudad y la gobernanza como una forma más compleja de esta, replicarían las mismas asimetrías y segmentaciones que la sociedad. Grupos de poder con mayor accesibilidad y capacidad de organización propia pueden llegar a tener mayor grado de influencia en las políticas públicas. Y esto puede tener consecuencias negativas en el sistema de gobernanza. Los objetivos de diferentes sectores son muchas veces contradictorios y los que acceden a lugares privilegiados de poder lograrían ser

más exitosos a la hora de concretarlos. Aquí también es clave que el Estado pueda tener la capacidad de leer y entender este tipo de distorsiones en el sistema, para aplicar fórmulas o incorporar dispositivos que las compensen.

Resulta sumamente importante, por tanto, construir acuerdos sobre bases sólidas; es decir teniendo claras las reglas de juego: saber quién es quién, cuáles son los intereses de cada actor y cuáles son sus responsabilidades.

### **1.1.4 Desarrollo local**

El objetivo del desarrollo local es construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio definido, con frecuencia una región o municipalidad, para mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes. Esta definición nace de un consenso entre diversas instituciones globales tales como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, así como de académicos y profesionales con experiencia en el área. (Clark, Huxley y Mountford, 2012)

El desarrollo local está asociado a las capacidades internas de trabajo e innovación de un territorio y una sociedad determinados, que buscan insertarse desde una escala local en lógicas supralocales y nacionales. Se reconoce como un proceso endógeno cuya clave está en las propiedades intrínsecas del sistema. Es una construcción colectiva bajo el liderazgo de una figura o institución, que implica un cambio de mirada desde un orden centralista hacia uno regionalista o descentralizado.

En la actualidad, es evidente la importancia que el gobierno nacional le da al desarrollo local: la implementación



de políticas nacionales direccionadas específicamente al desarrollo de capacidades de los gobiernos de escala subnacional y la descentralización política son procesos que apuntan al desarrollo local y que, en definitiva, aportan al desarrollo de un país.

En resumen, el contexto actual de gestión de políticas públicas requiere nuevas miradas: revisar y rediseñar las instituciones en términos sectoriales y jerárquicos; establecer lugares para el trabajo asociativo en modelos de organización de redes y plantear contextos de desarrollo local a una escala adecuada, abordados desde la gobernanza y la participación, habilitando marcos normativos de trabajo que aporten legitimidad y fortaleza a estos procesos.

## **1.2 La gestión de la ciudad en el contexto contemporáneo**

### **1.2.1 Los procesos de planificación territorial: de la planificación racionalista a la planificación estratégica**

En el siglo XX, los procesos de planificación del territorio se entendieron como una disciplina determinista en la cual la definición de una imagen ordenada y acabada de la ciudad era la premisa. La idea de prever, controlar y diseñar un futuro deseable del territorio venía acompañada de un ideal de sociedad, una estructura social, económica y política que se consolidaba en el orden y en la forma de la ciudad.

La visión positiva de corte socialista de un futuro ordenado, según la cual el conocimiento y su aplicación

habrían resuelto los grandes problemas de la humanidad –ya sea políticos, sociales o económicos–, tiene su expresión física en la planificación moderna. Es así que luego de elaborado el plan (traducción normativa de una imagen-objetivo), la ciudad solo tendría que gestionarse, a efectos de alcanzar ese futuro imaginado, en forma casi mecánica mediante la ejecución de proyectos públicos y la aplicación de una normativa rígida y estática.

La tarea de la planificación racionalista buscaba desarrollar una propuesta cerrada con las reglas de juego predeterminadas hasta el detalle. El *zoning* –la formulación de mapas que sectorizaban la ciudad de acuerdo a usos específicos de suelo– era una de las herramientas fundamentales para planificar, «ordenar» y estratificar los usos del suelo, así como para conformar la imagen de la ciudad; era el reflejo de una sociedad que resolvía a través de la tecnología, los problemas propios de la revolución industrial.

En la esfera urbanística este reduccionismo resulta manifiesto en los enfoques funcionalistas y organicistas inspiradores de las primeras legislaciones urbanísticas europeas, entre ellas la Ley del Suelo de 1956 [España]. El esquematismo implícito en la descomposición entre los usos y las actividades urbanas conviene a la utilización de las técnicas de zoning y, en definitiva, a una concepción estática del plan, en cuanto consecución de un equilibrio intemporal, entre los múltiples factores que construyen el territorio. (Ezquiaga, 1998, p.5)

En la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en países capitalistas europeos, y posteriormente en Latinoamérica, se comenzó a tratar la idea de planificación desde una concepción teórica diferente. A partir de las doctrinas de Keynes, se visualizó la necesidad de una intervención en el mercado con el fin de absorber y rectificar algunas de sus variaciones y equilibrar los procesos no deseados. El Estado

como gran benefactor, aplicaba políticas públicas de planificación que aseguraran el Estado de bienestar.

La perspectiva clásica de la planificación, desde una concepción socialista hasta una de mercado, entiende que el Estado centralizado es el único que impartirá las reglas de juego. En el caso socialista, la aplicación de estas reglas en forma homogénea determina la necesidad de un Estado totalizador e incuestionable<sup>2</sup>; mientras que las reglas que actúan en un escenario capitalista incorporan medidas generalistas con el único objetivo de corregir desviaciones propias del sistema, de una manera racional y tecnicista. Son modelos reduccionistas que no tienen en cuenta la complejidad de los diferentes sistemas y las lógicas de la construcción de la ciudad, así como tampoco la correlación entre ambos. En los hechos, los procesos resultan mucho más complejos y las variables de la gestión de la ciudad determinan una realidad que muta constantemente.

Esto no significa un fracaso total de las herramientas de la planificación clásica, ya que muchas son utilizadas hoy día; por ejemplo: los parámetros urbanísticos de edificabilidad, retiros, alturas, las previsiones de espacios verdes, los proyectos de infraestructura o los equipamientos públicos.

En la década de los setenta se plantearon doctrinas historicistas. El posmodernismo puso en valor los hitos urbanos (o monumentos) y el tejido de la ciudad, como soporte de la urbe. Esta idea entiende la intervención en la ciudad a través de la repetición simbólico-representativa de los tipos morfológicos existentes. Si bien se diferencia de las

---

<sup>2</sup> «Estas ideas, cuya modalidad más radical estuvo representada por los escritos de Le Corbusier, terminaron materializándose en una suerte de vademécum urbanístico, *La carta de Atenas*, que pronto se transformó en una suerte de texto ritual para la articulación de una poderosa corriente urbanística que ganó adeptos en el mundo entero.» (De Mattos, 2004, p. 12)

teorías funcionalistas, cayó en la simplificación a través de la repetición y reformulación; y las expresiones estéticas del pasado terminaron por congelar las propuestas en el tiempo.

Para el inicio de la década de los noventa, se percibía que el ideal de planificación no lograba concretarse en la vida real. La caída de los procesos socialistas dio paso al capitalismo a escala global, desencadenando fases de crecimiento del propio sistema en nuevos lugares. La búsqueda de nichos de oportunidad en los territorios, asociada al relativo fracaso de la planificación centralizadora del Estado, llevó a pensar en nuevas alternativas al modelo determinista. En lo social, por ejemplo, Popper (2014) propuso como alternativa a la planificación racionalista, la intervención a través de lo que denomina 'ingeniería fragmentaria'. Entendiendo como imposible la planificación del sistema social por su alto grado de complejidad, la ingeniería fragmentaria avanza en pequeños cambios, evalúa los resultados y opera sobre estos. De esta forma, se dejan de lado los pensamientos deterministas y utópicos y se trabaja cuidadosamente con la realidad y sus variables, casi como una cirugía, de una forma más modesta.

Una de las diferencias entre la actitud utópica u holística y la actitud fragmentaria podría ser expuesta de esta forma: mientras que el ingeniero fragmentario puede atacar su problema con perfecta disponibilidad en cuanto al alcance de la reforma, el holista no puede hacer esto, pues ha decidido de antemano que una reconstrucción completa es posible y necesaria. (Popper, 2014, p. 47)

El capitalismo globalizado encuentra en este tipo de concepciones, lugares de desarrollo fuera de la mirada del Estado totalizador y centralizado. Los escenarios indeterminados, con acciones locales y fragmentadas, generan ambientes más propicios para el intercambio con el sistema social. Fuera del alcance de un gobierno central,

surgen la competencia y la rivalidad, surgen intereses y objetivos diversos; la estructura social, deja de tener una imagen objetivo única y pasa a desarrollar visiones disímiles, muchas veces contrapuestas.

...la idea fundamental emergente es que las sociedades, los cursos de acción social son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí. Con ello, se ha terminado por aceptar que la capacidad humana para decidir y actuar en este tipo de sistema es limitada y solo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal, que se manifiesta básicamente en aproximaciones por prueba y error, con resultados inciertos. (De Mattos, 2004, p.15)

## **1.2.2 La ciudad contemporánea**

En la sociedad actual, las ciudades tienen un rol protagónico. Son los lugares de acumulación del capital donde se generan tensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Donde los diferentes actores discuten, negocian y luchan por sus intereses. La multiplicación de oportunidades y el acceso a nuevos sistemas territoriales hace que la ciudad crezca ampliando la mancha urbana. Este crecimiento es heterogéneo, discontinuo y disperso. Los centros históricos se vacían, mientras que la periferia crece en forma desordenada, a impulsos dispares.

Los territorios urbanos que se constituyen son más o menos poblados, densos, polarizados. Pero en todas partes, presentan características idénticas: las áreas metropolizadas dilatan las aglomeraciones continuas y se extienden a varias decenas de kilómetros de las grandes ciudades que le dieron origen, las densidades

globales disminuyen, pero las zonas periurbanas se densifican; el tejido urbano ya no es sino fragmentado, las zonas continuas están dispersas, a veces entrecortadas por zonas rurales; los límites entre ciudades y campo se borran, se constituyen polarizaciones periféricas nuevas que disminuyen el peso del sistema radiocéntrico bastante característico de las ciudades europeas antiguas. (Ascher, 1999, p.1)

## **La actuación frente a los problemas de la ciudad contemporánea**

La periferia de la ciudad contemporánea se define a partir de la heterogeneidad: zonas de alto valor inmobiliario con servicios e infraestructuras instaladas, zonas de asentamiento irregulares con poblaciones vulnerables, intersticios rurales o vacantes, son algunas situaciones presentes. La ciudad no es un tejido homogéneo, sino un entramado de situaciones diversas; los tejidos esponjados son el reflejo de situaciones socioeconómicas y culturales dispares. Este fenómeno es estructural: se presentan problemas de falta de infraestructuras y equipamientos, problemas de transporte, conflictos de uso del suelo, segregación socioterritorial e inequidades, entre otros. En América Latina, especialmente, existen problemas de informalidad, de segregación y de crecimiento de la mancha urbana.

La ciudad ordenada y funcional del movimiento moderno o la ciudad congelada en el tiempo desde una visión posmoderna, acompañada en ambos casos de una sensibilidad física y estética, se desvanece ante estos problemas.

Esta situación condujo a la implementación de otras políticas que trataron de abordar la problemática mediante mecanismos que permitieran reactivar los mercados y mejorar las condiciones urbanas. Las políticas de tipo neoliberal comienzan a tomar protagonismo. En el ámbito urbano, estas

políticas buscan captar capitales que inviertan en la ciudad a través de proyectos inmobiliarios, de infraestructuras y de equipamientos. La competitividad entre los territorios propicia escenarios de desregularización. Las teorías neoliberales de los años ochenta y noventa dejaron fuera del ámbito de decisión política muchos de los aspectos económicos que impactan en el territorio. El nuevo marco teórico establecía que el crecimiento económico y social estaba determinado casi exclusivamente por la capacidad del Estado de crear las condiciones propicias para la inversión privada. Este proceso tendría características de acumulación y desarrollo en un círculo «virtuoso».

Estaba instalada la idea de que el mercado por sí mismo resolvería y regularía los problemas estructurales emergentes en la ciudad y que el Estado solamente debía ser el tablero de juego donde los actores desarrollaran sus técnicas y estrategias. En Latinoamérica, los resultados de la aplicación de estas teorías resultaron bastante negativos. Los problemas de degradación ambiental y la ruptura del tejido social, así como el incremento de la pobreza fueron solamente algunos de los problemas que se generaron.

En este contexto surgió también la idea de competitividad en o entre las ciudades. La *competencia* se refiere a la capacidad intrínseca de los territorios por captar inversiones externas, la cual se expresa en las propiedades que puede generar la ciudad, tales como capital de trabajo calificado, entornos económicos y fiscales que aseguren la rentabilidad de los negocios, incorporación de tecnologías y red de comunicaciones avanzadas, infraestructuras de soporte a la producción, marcos políticos estables. Estas propiedades son las que los gobiernos deberían asegurar para la inyección de inversiones que redundarían en un crecimiento y desarrollo de los territorios, las que también establecerían procesos de acumulación que se retroalimentan (como los procesos de aglomeración de industrias o de cierto tipo de actividades). El

escenario es el que marca el ritmo de las relaciones humanas y en consecuencia las lógicas de la ciudad como lugar de excelencia de los intercambios sociales.

El gobierno de las ciudades asume su gestión con base en estos principios, que según de De Mattos (2004) se traduce en dos conceptos básicos:

...neutralidad (la acción del Estado debe ser indirecta y las unidades productivas deben ser independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado) y subsidiaridad (el Estado debe intervenir directamente solo en aquellos problemas que las personas o agrupaciones de ellas no pueden resolver por sí mismas, o lo hacen de manera incompatible con el objetivo permanente que significa la búsqueda del bien común). (p.18)

Se pierde la confianza en el Estado central como institución mayor capaz de resolver los grandes problemas de la sociedad y se pone en valor lo local: los gobiernos locales en conjunto con su sociedad, se reconocen como idóneos para diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo. Surge así la idea de la descentralización como proceso político y territorial que apunta a la redistribución de capacidades y de poder.

Y es justamente la oposición global / local la que remite a los diversos niveles de abstracción o concreción en que se reorganiza la economía, la política y la cultura, en una época globalizada. La globalización divide en la misma medida que une. Las causas de la división son las mismas que promueven la uniformidad del globo. Es que asistimos a un proceso inacabado de reestructuración del modelo de acumulación capitalista, inducido por la adopción y difusión de nuevas tecnologías que en el campo de la producción posibilitan el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva... Lo global no puede prescindir de



lo local, ni lo local puede expandirse, o aun sobrevivir, desconectado de los movimientos globalizadores. Pero el realismo de lo local no puede resultar una visión miope dentro del escenario global. Lo fragmentario es uno de sus rasgos estructurales. La globalización no solo homogeneiza y nos vuelve más próximos, sino que multiplica las diferencias y engendra nuevas desigualdades. (Madoery, 2001, p.10)

### **1.2.3 La planificación estratégica como forma de abordar la problemática del desarrollo urbano**

#### **Concepto de planificación estratégica**

El término *planificación estratégica* surge como una forma de actuar y de definir el rumbo a seguir por una sociedad. La planificación estratégica se explica, en parte, por la necesidad de los gobiernos locales de incorporarse a los procesos globales de desarrollo. Trabaja en base a escenarios prospectivos complejos, con alto grado de incertidumbre, que incorporan múltiples variables.

Aplicada a la planificación urbana, la planificación estratégica tiene como desafío enfrentar problemas nuevos, inciertos y trabajar a partir de ellos. Se cambia el proyecto cerrado y determinista por el concepto de imagen deseada de un futuro posible en un horizonte a mediano y largo plazo, que se construye a partir de una visión prospectiva y concertada de múltiples actores. Es una construcción colectiva.

La planificación estratégica del desarrollo supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes (recursos naturales, actividad industrial, capital humano, etc.), y de las modalidades de explotación de

sus recursos y activos potenciales. Cuando hacemos referencia a la comunidad, entendemos por ello al colectivo de representantes de los diversos sectores socioeconómicos que la integran, incluido el Estado. En un proceso de sucesivas iteraciones, la comunidad acuerda una orientación de desarrollo, decidiendo cómo se asignarán los recursos y cómo se financiará su explotación. El proceso en su conjunto constituye un verdadero aprendizaje social sobre fortalezas y debilidades de la comunidad territorialmente construida. (Reese, 1999, p.2)

La planificación estratégica abre espacios flexibles de trabajo y desarrolla mecanismos de gestión adaptativa ante los cambios e imprevistos que surgen. Una de sus características más destacadas es la incorporación de la dimensión del tiempo, no ya como un futuro positivista acabado y exento de problemas como lo hacía la planificación ortodoxa ni tampoco desde la mirada idealista del pasado como lo hizo el posmodernismo, sino entendido como un factor incierto y cambiante.

Entre las variables, temáticas y herramientas que la planificación estratégica incorpora, se destacan las siguientes, por considerarse claves para el presente trabajo:

### **La generación de espacios de negociación**

La planificación estratégica supone la flexibilidad en los instrumentos que aplica y abre espacios de negociación y coordinación. Es muy importante que estos espacios existan como forma de optimizar los recursos, que en la mayoría de los casos (y en especial en Latinoamérica) son bastante limitados.

Se proponen métodos adaptativos que busquen la concertación y el avance a través de metodologías de toma de decisiones.

## El sistema de gobernanza en el espacio urbano

La importancia de la participación ciudadana, como parte del sistema de gobernanza de los procesos de planificación estratégica, es clave en el desarrollo de una propuesta urbanística por varias razones: la participación establece espacios de trabajo para una gestión más integradora, permite un conocimiento mayor del proyecto por parte de la población y habilita a alcanzar consensos más amplios.

El conocimiento de los procesos y el involucramiento de los actores en estas temáticas, crea en sí mismo un valor agregado. Establece el clima de trabajo para el conocimiento propio de la población, de sus fortalezas y de sus debilidades. La generación de una trama social y cultural es un activo necesario para poder alcanzar procesos virtuosos de innovación y desarrollo.

Por otro lado, es imprescindible que la participación sea estable y continua en el tiempo. La gestión acompaña y verifica constantemente el proceso y permite la revisión y el ajuste permanente. Por tanto, el involucramiento de la población, o parte de esta, a través de canales de comunicación válidos hace también al éxito de los procesos que se desencadenan a partir del plan. Al respecto, Bervejillo (comunicación personal, 2018) expresa:

Estas herramientas son buenas porque es importante cuidar a tus interlocutores si algún día querés cooperar con ellos. Los tenés que reconocer, los tenés que tratar, pero no solo cuando ellos vienen con una propuesta, y vos te tenés que sentar a discutir. No. Me refiero a una cosa más institucional, más el reconocimiento.

Cuando la participación se da en contextos de trabajo más o menos ordenados, más o menos continuos, ligados a la toma de decisiones se trata de procesos asociados a la gobernanza. Cruz-Rubio (2002) señala que el concepto de *gobernanza* «ha sido asociado a los conceptos de co-

dirección, interacción y cogestión, y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales» (p. 3).

La complejidad del hecho territorial adquiere una herramienta de planificación y gestión fundamental. La posibilidad de asumir escenarios donde el Estado juega como un articulador del diseño y la implementación de políticas públicas, sin olvidar las responsabilidades propias hacia la comunidad, es un camino a explorar. El Estado se presenta como articulador de actores y gestor de procesos, capaz de adaptarse a realidades diferentes en las lógicas globales, resolver conflictos y establecer las reglas teniendo presente el interés general como premisa fundamental de su actuación.

El enfoque de planificación estratégica, en particular desde un territorio, requiere la explicitación y manejo de conflictos acerca de las metas y estrategias de desarrollo. Los conflictos pueden referirse a los fines (qué); a los medios (cómo); a la filosofía (por qué); la localización (dónde); el tiempo (cuándo); y a los grupos que resultan beneficiados o perjudicados en la resolución de un asunto (quiénes). En todo caso, la organización debe estar preparada para manejar el conflicto en el proceso. (Gargan, J. J., 1992) Recordemos que la construcción de consensos mediante la negociación de puntos de vista e intereses dispares es un componente sustantivo para el éxito de estrategias de desarrollo. (Bervejillo, 1996)

Urruzola (2005), al respecto, señala:

Gestionar el territorio, en la medida que este solo puede existir en su constante devenir, es una tarea permanente. Debe responder a una perspectiva de largo aliento, de naturaleza social (un destino voluntario), que a la vez que trasciende a cada uno de sus planes y proyectos, se realiza a través de su capacidad para concretarlos. Necesita construir los respaldos necesarios que la hagan viable. Implica rumbos precisos de sociedad y por ello mismo se trata

de una tarea que combina política y proyecto como dos caras de una misma moneda. Gestionar el territorio es un aspecto esencial del habitar. Por ello, son sus habitantes los primeros responsables en el desarrollo de semejante tarea.

## **La generación de espacios de coordinación institucional**

Históricamente, el Estado, a través de sus instituciones, ha implementado políticas sectoriales que atienden problemáticas específicas. Esto ha significado superposición de acciones, esfuerzos contradictorios y descoordinación. Ejemplos son los programas vivienda social que no tienen en cuenta los aspectos sociales y económicos o la promoción de industrias en áreas ambientalmente vulnerables.

El desafío de la planificación del territorio, y en especial de la planificación estratégica de la ciudad, está en encontrar espacios de coordinación interinstitucional que atiendan en forma integral los problemas urbanos. La implementación de políticas públicas en este sentido, utilizando las instituciones en formato de redes, tiene como ventajas la optimización de los recursos, el cumplimiento de objetivos urbano-territoriales y una conciencia expresa de los impactos directos e indirectos en su aplicación.

## **Liderazgo y marketing urbano**

Otro de los conceptos que se manejan asociados a los procesos de negociación son las estrategias de marketing urbano o *benchmarking*. Este concepto proviene del ámbito empresarial, en cuanto estrategia para la colocación de un producto en el mercado. Hace referencia a la práctica aplicada por empresas que estudian, analizan y diseñan estrategias para posicionar competitivamente una ciudad frente a otras en temas como servicios, turismo o producción.

Este benchmarking de ciudades se define como aquel método sistemático y continuo que consiste en identificar, aprender e implantar aquellas prácticas y capacidades más efectivas de otras ciudades para así mejorar las propias actuaciones en materia de oferta urbana. (Muñoz, 2003, p. 7)

El marketing de ciudades surge como un complemento operativo de la planificación estratégica frente a los nuevos desafíos contemporáneos. Bajo el liderazgo de algún actor local, casi siempre de orden político, se definen mecanismos que aseguren la inserción en lógicas supraterritoriales, trazando estrategias y diseñando líneas proactivas a los efectos de concretar operaciones en la ciudad. Muchas se han focalizado en la recuperación de áreas degradadas, en desuso o grandes áreas vacantes: zonas portuarias con problemas de relacionamiento con el resto de la ciudad, centros históricos, zonas industriales, entre otros. Los desarrollos propuestos integran programas de tipo global, como centros de negocios y servicios, donde se instalan oficinas de empresas multinacionales que necesitan un conjunto de programas anexos, buena conectividad (física y virtual) y mano de obra calificada y no calificada.

Si bien el marketing de ciudades ha tenido diferentes grados de desarrollo y éxito, es una herramienta válida a la hora de vender y competir con otras ciudades. Siempre es importante el diseño de instrumentos eficientes, tales como figuras de asociación innovadoras, campañas de publicidad o realización de eventos, que pongan en valor las características morfológicas de una ciudad, así como otros valores intangibles como la cultura o la historia. Como ejemplos se pueden mencionar los casos de: Bilbao, Barcelona y Curitiba.

Por otro lado, el marketing urbano viene de la mano de un liderazgo político o técnico-político. El marketing urbano es un proceso agresivo de búsqueda de inversiones y

oportunidades fuera del propio sistema urbano. En ese sentido, la voluntad política de abordar estos procesos resulta clave e imprescindible. Pero también debe convencer a los demás actores dentro del sistema urbano, para embarcarse en las tareas de promoción y construcción de ciudad, acordando y alineando las estrategias y tareas a desarrollar.

Está claro que todo este proceso debe contar con una definida voluntad política que impulse los cambios. El liderazgo del estado municipal en el proceso de planificación/gestión es ineludible para garantizar la equidad y complementariedad de las políticas que se definan en el marco del Plan. (Reese, 1999, p.4)

#### **1.2.4 El proyecto de consolidación urbana como forma de actuación en la ciudad**

##### **Concepto de proyecto urbano**

El *proyecto urbano* es una intervención física compleja en un sector de la ciudad que, por la multiplicidad de actores y factores que intervienen, termina por generar transformaciones y modificaciones más allá de su espacio de acción concreto. Generalmente contiene programas diversos orientados a la instalación de nuevas infraestructuras, equipamientos y espacios públicos. El paquete programático puede ser público, privado o mixto. Toda la operación significa una importante inversión, que puede realizarse en etapas a los efectos de diferir en el tiempo los desembolsos de dinero.

La complejidad del proyecto urbano implica tener en cuenta múltiples aspectos: ambientales, sociales, económicos,

físico-espaciales, normativos, entre otros. Deben estudiarse las características del entorno a varias escalas, las estructuras preexistentes, la población objetivo y el mercado del suelo, entre otras variables. Asimismo, es sumamente importante la componente económica, independientemente de si es una acción pública, privada o mixta. Todas las componentes deben quedar debidamente cuantificadas y establecidas en el tiempo.

Como son proyectos a largo plazo, es importante la evaluación y el ajuste de cada etapa adaptando la propuesta a los escenarios cambiantes. Para esto, podrían elaborarse indicadores, como por ejemplo los indicadores de la matriz presión, estado, impacto y respuesta (PEIR).

## **Naturaleza del proyecto urbano**

El *proyecto público* es aquel en el que toda la inversión es realizada por el Estado, responsable de cada uno de las etapas de elaboración y gestión. Son los proyectos de tipo sectorial que incorporan programas de salud, educación, equipamientos cívicos, equipamientos de infraestructura, entre otros.

El *proyecto privado* tiene por objetivo una rentabilidad económica mediante la comercialización u operativa de productos comercializables. La relación con el sector público se da a través de los permisos necesarios para la construcción, cambios normativos e instalación de nuevas infraestructuras. También pueden establecer mesas de negociación con el sector público a los efectos de trabajar temas como los impactos del proyecto, la aplicación de cargas urbanísticas, recuperación de plusvalía, la incorporación de espacios públicos, entre otros.

El *proyecto mixto* es aquel que combina el objetivo principal de la rentabilidad del negocio con el objetivo del sector público de consolidación urbana. Los programas serán



públicos y privados. La negociación y el acuerdo son los mecanismos de trabajo utilizados en este caso. El Estado debe articular, aunar esfuerzos y aprovechar sinergias propias del sector privado para alcanzar el desarrollo y la incorporación de infraestructuras y servicios a la ciudad de una forma adecuada.

## **Gestión del proyecto urbano**

Para la gestión de un proyecto urbano se deben establecer las responsabilidades y competencias de los actores involucrados. Se pueden establecer indicadores, revisiones y ajustes de cada una de las etapas; de esta forma se trazarán nuevas estrategias de desarrollo y se optimizarán los nuevos recursos que pudieran surgir.

Según Garay (2010), en los grandes proyectos urbanos podrían identificarse las siguientes etapas:

- **Iniciativa:** etapa de reconocimiento de zonas que por sus características de ubicación o de oportunidad podrían ser objeto del desarrollo de proyectos de este tipo.
- **Primera evaluación:** una vez identificado el lugar, deberá constatarse lo previsto en el plan y determinar las orientaciones básicas.
- **Formulación del proyecto y desarrollo de la propuesta:** define a qué busca dar respuesta, cuáles son las acciones y los instrumentos a utilizar, cuáles son los resultados esperados. Asimismo, se deberá tasar la tierra, definir las infraestructuras, las áreas a edificar y los espacios libres. Se realizará la evaluación económica costo-beneficio.
- **Desarrollo de las instancias preoperacionales:** corresponde a la constitución de la entidad promotora, la que tendrá la responsabilidad jurídica, patrimonial y financiera.

- Formulación de la programación de obras en la primera etapa: elaboración de gráficos y documentos, evaluación de impactos, realización y sistematización del plan maestro (es aquí donde el trabajo se aproxima más a los problemas de diseño).
- Gestión: aprobación ante la entidad pública, pudiendo realizarse una presentación abierta a la población; realización del plan de comercialización; definición de etapas, programación del flujo de caja, cálculo financiero, líneas de financiamiento y construcción.

### **El proyecto urbano en el marco de la planificación estratégica**

El proyecto urbano en el marco de los procesos de planificación puede entenderse como la materialización de una normativa prevista en el plan o, al contrario, como la necesidad de revisar los supuestos asumidos ante nuevos escenarios no previstos, atendiendo a nuevas oportunidades surgidas de una coyuntura especial.

En todo caso, el proyecto urbano debe atender los grandes lineamientos y los objetivos generales de un modelo de desarrollo sostenible.

El plan se constituye, así, en la descripción político-técnica y analítico-operativa, capaz de instrumentar un proyecto de transformación en condiciones de dar cuenta de los resultados concretos. Plan más ciudadano que institucional, fundado en una real condición política, en tanto se formula concertadamente como la idea de ciudad y de su «necesaria» transformación, menos específico en las definiciones funcionales y morfológicas de detalle, pero más intencionado y definido respecto al cuadro base de interacción y oportunidad de las políticas referidas al presente y al futuro de la ciudad. (Etulain, 2009, p.39)

Los proyectos urbanos se pueden enmarcar en tres tipos de actuaciones:

- Grandes vacíos urbanos: lugares vacantes que se presentan como áreas de oportunidad, pero sin desarrollo. Las razones podrían involucrar procesos económicos, jurídicos (asociados a la tenencia de la tierra) o procesos de especulación de la tierra o tierras fiscales que han dejado de tener un interés para el Estado. El proceso de planificación puede identificar estas áreas y romper la inercia del no desarrollo.
- Áreas en desuso: son áreas que habiendo sido utilizadas con anterioridad hoy se encuentran en procesos de abandono o de clara degradación de infraestructuras, usos y de carácter ambiental. Generalmente son áreas ubicadas en zonas céntricas, donde existe un alto grado de inversión ya acumulada. Las operaciones urbanísticas apuntan a su mejoramiento, consolidación o reconversión.
- Áreas de expansión: zonas periféricas, contiguas a la ciudad e identificadas como oportunidades de crecimiento a partir de su cercanía a otras zonas urbanizadas.

## **El proyecto de consolidación urbana**

El proyecto de consolidación urbana se asocia a áreas vacantes o a áreas en desuso de la ciudad. Si bien este tipo de proyectos ha existido a lo largo de la historia de las ciudades, actualmente adquiere un carácter diferente: son proyectos asociados a procesos económicos y sociales de carácter global. Los programas son variados y casi siempre incluyen programas de vivienda y servicios terciarios. En estos casos existe un doble interés por parte del sector público: el mejoramiento de un entorno urbano y de la calidad de vida de sus habitantes y la activación económica de una pieza urbana.

El proyecto intenta recomponer una situación discontinua en la ciudad y devolver a esta, espacios equipados y espacios públicos de calidad.

El desarrollo de estos sectores siempre viene acompañado por asociaciones con el sector privado en diversas modalidades, ya sea contratos, consorcios u otro que pudiera diseñarse específicamente para el desarrollo. Y generalmente se encuentran insertos en procesos de planificación territorial, definidos como proyectos estratégicos para la gestión del plan.

### **El proyecto de consolidación urbana como forma de actuación territorial**

En el marco de la planificación estratégica el proyecto de consolidación urbana resulta en una forma concreta de transformación. La instalación de equipamientos públicos, infraestructura y viviendas de interés social, así como la revitalización edilicia y la incorporación de espacios públicos son algunos de los objetivos a cumplir a través del proyecto de consolidación urbana. En términos económicos, los objetivos pueden apuntar a la reconversión o desarrollo de áreas subutilizadas para optimizar la capacidad del territorio, consolidando áreas con infraestructuras y servicios existentes subutilizados. Otros objetivos podrían ser ambientales: por ejemplo, la mejora de la calidad de los recursos hídricos, protección y potenciación de recursos naturales.

La planificación estratégica debe encontrar los lugares de trabajo para encauzar el proyecto de consolidación urbana hacia los objetivos planteados y entenderlo como una oportunidad. El reconocimiento y delimitación de estas áreas de oportunidad, de la mano de una gestión diferenciada más abierta a la negociación, es fundamental. En el escenario actual, a medida que los procesos económicos adquieren una dimensión global y que los territorios se complejizan, surgen

nuevas formas de accionar desde la esfera pública, tendientes a flexibilizar la acción en actuaciones de carácter territorial. En la medida que se construye el sistema de planificación urbana, se presenta el desafío de gestionar el territorio, no ya desde la mera concreción de proyectos sectoriales, sino con una visión integral donde el Estado tiene un rol proactivo en su desarrollo.

A nivel internacional existen varios ejemplos de este tipo de actuaciones, por ejemplo: las intervenciones urbanas en París a través de figuras como las ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) o la recuperación de los Docklands en Londres. A nivel regional también existen ejemplos de intervenciones urbanas con criterios similares: Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina), Porto Maravilha (Brasil) o ejemplos más recientes como la intervención del frente sobre el río, en Rosario (Argentina).

### **1.3 La concertación público-privada en el desarrollo urbano**

En el marco de los procesos de planificación estratégica y de desarrollo de proyectos de consolidación urbana descritos, las acciones en clave de participación público-privada son una forma de dar respuesta a los problemas urbanos.

#### **1.3.1 Aproximación histórica**

La *concertación o colaboración público-privada* (CPP) es un instrumento que surgió en contextos de gobiernos neoliberales, frente a la necesidad de generar infraestructuras y servicios en sectores degradados de las ciudades, en circunstancias de crisis económica. Se comienza así a

cuestionar algunas prácticas del urbanismo tradicional que, más que promover procesos, encasillaban los usos en compartimentos estancos a través de herramientas como el *zoning*, dejando de lado la complejidad misma del territorio y simplificando la problemática a unas pocas variables de sencilla resolución. Desde el sector político se pone en tela de juicio este tipo de prácticas, ya que restringirían las lógicas productivas del mercado.

Según decía la derecha radical, la planificación había distorsionado e inhibido el funcionamiento de las leyes de mercado, obligando a los empresarios a elegir lugares que no eran los óptimos e incluso había ahogado el espíritu empresarial. Consideraban que era en parte responsable de que las ciudades y regiones hubieran sido incapaces de generar nuevas industrias que pudieran sustituir las que habían quedado obsoletas. Estaban convencidos de que lo peor había sido la planificación regional. (Hall, 1996, p. 355)

En la década de los sesenta, los nuevos paradigmas del urbanismo apuntaron a tener una actitud más proactiva. Frente a la crisis económica y a un Estado que proclamó la necesidad de recortar el gasto público, se encontró en las asociaciones público-privadas una posible vía de acción.

El colapso de lo público tras una época de grandes nacionalizaciones y de gran presencia de los Estados en la recuperación de las economías de posguerra justificó que se acudiera a la ayuda del sector privado en la producción de bienes públicos y en la presentación de servicios a los ciudadanos. Desde ese momento, las técnicas de CPP se extendieron a otros ámbitos en los que la financiación tradicional no era adecuada, como la construcción de infraestructuras de transporte, el abastecimiento de agua o el tratamiento de aguas residuales, siendo, en muchos casos, un primer paso hacia la privatización de estos servicios. (Araujo, 2013, p.13)

En este sentido se pueden mencionar dos ejemplos significativos:

En Estados Unidos, la crisis generó cierre de industrias, zonas fabriles en desuso y zonas portuarias en decadencia. La pérdida de fuentes de empleo se vio reflejada en las áreas residenciales y la solución de vivienda comenzó a ser un problema. Frente a economías en retroceso, los fondos públicos también fueron escasos. Ejemplos de actuaciones ante esta situación son: el Frente Marítimo de Boston y la revitalización del puerto interior de Baltimore (1960 - 1970) mediante el financiamiento del sector privado. Ambos proyectos tenían como objetivo la refuncionalización y revitalización de sectores abandonados de la ciudad, asociados a usos industriales y portuarios, ubicados en sectores cercanos al centro. La oportunidad de reconversión incluía la diversificación de actividades: recreativas, culturales y de servicios, y programas residenciales para sectores medios y altos.

En Gran Bretaña, este modelo fue tomado y aplicado casi de inmediato en una problemática similar: contextos urbanos degradados producto de procesos económicos globales e incapacidad por parte del Estado de asumir los costosos procesos de recuperación urbana. Frente a la crisis, el gobierno neoliberal implantó una metodología de trabajo denominada *New Public Management*. Bajo los conceptos de economía, eficacia y eficiencia, redujo considerablemente la inversión del Estado. Implementó la privatización de empresas públicas, la reducción de personal y el enlentecimiento de inversiones en infraestructura y servicios públicos. Se instauraron metodologías o instrumentos que habilitaron, en forma progresiva, la incorporación del sector privado en temáticas como educación, salud, información y comunicación. Al inicio, se trabajó en la concesión de obra pública, minimizando los riesgos de ejecución. Una vez ejecutado, el Estado tomaba la obra y la gestionaba, y el

privado obtenía el pago acordado, dando por culminada la asociación.

A medida que se avanzó en los modos de participación público-privada, en ambos casos se comenzaron a ensayar otras formas, como los contratos tipo BOT: *Built Operate and Transfer*. Aquí el privado financia la obra, pero a cambio no recibe un precio, sino que mantiene la gestión del proyecto y obtiene las ganancias de operación por un período de tiempo pautado. Una vez finalizado el tiempo acordado, vuelve al Estado. En Estados Unidos se trabajó en este tipo de contratos; en Gran Bretaña se comenzó a diseñar la fórmula *Private Finance Initiative*, en la cual se asumen los riesgos en forma compartida. El grado en que se comparten los riesgos termina por definir los tipos o las formas en que ambos sectores se incorporan al proyecto. En cada caso y en cada contexto, el diseño de estos dispositivos busca ser innovador en función de los objetivos que se presentan: encontrar una solución a una problemática concreta, sea esta de carácter sectorial o territorial. Frente a la aparente incapacidad del Estado de abordar la solución por medios más tradicionales, se diseñan diferentes modalidades de colaboración público-privada.

Los gobiernos socialistas en las décadas del sesenta y setenta, frente a nuevos desafíos como la reivindicación de derechos sociales, encuentran diferentes modalidades de asociación con sectores privados. Pero el agotamiento del sistema, por diferentes razones, llevó al resurgimiento de estados de derecha en los ochenta y noventa, que consecuentemente rompieron con las políticas de tipo colaborativo-socialistas y asumieron fuertes quiebres en la forma de afrontar la gestión de gobierno. La necesidad de avanzar en la consolidación de un modelo de estados más pequeños, retraídos y con fuertes recortes presupuestales, llevó a la implementación de políticas privatizadoras de servicios que históricamente habían estado bajo la órbita



pública. Los objetivos de tipo social se dejaron de lado y las políticas se enfocaron en la macroeconomía, con indicadores generales de desempeño. Se entendía que las reglas generales del libre mercado asegurarían el crecimiento y el desarrollo de las naciones. En este enfoque, la colaboración de los sectores públicos y privados resulta innecesaria y poco eficiente, y se reduce a la clásica licitación de obra pública y al extremo de la privatización de servicios tan indispensables como la energía o el agua potable.

...según algunos autores, y aunque el modelo colaborativo pudo ser atractivo para los gobiernos socialdemocráticos de los 60s y de los 70s, la colaboración fue profundamente cuestionada y puesta en riesgo durante la década de los 80 y de los 90 por los gobiernos que, de corte neoliberal, priorizaron la competencia de los objetivos y de los contratos para promover una clara evaluación de los servicios y una mayor eficiencia en las actuaciones. Durante esta temporada las estrategias colaborativas eran percibidas como como un instrumento de un ya colapsado Antiguo Régimen. (Araujo, 2013, p.13)

Finalmente, en el escenario contemporáneo se retoma la CPP desde una mirada colaborativa donde la oportunidad de acción permite compartir riesgos y beneficios. Se encuentran algunos ejemplos que aparecen en el contexto internacional, como las operaciones de Paris Rive Gauche y el caso de los Docklands en Londres. El Estado recurre a la sociedad con el sector privado, para encontrar soluciones a problemas de gran escala y de difícil solución.

### 1.3.2 Definición de concertación público-privada

#### Definiciones preliminares

La Comisión de las Comunidades Europeas (2004) describe los procesos de CPP de la siguiente forma: «*La expresión “colaboración público-privada” (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.*»

La CPP también se podría definir enunciando las características relacionadas con los roles de cada una de las partes:

De acuerdo al *Programa para el impulso de asociaciones público privadas en Estados Mexicanos* (2009), es un «...término aplicable a toda asociación entre parte pública y privada, para el desarrollo de una infraestructura pública y/o el desempeño de un servicio público, que cumpla las siguientes características: participación privada en la financiación y/o en la gestión, transferencia de riesgos y relación contractual a largo plazo.»

En el mismo sentido, en el contexto más cercano de América Latina y el Caribe, un estudio encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo a The Economist Intelligence Unit (2014) define las APP de la siguiente forma:

...el término APP se refiere específicamente a proyectos en los cuales existe un contrato a largo plazo entre un organismo del sector público y una entidad del sector privado para el diseño, construcción (o modernización), operación y mantenimiento de infraestructura pública.

Generalmente, el financiamiento es provisto por la entidad del sector privado, y se transfieren al mismo significativos riesgos referidos a la construcción, operación y mantenimiento, asumiendo además el riesgo por disponibilidad o por demanda. Sin embargo, el organismo del sector público retiene la responsabilidad por la supervisión de las políticas y por la reglamentación y la infraestructura generalmente revierte al control del sector público a la conclusión del plazo del contrato. (p.56)

Esta definición es más específica ya que se centra en una asociación de tipo contractual a largo plazo y la necesidad del traslado de riesgos y beneficios. Incorpora el concepto de la responsabilidad del Estado en forma explícita: el Estado como fiscalizador de la política pública.

Entonces, desde el punto de vista conceptual, las asociaciones público-privadas se apartan de la contratación clásica del sector público. Se caracterizan por un tipo de asociación colaborativa donde ambas partes aportan las fortalezas que cada uno tiene y comparten riesgos y beneficios. A grandes rasgos, la CPP tendría fundamentalmente las siguientes características:

- Estratégica: busca encontrar la oportunidad de asociación en alguna temática específica que habilite el desarrollo de un servicio, infraestructura o la necesidad de completar, revitalizar o reconvertir algún sector del territorio.
- Asociativa: la asociación de ambas partes no solo permite concurrir en sinergias, que de otra forma no serían posibles, sino que permite compartir las ganancias (que no siempre son monetarias) y asumir de forma compartida los riesgos que un proyecto implica.
- Colaborativa: permite que ambas partes se involucren e intercambien en todas las etapas del proyecto,

incluso desde el diseño mismo. Esta cualidad habilita a incorporar desde etapas tempranas otras visiones de la propuesta.

## **La colaboración público-privada en tanto asociación estratégica**

En un sentido amplio, cada uno de los sectores involucrados, público y privado, aporta en forma complementaria las fortalezas que tiene:

Desde el sector público se incorpora la visión estratégica y la oportunidad de realizar una operación de este tipo. Define la normativa (la del plan o un régimen excepcional), tiene la «llave» para realizar gestiones ante otros organismos, proveer servicios públicos, articular con otras instituciones y otros programas públicos.

Al decir de Borja (2002) sobre el quehacer de las ciudades, el rol del sector público está claramente definido como motor de desarrollo en el sentido del deber ser de la planificación:

El sector público debe ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario. No hay grandes proyectos urbanos, de reconversión o ex novo, sin un programa público potente que abra brechas, que impulse operaciones ancla y que establezca certidumbres y condiciones para los agentes privados. El mercado solo no hace la ciudad, la destruye primero y luego se destruye a sí mismo, pues genera monopolios y rentas de posición, es decir elementos rígidos y paralizantes. El sector público, por el contrario, puede desarrollar la ciudad utilizando el mercado. (p. 394)

En esta opinión, el privado sería directamente incapaz de generar ciudad por sí solo, ya que por su naturaleza solamente se rige por las condiciones propias del mercado de

competencia, repitiendo reglas rígidas y competitivas que terminan por destruir los elementos clave que articulan la ciudad. Al decir de Julio Villamide (comunicación personal, junio de 2018):

El sector privado aporta claramente el sentido de riesgo y el dinero, y eventualmente, creatividad, en ocasiones; el sector público, algo que es insustituible es que es el gran director de orquesta; no creo que el mercado haga por sí mismo la mejor ciudad ni solucione los problemas de la gente; entonces es ahí donde la mano del Estado es insustituible. Esas grandes líneas de acción, las grandes reglas de juego, qué se puede hacer, qué no se puede hacer, es el público el que lo debe manejar.

En algunos ejemplos donde el sector privado ha creado territorios, los resultados se alejan de la ciudad entendida como espacio integrador de la sociedad. Los barrios privados o los procesos de gentrificación de los centros deteriorados de muchas de las grandes metrópolis son ejemplo de esto. Difícilmente estos territorios entren dentro del marco conceptual de ciudad del presente trabajo, ya que no cumplen con la principal característica: lugar de intercambio, de interrelación de aquellos que son diferentes, lugar de lucha de clases, lugar de oportunidades, un lugar de desarrollo que apuesta a la mixtura de personas y mercancía.

Desde el sector privado, se aporta el conocimiento práctico en el desarrollo de este tipo de negocios, estudios de mercado, de marketing y publicidad y de rentabilidad financiera. Generalmente aporta el financiamiento y se desmarca de los procesos burocráticos propios del sector público haciendo más ágil la toma de decisiones. Incorpora programas que generalmente el público no desarrolla.

A partir de lo expuesto, se podría decir que es el sector público quien debería establecer las reglas de juego preliminares e identificar las áreas de oportunidad, objeto de la transformación urbana; y que el privado aportaría su

conocimiento en base a las grandes líneas predefinidas. En esta línea de razonamiento, la generación de la idea primaria por parte de un gestor privado carecería de esta macrorreflexión, encontrándose sesgada por una idea economicista según la cual, la mayor rentabilidad del suelo es el objetivo. Si bien esto podría ser cierto, también la identificación de la oportunidad por parte del privado podría desencadenar procesos no previstos, pero exitosos en términos urbanísticos. Dependerá de la astucia del sector público para canalizar estas acciones y repensar sectores de ciudad no identificados por el proceso de planificación.

### **Concepto de colaboración público-privada**

En este punto, se estaría en condición de establecer una definición de colaboración público-privada posible a los efectos de este trabajo:

La *colaboración*<sup>3</sup> *público-privada* es una relación compleja de dos entidades con objetivos distintos que se relacionan para desarrollar un proyecto determinado. Esta relación se desarrolla desde etapas tempranas del proyecto y se continúa en forma constante, incluso hasta etapas de comercialización o gestión. Este vínculo, dependiendo de los términos en que se concrete, comparte y asume los riesgos y los beneficios del proyecto. Se caracteriza por su carácter estratégico, asociativo y colaborativo.

A partir del devenir histórico resurgen políticas de participación público-privada como una forma de abordar la

---

<sup>3</sup> Si bien en la bibliografía estudiada se utiliza indistintamente los términos asociación, colaboración, concertación, participación (en inglés *partnership*), a los efectos del presente trabajo se prefiere utilizar el término colaboración o concertación, ya que sugiere el apoyo recíproco y estratégico más amplio de los procesos.

gestión del territorio en contextos de gobernanza. La participación activa de diferentes actores sociales, económicos y políticos, y de la sociedad en su conjunto, redefine y pone en crisis el rol del Estado mismo. Trabajar conjuntamente con la sociedad civil organizada, en nichos de oportunidad, permite avanzar en la consolidación de estructuras y objetivos bien diversos. Permite cuantificar y ordenar las demandas y las inquietudes de los ciudadanos y articularlas en la gestión del territorio, en la medida de las posibilidades. Este tipo de acciones redefine los límites entre lo público y lo privado. Es una relación colaborativa en la que, a través de la generación de sinergias, la propia asociación es más que la suma de sus partes por separado. Cada parte debería aportar su propio conocimiento y experiencia optimizando los recursos, los que no se medirán en términos estrictamente financieros. Finalmente, cada experiencia desdibuja límites y aporta a la construcción de experiencias propias a la hora del cambio de paradigma.

### **1.3.3 La consolidación urbana y la colaboración público-privada**

La ciudad es un sistema altamente complejo donde confluyen diferentes intereses y donde se solapan otros sistemas que se articulan de forma complementaria. Es el lugar donde la sociedad lleva adelante sus intereses, se asocia, negocia y se enfrenta constantemente: lucha por derechos, por capital, por lugares y espacios. La ciudad es un espacio de asociaciones estratégicas y de rivalidades.

...La ciudad es una configuración territorial que permite distintas alternativas de encuentro, relación, conflicto y aislamiento entre un grupo muy amplio y diverso de personas. Como tal, es una de las creaciones humanas más perdurables, evolutivas y eficientes...

Las ciudades son a la vez un lugar de almacenamiento y difusión del conocimiento humano y, por su concentración de actividades, personas y procesos diversos, multiplican oportunidades de distinto tipo para la sociedad y sus individuos: oportunidades de empleo, de aprendizaje, de hacer amistades y también de encontrar amores... (Corti, 2015, pp. 25 – 26)

Planificar y gestionar la ciudad va más allá de la imagen y la forma; involucra hechos físicos que se interrelacionan con otros hechos de tipo intangible, tales como aspectos económicos, sociales y políticos, en lógicas de causa y efecto recíprocas. Los procesos intangibles y tangibles se condicionan y se amoldan dando lugar a la forma de la ciudad.

Las ciudades son el resultado de diversas lógicas. Procesos de especulación de suelo, infraestructuras y áreas abandonadas por el cambio en la matriz tecnológica o energética, crisis económicas que tienen como resultado el estancamiento en desarrollo de proyectos, áreas residenciales que por problemas de desempleo generan zonas deprimidas, son algunos de los procesos que configuran los resultados. Los factores desencadenantes pueden ser muchos, pero todos tienen como resultado un hecho físico concreto: situaciones inconclusas en términos de consolidación urbana, presencia de tierra vacante o en desuso en sectores de alto valor estratégico, áreas centrales dotadas de buenos servicios e infraestructura que quedan desaprovechadas en relación con su potencial de uso.

El problema es grande en términos territoriales, económicos y sociales. La planificación estratégica reconoce estas situaciones y pone en cuestión la necesidad de poner en juego herramientas que logren activar áreas de la ciudad que presentan características excepcionales. Las definiciones de planificación territorial, en clave de planificación estratégica, apuntan a la capacidad de adaptación frente a las posibilidades que se presentan en la gestión del territorio. Por



tanto, la planificación estratégica y la implementación de acciones de gestión urbana en modalidades innovadoras parecería una de las posibilidades válidas a recorrer para alcanzar los objetivos de consolidación de modelos de ciudades sostenibles.

Ambos conceptos: planificación estratégica y colaboración público-privada podrían (y de hecho lo hacen) materializarse en la generación de oportunidades para la consolidación urbana, entendiendo la planificación del territorio como una política pública y la colaboración público-privada como una estrategia de implementación de esa política en el escenario actual.

En definitiva, se hace necesario generar espacios donde los sectores públicos y privados se encuentren, incorporando procesos de negociación e intercambio que permitan que confluyan los diversos intereses. Existe la oportunidad de aplicar herramientas en clave de colaboración público-privada tendientes a captar tensiones que pudieran ser direccionadas hacia procesos virtuosos de desarrollo estratégico de sectores de la ciudad.

Por la complejidad del hecho urbano, por la multiplicidad de actores y de factores que componen un proyecto urbano de consolidación urbana, también se presentan múltiples posibles formas de abordaje. La forma en que se plantea la CPP, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, deberá poner en juego una compleja maquinaria que incluye entre otras, las siguientes situaciones:

- física: el marco planificador, las preexistencias, las infraestructuras, las temáticas ambientales;
- económica: la matriz económica, los procesos de desarrollo local, los costos del proyecto, la viabilidad económica;
- social: los actores involucrados, la población vulnerable, los procesos de participación y gobernanza;

- político-institucional: mapa político, mapa institucional;
- normativa: legislación vigente, formas legales de asociación y financiamiento de partida.

Frente a esta complejidad, las soluciones difícilmente resultarán en recetas repetibles, al menos sin una reflexión previa. De ahí que toda operación deberá trabajar una ingeniería de proyecto a la medida del problema.

Desde esta mirada, la acumulación de experiencia y conocimiento necesita de la innovación continua para diseñar el modelo de colaboración que más se ajuste al problema. En tal sentido, se exponen a continuación algunas de las formas de colaboración público-privada utilizadas hoy en día.

#### **1.4 Modelos de concertación público-privada utilizados en actuaciones urbanas**

Una vez identificado el ámbito de actuación de un proyecto de consolidación urbana en el marco de un instrumento de ordenamiento (un plan, por ejemplo) y en base a las singularidades que este presente, se establecen los instrumentos de gestión para viabilizar la propuesta. Estos instrumentos están asociados a una zonificación y a mecanismos legales (ya sea dentro del plan o en el marco jurídico general). Dentro del plan se encuentran determinaciones de tipo restrictivo: usos y edificabilidad, y lineamientos generales en cuanto a espacio público, infraestructuras y conectividad; normas de tipo operativo: captura de plusvalía, régimen de gestión diferenciado; y de ordenación: necesidad de elaborar un plan derivado o diseñar proyectos o programas derivados. Todas estas determinaciones resultan clave para definir el tipo de concertación que se realizará entre públicos y privados, cerrar

procesos de negociación y precisar la ingeniería de la operación.

En base a los términos en los que fue definida la CPP, se presentan a continuación algunos modelos de gestión para estos tipos de proyecto. Estos modelos indican los términos generales de la relación a establecer con el sector privado y apuntan a su formalización jurídica, administrativa e institucional. Sin ser una lista cerrada, se identificaron cinco tipos de cooperación público-privadas.

### **1.4.1 La concesión**

Se realiza generalmente a través de un proceso competitivo que concede a un privado el derecho a la realización de una obra o a la administración de un servicio. A cambio de esto se otorga un pago en dinero o en especie, fijado de antemano. Se concreta a través de un contrato. Este tipo de asociaciones es el más común a los efectos de llevar adelante la tradicional obra pública.

### **1.4.2 Acuerdos que comparten riesgos y beneficios**

También conocido como concesión interesada, es una variante de la concesión tradicional. La principal diferencia es que el contrato incluye la etapa operativa de la obra por un tiempo determinado. Se asumen y comparten riesgos y beneficios. Se determina de antemano un porcentaje de ganancia relacionada a la etapa de operación de la obra o del servicio. Es por esto que se aplica principalmente en etapas operacionales. Existe la posibilidad, si el contrato lo habilita, de renegociar términos del contrato realizado.

### 1.4.3 La planificación concertada

Esta modalidad habilita a establecer acuerdos de desarrollo con el sector privado o incluso con otras entidades públicas. Es una modalidad de colaboración amplia que puede implicar la firma de contratos o convenios para la realización de acciones conjuntas o para el trabajo de operaciones interligadas, acordadas en el tiempo en un espacio urbano determinado con el objetivo de la mejora urbana. También puede formalizarse a partir de otro tipo de figuras tales como los consorcios, las fundaciones o los fideicomisos, entre otros. Puede incluir el desarrollo de un instrumento derivado, por ejemplo un plan especial o un proyecto de detalle. La operación concertada genera obligaciones cruzadas, riesgos compartidos y beneficios diferenciados entre el público y el privado.

Un ejemplo de las operaciones concertadas son *los convenios urbanísticos*, en los que a partir de la aprobación de un régimen especial o de un proyecto de detalle se definen obligaciones para cada parte, que se cumplen a partir de un cronograma de avance de obra. Este tipo de convenios incluye temas tales como: infraestructura, espacio público, cargas y beneficios, recuperación de plusvalía, adelanto de obras (por parte del sector público), etapabilidad, compromisos ambientales y de gestión, entre otros.

De este tipo de acuerdo se puede mencionar el convenio urbanístico utilizado en España o en Argentina:

Se llaman convenios urbanísticos a los acuerdos celebrados entre un municipio y otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones. Los convenios urbanísticos se diferencian por su contenido y finalidad en:

- Convenios urbanísticos de planeamiento: aquellos que incluyan o puedan tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones a lo estipulado en la legislación urbanística.

- Convenios urbanísticos para la ejecución y planeamiento: aquellos que no afectando en absoluto lo determinado en la legislación urbanística vigente, se limitan a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración.

Del cumplimiento de estos convenios no se deriva ninguna modificación, alteración, excepción o dispensa del planeamiento. (Reese, 2011)

#### **1.4.4 Las agencias de desarrollo**

Son empresas propiedad de una única institución o ente público, que se rigen bajo el derecho privado.

Según Clark, Huxley y Mountford (2012), la creación de este tipo de agencias refleja la convicción de que las actividades de desarrollo económico son diferentes a las otras funciones del Estado, entre las cuales identifican cuatro tipos:

- Representación: las acciones emprendidas por las autoridades locales en nombre de la comunidad que las eligió.
- Prestación de servicios: la prestación y provisión de aquellos servicios, e infraestructura considerados fundamentales para el adecuado funcionamiento de un territorio y para una adecuada calidad de vida de la población local.
- Regulación: la creación y aplicación de un conjunto normativo que asegure el mantenimiento del orden y el bienestar de una determinada sociedad.

- Desarrollo e inversión: el estímulo y la gestión del crecimiento económico sostenible y el bienestar social y ambiental para el beneficio de los residentes, trabajadores y visitantes, siendo clave, en este sentido, atraer y promover la inversión.

El rol de las agencias de desarrollo para proyectos de consolidación urbana correspondería a la cuarta tipología, con un alto grado de especificidad. Estas agencias se mueven en los contextos del mercado y manejan el lenguaje propio de este. Adquieren, por tanto, experiencia adicional a la gestión pública; como por ejemplo, el manejo de variables económicas y la aplicación de herramientas de negociación para establecer acuerdos entre diferentes actores. Son organizaciones flexibles que operan sobre una realidad concreta, añadiendo iniciativa y procesos innovadores en el vínculo cotidiano con el sector privado.

La diferencia con otro tipo de operaciones es justamente la creación de una nueva entidad, que se maneja con cierta autonomía aunque siempre existe una interdependencia jerárquica frente a la autoridad pública. Las agencias tienen sus propios estatutos, estructura y forma de funcionamiento. Se gestionan bajo reglas del derecho privado a la hora de contratar y aprobar proyectos, lo que hace a la gestión más centrada y ágil.

En general, sus principales características están relacionadas con la autonomía de funcionamiento, el uso de plantilla de recursos humanos propia en la que se incluyen áreas como la jurídica o el marketing, la incorporación de procesos de negociación, el establecimiento de cronogramas y metas claras, y su rol de entidad facilitadora de procesos.

Las agencias de desarrollo urbano realizan los siguientes tipos de tareas:

- de identificación de proyectos estratégicos: si bien el plan estratégico define una batería de proyectos que

podrían tomarse como punto de partida, también la agencia, en su rol proactivo, podría encontrar nuevos nichos de trabajo que posteriormente pueden servir para alimentar al plan;

- de planeación: define las líneas trabajo de estos proyectos y las prioridades, de acuerdo a criterios técnicos, políticos y de oportunidad;
- de promoción: una vez definido el plan de trabajo es necesario promover los proyectos y buscar socios privados interesados en invertir capitales en el lugar seleccionado;
- de gestión y gerenciamiento: establecer los mecanismos de desarrollo, ya sea legales, ambientales, económicos u otros. Conjuntamente con el o los socios públicos y privados se desarrolla un proyecto urbano de detalle, que luego se ejecutará.

Según Clark, Huxley y Mountford (2012), las agencias de desarrollo se pueden categorizar en:

- Agencias de desarrollo y revitalización: son agencias que tienen como cometido la mejora de la competitividad de un territorio de escala local, a través de la facilitación y gestión de proyectos de inversión destinados a la transformación física, social y cultural del territorio que se interviene. Ejemplo de estas son los proyectos de infraestructura y transporte, seguridad, salud, renovación y consolidación urbana.
- Agencias de crecimiento económico y productividad: están orientadas principalmente a actividades de promoción, innovación, incorporación de capacidades, crecimiento empresarial e inversión.
- Agencias de economía integrada: tienen como objetivo el desarrollo integral. Intentan trabajar de forma conjunta diferentes aspectos basados en el paradigma del desarrollo local. Se asocian con un amplio espectro

de actores en un territorio concreto, para llevar adelante un plan integrado.

- Agencias de internacionalización: su objetivo es posicionar ciudades en un marco global. Se enfocan en actividades de promoción y de mercado. Entienden la ciudad como una mercancía a colocar en mercados internacionales, con un valor diferenciado y único.

Un claro ejemplo de este tipo de operaciones urbanísticas es el caso mencionado previamente de Puerto Madero, en Buenos Aires, donde a través de la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero S. A. se asociaron instituciones de escala nacional con entidades locales de la ciudad de Buenos Aires.

Otro caso paradigmático es el ejemplo de Colombia, con las figuras de *empresa de desarrollo urbano* utilizadas en Medellín o *empresa de renovación y desarrollo urbano* en Bogotá.

### **1.4.5 Las empresas de economía mixta**

Son empresas creadas a partir de entidades públicas de derecho privado. La diferencia con el caso anterior es que los capitales pueden ser también privados, aunque en porcentajes menores. Es el caso de las empresas llamadas SEM en Francia: empresas públicas con capital principalmente público, cuyo ejemplo más importante se relaciona con la operación urbanística Paris Rive Gauche.



## PARTE SEGUNDA





## **CAPÍTULO 2**

# **LA CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN ACTUACIONES URBANAS EN AMÉRICA LATINA: ESTUDIO DE CASOS**

### **2.1 Criterios para la selección de casos**

En primer lugar, se seleccionaron casos que se enmarcaran en procesos de planificación de escala mayor, a efectos de contextualizar las relaciones público-privadas en base a los objetivos de los procesos de planificación. Tal como se plantea en el marco conceptual, el interés del estudio de las asociaciones público-privadas se basa en la posibilidad de su aplicación para la construcción de ciudad, a través de la planificación estratégica.

En segundo lugar, los casos seleccionados son experiencias que intentan resolver una problemática de consolidación y regeneración urbana. De acuerdo a la definición de Corti (2015), las transformaciones territoriales podrían dividirse entre las que atienden el crecimiento de ciudades en territorios *ex novo* y las que buscan operar sobre el suelo urbano ya existente. De las dos opciones, resultó más interesante centrarse en transformaciones territoriales sobre la ciudad existente, ya que plantean desafíos complejos y un nivel de acuerdos que sobrepasan las cuestiones de urbanismo y de rentabilidad financiera. Temas como el tratamiento de las preexistencias, la población residente y el

patrimonio empiezan a jugar un rol clave a la hora de la toma de decisiones. Así, la reconversión urbana de áreas en desuso, vacíos urbanos o áreas subutilizadas es uno de los intereses en los casos seleccionados.

En tercer lugar, dado que existe una extensa variedad de ejemplos a escala internacional, se eligieron ejemplos de la región latinoamericana, que son en definitiva contextos más cercanos a Uruguay.

En cuarto lugar, los ejemplos seleccionados implementan formas innovadoras en sus contextos y en modelos de concertación público-privada. Aquí aparece la operatividad y la naturaleza de la concertación. En todos los casos se trata de ejemplos que, ante un problema concreto y de difícil resolución, diseñan formas nuevas de actuación urbana buscando encontrar socios por fuera de la esfera pública. Son procesos que no repiten modelos externos, sino que construyen modelos propios, a medida de sus necesidades. De los tres, el caso de Medellín es el que cuenta ya con varios años de experiencia, con un modelo que ha aplicado en otras situaciones, con aciertos y errores. Pero la idea está en comprender que estos procesos tienen un fuerte componente de artesanía, en el sentido de que son modelos diseñados específicamente para resolver un problema concreto a partir de herramientas existentes. En definitiva, construir sobre lo aprendido, encontrar elementos que pudieran servir para la aplicación en el contexto nacional e identificar las debilidades o los problemas para que sirvan de lecciones aprendidas son consideradas características valiosas para la selección de casos.

Finalmente, si bien en un principio se buscaron ejemplos en etapas avanzadas o incluso finalizadas, se optó por liberar esta variable. El caso del Malecón de Guayaquil se encuentra finalizado, pero no así los casos del Plan Parcial de Sevilla en Medellín y del Paseo de la Ribera en Zárate, que se encuentran en etapas tempranas de desarrollo. En el primer

caso, el interés está dado en la oportunidad de encontrar información y variables de estudio de todas las etapas, incluyendo de post-proyecto y de cómo se ensambló este con el funcionamiento de la ciudad. En los otros dos casos, por estar aún en desarrollo, surge la oportunidad de evaluar su diseño en función de la concepción actual de la financiación de la ciudad.

## **2.2 Caso 1: Malecón Simón Bolívar – Guayaquil, Ecuador**

### **2.2.1 Situación previa a la operación**

#### **Contexto urbano**

El caso de la renovación del Malecón Simón Bolívar en Guayaquil es uno de los primeros ejemplos de renovación urbana gestionada a través de figuras de colaboración público-privada en una ciudad latinoamericana, asociado a un escenario de planificación estratégica.

La ciudad de Guayaquil fue fundada en 1537 como puerto comercial a orillas del río Guayas. Cobró importancia por su ubicación estratégica asociada al comercio y a la actividad de astilleros. Sin embargo, este desarrollo se vio en varias ocasiones opacado por situaciones de inseguridad asociada a saqueos y robos, que determinaron fluctuaciones económicas. Una vez alcanzada la independencia, la ciudad atravesó sucesivos períodos de inestabilidad política y económica que se reflejaron en su desarrollo urbano. En los años 90, restaurada la democracia, Guayaquil presentaba muchos de los problemas propios de las ciudades latinoamericanas (a consecuencia de políticas neoliberales)

que terminan por verse reflejados en la realidad territorial de la ciudad. Esta situación incrementa el problema de inmigración hacia la ciudad, generando una explosión poblacional. La población rural se asienta en la periferia, creando situaciones de gran precariedad urbana. La mano de obra ociosa que viene desde el campo encuentra nichos de supervivencia en el área industrial, en situaciones de empleo informal o empleo formal, pero muy mal remunerado. La actividad económica industrial de Guayaquil gira en torno al procesamiento y la logística de la producción agrícola, con mano de obra poco calificada.



*Figura 1: Antiguo Paseo de Las Colonias a mediados del siglo XX. Guayaquil (Urvía, 2010)*

## **Contexto social y político**

El año 1992 marca un cambio radical en la política de la ciudad de Guayaquil. En ese año asume como jefe de la municipalidad el ingeniero León Febres-Cordero, quien recibe la institución ahogada en una profunda crisis. La

reconstrucción institucional vino de la mano de la modernización y reorganización de la municipalidad.

En esta primera etapa (1992 – 1996), Febres-Cordero fortalece la obra pública como forma de transformar el territorio urbano, bajo el eslogan «Guayaquil vive por ti». Se inicia el proceso de regeneración urbana. Se asume un nuevo modelo basado en una gestión de tipo empresarial que busca más eficiencia en términos de rentabilidad económica y de resultados tangibles, para posicionar a la ciudad en el contexto nacional y global. Este espíritu resultadista avanza en forma unilateral sobre las lógicas locales e impone la construcción de infraestructuras, la concesión de servicios públicos e incluso reglamentos de usos del espacio público. Se inician asociaciones con el sector privado para la gestión de estos espacios.

La crítica a este tipo de desarrollo se basa en la poca o casi nula participación de la ciudadanía de Guayaquil. Los proyectos, diseñados sin la participación ciudadana, producen grandes beneficios para algunos sectores (como el inmobiliario) a través de la valorización del suelo generada a partir de la obra pública y la promoción de proyectos.

En todo este gran territorio, como en su cuadro construido, se han impulsado en estos últimos 20 años una serie de acciones institucionales y de operaciones urbanísticas e inmobiliarias, como también se han producido localizaciones y relocalizaciones de actividades económicas y de consumo colectivo, implantación o cambios de usos del suelo, que han provocado diferenciados procesos de valorización del suelo urbano y múltiples formas de ingresar la tierra al mercado, como también han generado una nueva imagen de la ciudad metropolitana y, con ello, nuevas formas de dominación y hegemonía urbanas. (Villavicencio, 2012, p.7)

Febres-Cordero logra una segunda elección (1996 – 2000); período en el que se hace una fuerte apuesta a la planificación territorial y se estimula la incorporación del sector privado en la gestión de la ciudad.

Es después de la reelección de León Febres-Cordero como alcalde de Guayaquil (1996-2000) que comienza el proceso de regeneración urbana de la ciudad y se instaura un nuevo modelo de gestión pública. La administración socialcristiana se desenvuelve en un contexto político de debilitamiento del gobierno central y, por lo tanto, de nuevos parámetros de acción para el gobierno local, el mismo que incorpora institucionalmente la cooperación público-privada para emprender conjuntamente proyectos de ciudad. (Navas, 2012, p.18)

En el primer período se trabajó mucho en la periferia que había crecido de forma desordenada y en el segundo se trabajó en el centro, en áreas deterioradas con una alta carga histórica y simbólica. Resulta interesante el abordaje de estas problemáticas asociadas a la oportunidad de promoción de la ciudad. En este segundo período se inicia el proceso de regeneración urbana del Malecón Simón Bolívar a través de la Fundación Malecón 2000.

Para el año 2000, el nuevo alcalde, Jaime Nebot, continúa con el proyecto del Malecón 2000 y avanza en la regeneración de otros sectores de la ciudad como el Malecón del Salado, la avenida 9 de Octubre, el cerro Santa Ana y el Barrio Centenario, entre otros proyectos, todos tendientes a la consolidación de áreas centrales. Se mantiene la misma estrategia de abordaje de la gestión. Se diseña el eslogan «Guayaquil, más ciudad» casi como una campaña publicitaria de una empresa para un plan de desarrollo estratégico, que refiere a la continuidad en el trabajo iniciado en el año 92, pero potenciado y reforzado en temáticas territoriales y de servicios. Wong (2005) afirma: «El modelo administrativo,



fuerte, ordenado, transparente y legítimo, sentó las bases del desarrollo de Guayaquil».

Este proceso iniciado en el año 1992 continúa hasta hoy, siguiendo la idea de modernización de la ciudad a través de la obra pública de alto impacto.

...la recuperación ecológica de los esteros con la implementación de malecones y parques en ambas riberas del estero Salado; la construcción de nuevos puentes, como el del Velero o el que empata con la calle Gómez Rendón; la ampliación y mejoramiento del sistema vial metropolitano con las co-urbaciones; continuación del programa de regeneración urbana inclusive en sectores suburbanos como El Guasmo, Flor del Bastión o el suroeste; impulsar la dotación del agua potable y alcantarillado; y la construcción de parques y áreas de esparcimiento en el conjunto urbano, entre otras obras. (Villavicencio, 2012, p. 76)

Estas obras se ejecutan con fondos públicos o capitales mixtos y las fundaciones de economía mixta creadas asumen proyectos o piezas territoriales concretas y avanzan en el diseño y la gestión.

## **Contexto de planificación**

A partir de la llegada de la democracia en el año 1979, Ecuador comienza una lenta recuperación económica y un proceso de descentralización política. Pero para encontrar indicios de recuperación urbana se deberá arribar a la década de los 90.

En materia de planificación del territorio, Ecuador tiene como base fundamental el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COFP) del año 2010. El territorio y su gestión se organizan en escalas a partir de las cuales se determinan los tipos de decisiones y sus implicancias. Se

definen seis escalas territoriales: supranacional, nacional, regional, subnacional o comarcal, local o municipal y particular. El gobierno central desarrolla *agendas zonales* que establecen las principales características y diagnóstico de cada una de las zonas del país, para posteriormente definir la Estrategia Territorial Nacional (ETN) donde se articulan grandes temas sectoriales como la infraestructura y la conectividad, la producción, las áreas a proteger, entre otras.

El código define, para la escala subnacional, comarcal o municipal, el plan de ordenamiento territorial como el instrumento capaz de concretar las estrategias de desarrollo de una comunidad en su territorio, mediante el establecimiento de pautas y criterios para los diferentes usos y las diferentes lógicas territoriales. En su artículo 43 establece:

Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

La provincia de Guayas aprueba en el año 2010 el *Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Guayas*, que en su artículo 3.1 plantea como objetivo general:

Gestionar y ejecutar en coordinación con la entidad rectora, los diferentes niveles de gobierno locales, instituciones, organismos y dependencias del estado, y actores sociales, programas, planes y proyectos de emprendimiento en donde sus habitantes desarrollen sus potencialidades en el territorio, y que a la vez sirva como medio donde todos los habitantes de los cantones y parroquias de la provincia tengamos estabilidad en lo económico, social, cultural, ambiental, en procura de lograr la equidad y una mejor calidad de vida de la población.

El plan incorpora una mirada territorial que combina los aspectos económicos, sociales e institucionales en un territorio concreto, aplica normativa de usos y ocupación del suelo, e introduce una batería de programas y proyectos. Resulta interesante que dentro de los objetivos generales del plan, esté previsto el desarrollo estratégico en términos de «flexibilidad» dejando en claro que no se está frente a un documento rígido y acabado, sino que establece la necesidad de acompañar el desarrollo urbano, ordenado e integrador, con cierto grado de indeterminación que habilite escenarios cambiantes. Esta estrategia es parte de las políticas llevadas adelante por el gobierno de la ciudad desde el año 1992 y termina por formalizarse en el documento del plan.

La necesidad de articular con el sector privado para la implementación de proyectos de regeneración urbana es una de las líneas de trabajo más innovadoras que se llevaron adelante. El plan recoge estos conceptos, los enuncia claramente y diseña una serie de instrumentos que dan el marco legal, financiero y político que termina de organizar el trabajo que se había iniciado unos años antes.

A grandes rasgos, los instrumentos se clasifican como: instrumentos de ordenamiento (planes parciales y programas de ordenamiento urbanístico); instrumentos de gestión (parcelación, reestructuración parcelaria, expropiación forzosa y regulación urbanística); instrumentos de ejecución (proyectos de reparcelación, proyectos urbanísticos y arquitectónicos, proyectos urbanísticos complementarios, proyectos de edificación y proyectos de construcción); y finalmente, instrumentos de control (licencias, registros y autorizaciones de funcionamiento). Esta batería completa la ordenación del territorio y define, para cada zona, la forma de actuar.

### **Categorización de la pieza**

El Malecón Simón Bolívar se encuentra ubicado en un área central de la ciudad; con una extensión de 2,5 kilómetros de largo se desarrolla como una faja de suelo al borde del río Guayas. Es parte de la historia de la ciudad y ha cambiado su función de acuerdo a las necesidades históricas y a la relación que ha tenido la ciudad con el borde del río.

El plan lo define como una zona especial, suelo no urbanizable protegido por instalaciones de riesgo y vulnerabilidad: por un lado lo excluye de todo proceso de urbanización, de usos típicos residenciales; y por otro, reconoce su particular situación con miras a una consolidación y gestión particular.

Fue utilizado originalmente como atracadero de embarcaciones en la época de la fundación de la ciudad. En el siglo XVII se convierte en un elemento de defensa. Y con el pasar de los años se constituye como parte del patrimonio e imaginario de la ciudad. En la época industrial, es el principal lugar donde se desarrollaba la actividad portuaria. En el siglo XIX se construye el murallón para evitar problemas de inundaciones y comienzan a construirse una serie de edificios

emblemáticos que hoy son parte del patrimonio. En el siglo XX, el puerto es trasladado hacia el sur de la ciudad y determina que el Malecón caiga en franco deterioro. La falta de uso portuario conduce al vaciamiento de actividades comerciales y pasa a ser un lugar de asentamiento de población de menores recursos.

La relación que tuvo la ciudad con su malecón, y con su río, en el pasado fue de gran importancia, más por su crecimiento y cambio de actividades. Entre otros factores, esta relación se fue perdiendo hasta desaparecer por completo, a tal punto que la ciudad comenzó a darle la espalda al Guayas. (Wong, 2005, p. 185)

## **2.2.2 La operación**

### **Etapas iniciales**

El proyecto para la regeneración urbana del Malecón Simón Bolívar nace formalmente en el sector privado. Si bien en el imaginario de la ciudad estaba presente la necesidad de realizar una operación urbana para restablecer la relación de la ciudad con el río, lo cierto es que no se había concretado ninguno de los proyectos. Es a partir de la iniciativa presentada por la entidad bancaria Banco La Previsora que aparece una oportunidad clara para pensar este sector de la ciudad.

Esta entidad poseía un inmueble con valor patrimonial frente al Malecón, que perdió su valor inmobiliario por encontrarse frente a un espacio público en condiciones de abandono y problemas serios de seguridad. Es así que se propone el acondicionamiento del espacio público del entorno del edificio, conjuntamente con el bien inmueble, en una operación que mejore las condiciones urbanas de la pieza en

conjunto. Esta idea es presentada en el año 1996 a la nueva municipalidad, que ve con interés el proyecto como forma de regenerar toda la pieza en una escala de trabajo mayor, más integral, entendiendo pertinente la asociación con el sector privado. De esta forma, asegura el involucramiento en la toma de decisiones del proyecto y abre oportunidades para encontrar nuevos socios que estén interesados.

## **Formulación de la propuesta**

La entidad bancaria contrata a la Oficina de Proyectos de Desarrollo Internacional (IDPO) de la Universidad Oxford Brookes de Inglaterra como equipo consultor de renombre que lleve adelante la formulación general de la propuesta urbanística. La propuesta define una imagen objetivo y los principales lineamientos para la elaboración de proyectos de detalle específicos, para los 2,5 kilómetros que abarca el frente costero, bajo la idea general de la refuncionalización del Malecón de acuerdo a la situación del entorno. Concebida la estrategia general, se definen tres zonas; cada una categorizada con un carácter propio:

- Sector sur: con uso comercial definido como principal, en función de la cercanía con el área comercial La Bahía.
- Sector central: con uso cívico definido como principal, a partir de la existencia de diferentes instituciones en edificios con valor patrimonial.
- Sector norte: con uso preferentemente recreativo y cultural, por su cercanía a Las Peñas, barrio histórico de la ciudad.

Cada sector tiene una fuerte impronta de espacio público reconvertido en clave de nueva modernidad. Asociar Guayaquil y el Malecón Simón Bolívar con el *International Style* en los edificios de nueva creación y en el diseño y

equipamiento del espacio público es uno de los objetivos perseguidos. Asimismo, la historia es reconocida a través de los edificios y los monumentos que sirven como marco para el desarrollo de actividades económicas y de esparcimiento (turismo).

## **Modelo de gestión**

Con la aprobación general del proyecto en 1996, comienza la etapa de gestión. En el año 1997 la municipalidad crea la Fundación Malecón 2000: fundación de derecho privado, de acción social y cívica sin fines de lucro, cuyo objetivo es proyectar, ejecutar y gestionar el Malecón Simón Bolívar, así como otras zonas de la ciudad asociadas al río Guayas. El Acuerdo 5132, del 10 de julio de 2001, señala en su artículo 3:

La Fundación Malecón 2000 tiene como finalidad la planificación, desarrollo, construcción, administración, financiación y mantenimiento del Malecón Simón Bolívar; de otras áreas de la ciudad, su entorno, sus límites de influencia que abarcan las riberas del río Guayas, sus islas, tales como Santay, ... las riberas del estero y sus islas, tales como Puná, a fin de reencontrar estos espacios como eje de su desarrollo social, cultural y productivo.

La fundación está compuesta por diferentes tipos de miembros (fundadores, benefactores, activos y honorarios) y es presidida por el alcalde de la municipalidad. Está conformada por la Asamblea General que es el órgano supremo de decisión, el Directorio y el Gerente General; cada uno con sus competencias específicas.

La Asamblea tiene como cometidos: designar el Directorio; aprobar los balances, los informes generales y las

auditorías; aprobar reformas de estatuto y evaluar y considerar aquellos temas que el Directorio entienda pertinente elevar. El Directorio está compuesto por el alcalde de Guayaquil, el gobernador de Guayas, el comandante de la Primera Zona Naval, un rector designado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, la Universidad Católica de Guayaquil y la Universidad Estatal de Guayaquil, el presidente de la Junta Cívica de Guayaquil, el presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, uno de los presidentes de la Cámara de Industrias, el presidente de la Cámara de Turismo y un delegado designado por los miembros benefactores. Como se observa, este órgano está integrado por diferentes áreas públicas con directa implicancia en los programas propuestos, así como otros del sector privado con intereses dentro de la pieza territorial. El Directorio tiene como cometidos gestionar la Fundación y promover los programas y proyectos que esta implemente, autorizar gastos, dictar reglamentos y designar auditorías.

## **Funcionamiento**

En virtud del artículo 4 del Acuerdo 5132, para el cumplimiento de sus fines, la Fundación podrá:

- a) Suscribir cualquier tipo de convenios o contratos lícitos tales como comodato, concesión, etc., con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas nacionales o extranjeras.
- b) Coordinar con la Municipalidad de Guayaquil y con otras entidades del sector público y privado, relacionadas con sus fines, las obras y actividades para el logro de sus objetivos.
- c) Coordinar acciones de la sociedad civil para el cumplimiento de estos fines
- d) Procurar el financiamiento necesario, para la ejecución de las obras planificadas estudiadas a



través de la consecución de donaciones, de créditos nacionales e internacionales.

- e) Administrar toda la actividad que se desarrolle en las obras que se ejecuten como consecuencia de la planificación y estudio, fundamentalmente del espacio físico en que intervengan, de conformidad con la Ley, así como de las obras, monumentos, fuentes, etc., que serán entregadas a la Fundación.
- f) Brindar asesoramiento en proyectos de regeneración y afines, a Instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Estas potestades brindan el marco institucional y normativo que habilita el proceso de negociación, contrataciones y ejecución del proyecto urbano.

## **Propiedad de la tierra**

La propiedad del suelo del Malecón es municipal. Para el desarrollo del proyecto se firmó un comodato de cesión de las tierras, que pasan en la modalidad de donación a propiedad de la Fundación por un período de 99 años, renovables por un período igual. Cumplidos los plazos estipulados en el contrato, la propiedad vuelve a manos de la municipalidad conjuntamente con las obras de mejora. La Fundación puede realizar comodatos y concesiones a terceros, pero no puede comprometer la propiedad más allá del plazo estipulado. Se crea un inventario detallado de bienes: equipamientos, edificios, monumentos, etc. El comodato establece la obligatoriedad de mantener los lineamientos generales del proyecto aprobado y una cláusula de decisión a ser usada en extremos, como ser la desviación de fondos o la disolución de la Fundación. Se exonera de pagos por concepto de tributos a la propiedad.

## **Financiación**

Para la financiación de los proyectos así como de la propia Fundación se crea una ley especial (Ley 26, del 15 de octubre de 1997) en la cual se determina que las donaciones recibidas por particulares serán deducidas del impuesto a la renta hasta en un 25 %. Con este instrumento estaba previsto financiar hasta un 60 % de la operación. Este mecanismo tuvo buenos resultados, aunque en principio el ritmo fue lento y fue necesario realizar una campaña de publicidad que incentivara al sector privado para realizar aportes al proyecto. Eventualmente las donaciones adquirieron buen ritmo y financiaron el 100 % de la obra, generando incluso un superávit.

Una vez iniciadas las obras, la Fundación puede recibir ingresos económicos producto de arrendamientos o concesión, que serán reinvertidos en el Malecón o en el propio funcionamiento de la Fundación. Ejemplo de esto son las concesiones de las áreas comerciales, turísticas y los estacionamientos. Estos ingresos permiten actualmente la gestión y mantenimiento del Malecón Simón Bolívar generando un superávit que ha sido invertido en otra zona de similares características: el Malecón del Salado.

## **Construcción de la propuesta**

La propuesta urbana tiene como punto de partida el proyecto encargado por la entidad bancaria. Posteriormente se realizaron ajustes en la etapa de construcción, en virtud de factores como el financiamiento, la negociación con privados y los acuerdos técnico-políticos. Sin embargo, el proyecto termina por ser bastante fiel a la idea original.

La municipalidad aprueba una normativa especial en 1998, solamente aplicable para el perímetro de actuación, sin

considerar o acompañar dicho régimen con el entorno inmediato.

Una vez aprobado el régimen urbanístico y formalizada la entidad que llevaría adelante la propuesta, se comienza el proceso detallado del proyecto, por sectores.

- Sector Norte: Está definido como una zona principalmente comercial, recreativa y cultural. Por razones de financiación y de la operatividad del flujo



de caja, la idea original se fragmenta en varios sectores a los efectos de tener una escala de abordaje más controlada.

*Figura 2: Paseo de comidas y Monumento a los donantes (Nohelya Torres, 2015 y Fundación Malecón 2000, 2017)*

- Sector Centro: Contiene programas públicos y cívicos, resultando una pieza clave para la municipalidad. Es por esto que se decide su construcción antes que la tercera etapa, aunque sea de menor rentabilidad. Se conservan una serie de hitos preexistentes y se incorporan edificios y usos nuevos. El espacio público es el protagonista: lugar de concurrencia de ciudadanos, tiene una fuerte carga histórica y simbólica. Por este motivo es uno de los espacios que

ha tenido mayores críticas, por su lenguaje arquitectónico definitivamente internacional y alejado del lenguaje local. El proyecto busca, en realidad, ser el escenario apropiado para las actividades económicas que a su alrededor se suceden, y restringe y condiciona el uso del espacio público a través de la incorporación de dispositivos de seguridad.



*Figura 3: Mirador y Hemiciclo (Urvia, 2010)*

- Sector Sur: Tiene carácter comercial. En este caso, se realizó una encuesta a la población como forma de validar la idea arquitectónica proyectual: moderna, tradicional o antigua. La población prefirió en este caso una imagen moderna y es así que se proyectó y construyó. El programa incorpora galerías comerciales, restaurantes, servicios públicos y estacionamientos. El espacio público aparece como contexto general que sirve de apoyo a las actividades económicas que se desarrollan allí.



*Figura 4: Mercado Sur (Urvia, 2010)*

### **2.2.3 Conclusiones preliminares**

El proyecto del Malecón marca un hito en la gestión de la ciudad de Guayaquil. Es un proyecto de fuerte impacto que genera opiniones diferentes: desde las bondades del proyecto hasta la privatización del espacio público.

Recupera una zona que se encontraba en franco deterioro; una pieza histórica clave que había quedado abandonada. Un cambio en la administración municipal y el inicio de un proceso de planificación territorial, conjuntamente con la presentación de una propuesta privada, hicieron posible la recuperación de la zona.

Permite la incorporación de variadas actividades que generan procesos dinámicos y económicamente rentables, tanto para empresas privadas como para los ciudadanos. La incorporación de centros comerciales, centros de entretenimiento y actividades deportivas permite generar

empleo e ingresos genuinos. Esta figura ha permitido el desarrollo del proyecto casi en un 100 % y la experiencia se ha extendido a otras zonas de la ciudad.

La creación de una entidad como la Fundación permite cierto grado de independencia de la municipalidad, ya que saca de la administración cotidiana de la ciudad, la ejecución del proyecto. Facilita la incorporación de fondos (donaciones deducibles) y permite, en etapas tempranas, contar con ingresos que fueron el motor de la operación. Sin embargo, el grado de independencia no es absoluto: el presidente de la Junta Directiva es el alcalde y la normativa especial que viabilizó el proyecto fue aprobada por el Municipio.

Como contracara, el régimen normativo aprobado para la pieza se acota estrictamente al perímetro de actuación y no habilita la posibilidad de iniciativas novedosas en el entorno inmediato, así como tampoco la captura de plusvalías por concepto valorización de suelo a causa del proyecto del Malecón.

Una de las mayores críticas está asociada a la formalización y privatización del proyecto. La nueva imagen de los edificios, y sobre todo del espacio público, no se relaciona con el paisaje urbano de su entorno. La historia se ve reducida a hitos y edificios, casi como atracciones turísticas. El entorno urbano pierde casi por completo su identidad y se parece a otros frentes costeros ubicados en cualquier parte del mundo. El espacio público se ve afectado en este sentido no solo por su formalización, sino también por la incorporación de dispositivos de control y el diseño de manuales de uso y de comportamiento en estos espacios. Deja de ser el lugar de expresión cívica por excelencia y pasa a ser un lugar controlado.

## **2.3 Caso 2: Paseo de La Ribera – Zárate, Argentina**

### **2.3.1 Situación previa a la operación**

#### **Contexto urbano**

Alrededor de 1827 se funda el pueblo de Zárate, contiguo al río Paraná y constituido por unas pocas manzanas urbanizables y una plaza central. En 1854 se crea el Partido de Zárate, lo que le otorga independencia administrativa. Para ese entonces, el pueblo presentaba características muy humildes: no contaba con infraestructuras básicas como alumbrado público o alcantarillas y la calidad de vida era bastante precaria en general. Tenía una población estable de unos 1.000 habitantes en las áreas urbanas y 800 en las zonas rurales aledañas.

A partir de 1880, Zárate comienza a mostrar cambios importantes en lo económico, social y político, derivados de las exportaciones hacia Europa de materias primas y de la importación de productos manufacturados. También impacta la llegada del tren, que conecta la ciudad con la capital del país, Buenos Aires, y con la ciudad de Rosario. Pero lo más significativo es la denominación de Zárate como «ciudad puerto» en el sistema de ciudades-puerto sobre el río Paraná, con el consecuente interés por la instalación de actividades de tipo primario-industrial, que encuentran sobre la margen del río un lugar ideal para el transporte y la logística de los productos. En este escenario, la ciudad crece y la economía comienza a expandirse. En el año 1880 se construye el nuevo muelle del puerto y se instalan en la zona del bajo, actividades asociadas de tipo comercial, aduanero y logístico

(depósitos de granos), e industrias como saladeros, frigoríficos y papeleras.

Al crecimiento y desarrollo económico le sigue el crecimiento urbano: la instalación de servicios y equipamientos públicos y la mejora edilicia de las construcciones residenciales. A fines del siglo XIX, Zárate contaba con 5.000 habitantes aproximadamente lo que determinó una densificación de la trama urbana existente y, al mismo tiempo, el crecimiento físico en su territorio contiguo. Este crecimiento trajo consigo la incorporación de obras de consolidación urbana en materia de infraestructura (calles y alumbrado público).

En 1909 Zárate es finalmente denominada como ciudad, subiendo en la categoría de asentamientos humanos en el país. Se destaca en esta época la instalación del frigorífico Smithfield y Hall en las cercanías del río. Las principales actividades económicas generadoras de empleo son las industrias frigorífica y papelera, así como las actividades del puerto.

A partir de la segunda década del siglo XX, la economía de la ciudad enfrenta una crisis asociada al retroceso de la actividad de los frigoríficos y al reposicionamiento de Campana (región contigua) como nuevo centro gravitacional de la actividad económica. Esta nueva realidad frena la economía y la inversión en infraestructura pública; y el crecimiento poblacional, que continúa en los años siguientes, plantea situaciones complejas de vulnerabilidad socioterritorial.

Finalmente, en los años 70 se comienza a revertir el proceso de degradación económico con la diversificación de la industria: se instalan nuevas actividades productivas tales como industrias químicas y la Central Nuclear de Atucha; pero es la construcción del complejo ferroviario Zárate Brazo Largo lo que termina por caracterizar la ciudad con un fuerte perfil industrial y estratégico.



## **Contexto social y político**

Hoy en día, el lugar privilegiado que ocupa la ciudad de Zárate la posiciona como un lugar estratégico donde mercancías, personas y capitales confluyen, generando un atractivo especial a la hora de captar inversiones. Existen importantes empresas asentadas en la zona que abarca las ciudades de Zárate y Campana. Aun así, Zárate no escapa de los problemas que tienen comúnmente las ciudades latinoamericanas: grandes superficies fabriles en desuso ubicadas en lugares estratégicos y presencia de un crecimiento periférico excesivo y poco ordenado.

En este contexto se inicia el proceso de transformación urbana del Paseo de la Ribera, bajo la administración de Álvaro Caffaro, intendente de la Municipalidad de Zárate desde el año 2007, quien ha ganado las elecciones municipales en tres oportunidades. Es la figura que ha dado el impulso inicial al proceso de reconversión urbana: contando con mayoría en el organismo legislativo ha logrado avanzar en la aprobación del *masterplan* y de las demás normativas complementarias y acuerdos con privados. Hoy en día, la figura del intendente aparece con menor fuerza frente a los cambios políticos que, a nivel nacional, enfrenta Argentina.

## **Contexto de planificación**

Desde mitad del siglo XX existió la necesidad de contar con un plan regulador para atender las problemáticas urbanas: la incompatibilidad de usos urbanos del suelo, las transformaciones derivadas del crecimiento económico y las principales necesidades en materia de infraestructuras y servicios. Para esto se elaboró un plan regulador (1950) que finalmente nunca se puso en vigencia.

En 1988 se aprueba el Código de Planeamiento mediante el Decreto 8917. Este código fijó las normas de

suelo generales y particulares, estableció el régimen general de fraccionamientos y la ocupación del suelo en las áreas urbanizadas. Era un código de carácter estático y determinista, en tanto se pensaba que la aplicación de estas normas sobre las parcelas privadas y públicas definiría la imagen final de la ciudad. Complementariamente se definieron programas de mejoras estructurales en temas como las comunicaciones, la vialidad, el transporte y la energía, entendiéndose que la norma por sí sola no era capaz de asegurar el desarrollo armónico de la ciudad.

En el año 1994 se aprueba el *Plan de Ordenamiento para la ciudad de Zárata* y en 1999 el *Código de Planeamiento para el Partido de Zárata*, en el cual se realiza una revisión de la normativa y se incorpora la visión estratégica. Se delimitan piezas urbanas objeto de desarrollos derivados y se incorporan un conjunto de proyectos de infraestructura de mediano y gran porte. Otro aspecto importante que aborda esta nueva planificación es la necesidad de generar un paseo costero hacia el río y recomponer la relación del río con la ciudad, poniendo en valor el patrimonio heredado de un pasado industrial reciente (naves industriales en desuso) y la recuperación de los valores ambientales que por muchos años fueron descuidados.

### **Categorización de la pieza**

En el plan de ordenamiento se define el borde del río como de alto valor estratégico. Es un lugar que en un momento de la historia de la ciudad tuvo un rol significativo con la instalación de importantes actividades económicas. Una vez culminado el ciclo de crecimiento económico estos espacios fueron abandonados, quedando como espacios residuales con problemas de degradación y contaminación. Otras áreas que son inundables y presentan gran potencial

desde el punto de vista ambiental. El plan de ordenamiento delimita la zona como objeto de un Plan Integral de Desarrollo Urbano que finalmente se concreta en el plan *Paseo de la Ribera*.

## 2.3.2 La operación

### Etapas iniciales

En el año 2008 la municipalidad encarga a la empresa CMS S. A., la elaboración del *masterplan*. La empresa elaboró el proyecto de desarrollo urbanístico realizando consultas e intercambios con diferentes áreas de la municipalidad. Una vez elaborado y entregado el *masterplan*, se pone en vigencia a través de la Ordenanza 4053, del año 2012. En este decreto se crean: la Sociedad Costanera Zárate y el Instituto de Desarrollo Urbanístico de Zárate. Estas dos entidades establecen las condiciones de partida. Se adjudica el capital inicial público para el desarrollo de obras y se establece el marco jurídico para llevar adelante las primeras operaciones.

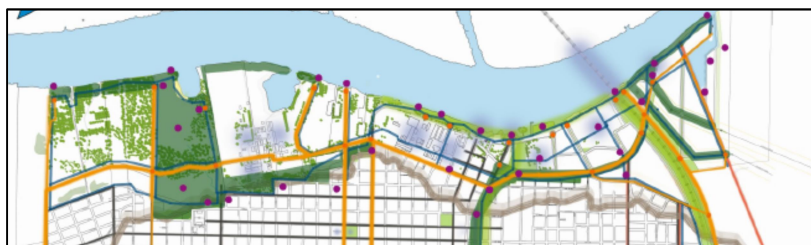
Una de las primeras acciones realizada fue la apertura de la avenida Costanera Norte desde la cabecera del puente, que se desarrolla en los primeros 1.500 metros sobre la costa del río. Esta operación puso «a la vista» de la ciudad una zona que estaba escondida entre el río y el borde urbanizado, valorizando el suelo en torno al proyecto. Tuvo un presupuesto aproximado de 20 millones de pesos y fue 100 % financiada por el municipio. De esta forma se dio hacia el sector privado (los posibles desarrolladores) la primer señal y la posibilidad de instalar mesas de negociación para generar acuerdos.

## Formulación de la propuesta

El *Plan Integral de Desarrollo Urbano Paseo de la Ribera* fue aprobado por la Ordenanza 4053 del Honorable Concejo Deliberante de Zárate. El área de intervención es una macro pieza de aproximadamente 400 hectáreas extendidas sobre un frente costero de aproximadamente 6.000 metros lineales.



*Figura 5: Paseo de la Ribera. Ámbito de actuación.* Fuente: Municipalidad de Zárate (s/f)



*Figura 6: Paseo de la Ribera. Estructura general del plan.* Fuente: Municipalidad de Zárate (s/f)

De acuerdo al documento del plan, los objetivos generales y específicos son:

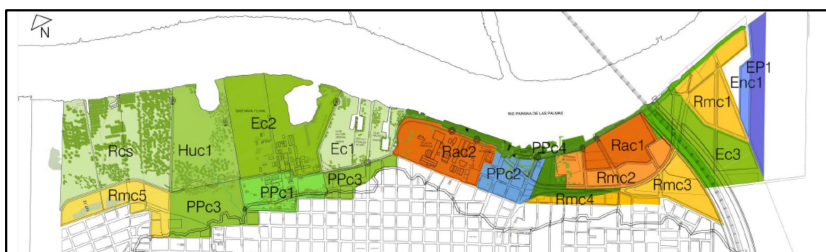
...revertir el proceso de degradación y uso arbitrario del sector costero de Zárate; - Readecuación del área como un espacio urbano abierto; - Nuevos usos residenciales, comerciales, culturales, sociales, turísticos y de esparcimiento; - Poner en valor los aspectos singulares del paisaje natural y urbano existente; - Ordenar, complementar y satisfacer la funcionalidad de la ciudad toda, creando un sistema circulatorio; - Generar un sistema de lugares y espacios verdes públicos de distintas escalas y calidades; - Crecimiento y desarrollo ordenado tanto del espacio público como privado. Integrando la participación y compromiso público-privado; - Lograr un desarrollo sostenible. (Municipalidad de Zárate, s/f, p. 8)

Estos objetivos se traducen en una estructura vial jerarquizada que conecta áreas y una zonificación que determina ámbitos de gestión, valores patrimoniales y ambientales y un régimen normativo diferenciado. El plan cambia el perfil industrial para incorporar usos residenciales, turísticos y recreativos, con un importante componente de espacio público abierto. El proyecto intensifica los usos y densidades en las áreas más céntricas y, a medida que se aleja del centro, desarrolla amplios espacios verdes vinculados a humedales sobre el río Paraná con características naturales. En definitiva, reconoce y continúa las lógicas que se desarrollan tierra adentro y las conecta y pone en valor a través del sistema vial existente y de nueva creación.

Dentro de los activos intrínsecos de la zona se encuentra la gran cantidad de naves fabriles abandonadas, entre ellas el frigorífico Smithfield, la papelera Celulosa y el Muelle Fiscal entre otros. El plan los reconoce, cataloga y les otorga un uso a través de operaciones de reconversión. Los usos van desde

el residencial hasta la utilización de grandes áreas para usos públicos culturales o educativos.

Una vez definidas las infraestructuras y reconocidos los valores ambientales y edilicios, se determinan piezas que se asocian a ámbitos de actuación diferenciados y normativa específica. El proyecto prevé una redensificación a través de la incorporación de vivienda de nivel medio y alto en tipologías de edificios o torres, liberando suelo y creciendo en altura. El aumento del stock inmobiliario representaría un incremento de 122.000 personas que se instalarían dentro de la pieza y que implica duplicar la población de la localidad.



*Figura 7: Nuevo código de ordenamiento urbano. Fuente: Municipalidad de Zárate (s/f)*

Dentro de los objetivos del plan se hace referencia a la importancia de la participación del sector privado para poder llevar adelante las operaciones urbanas necesarias para la reconversión. Plantea una estrategia clara de gestión, proponiendo como clave este aspecto del proyecto.

La idea de organizar la estructura urbana en un número definido de piezas se plantea a fin de encontrar una herramienta metodológica (límites urbanos) que definen determinadas características a sectores específicos del plan y que luego se traducen en su

formato normativo (características particulares de cada pieza, usos permitidos y no permitidos, indicadores, etc.). ...Dentro de cada pieza, el proyecto prevé la delimitación de macro-manzanas, a fin de reducir los costos de infraestructura, estableciendo de manera gradual la relación de lo público a los privados (como así también su materialización). (Municipalidad de Zárate, s/f, p.10)

### Modelo de gestión

El modelo de gestión del proyecto diseñado por la Municipalidad de Zárate se basa en la creación de dos organismos de gestión y la implementación de una batería de instrumentos.



Figura 8: Modelo de gestión. Fuente: Municipalidad de Zárate (s/f)

La Ordenanza 4053 (modificada por la Ordenanza 4222) crea la Sociedad Costanera Zárate (SAPEM), empresa anónima con participación mayoritaria estatal, y el Instituto de Desarrollo Urbano de Zárate (IDUZ), organismo descentralizado; ambos con jurisdicción dentro del ámbito del Plan Paseo de la Ribera. Estos organismos estarán a cargo de la ejecución de las acciones para el desarrollo del proyecto, y para esto no solo se les otorgan competencias específicas a cada uno, sino que se les da un presupuesto inicial que, con cierto grado de autonomía, podrán disponer durante la ejecución del proyecto.

La Ordenanza 4222, del año 2013, en su artículo 2 define el IDUZ como:

...el organismo técnico municipal encargado de desarrollar, formular y gestionar los instrumentos públicos necesarios para definir en todos sus alcances el plan aprobado...

El IDUZ tiene como misión ejercer la policía edilicia y urbanística, así como realizar el seguimiento y ajuste del plan y sus instrumentos derivados. Es el organismo que, en última instancia, realizará los asesoramientos a la municipalidad a los efectos de modificaciones del plan y consideraciones de proyectos. Sus principales potestades son: realizar la administración y la recuperación los espacios públicos; gestionar la cartera de tierras de la municipalidad; administrar un fondo permanente para el desarrollo urbano proveniente de los excedentes de los ejercicios municipales; realizar el seguimiento de los proyectos mediante las coordinaciones interinstitucionales en las diferentes escalas (nacional y regional); y realizar la reconversión de edificios públicos como parte integrante del catálogo edilicio de la municipalidad.



La SAPEM se define como sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.<sup>4</sup> La creación de esta figura se ve justificada por la necesidad de abordar cuestiones públicas de una forma más ágil y eficiente, llevando los fines de la administración pública a la esfera de las lógicas privadas de tipo empresarial; pero asegurando, al mismo tiempo, un control accionario dentro del Estado. En cierta forma, se plantea la necesidad de abordar tareas de tipo comercial, pero desde una órbita que no es estrictamente pública, sino como tarea accesoria a los deberes clásicos del Estado.<sup>5</sup>

La SAPEM Costanera es el brazo ejecutor de la obra pública en el proyecto Paseo de la Ribera, a través de licitaciones, encargos o acuerdos. Sirve de nexo entre el gobierno de la ciudad y la libre iniciativa del sector privado. Tiene como funciones las determinadas en el artículo 4 de la Ordenanza 4053:

---

<sup>4</sup> Esta sociedad es creada a iniciativa de un organismo público, pero se desenvuelve en el derecho privado. Tiene personería jurídica y estatutos propios, y tiene su propio cuerpo directivo que se relaciona con la entidad pública que la creó. Puede estar compuesta por una entidad pública o varias, ya sea nacional o provincial. Las SAPEM se manejan dentro del derecho privado. Las operaciones que se realicen, ya sea contrataciones de personal y de empresas para la ejecución de obras, no debiera atravesar los procesos propios de la órbita pública, pero sí bajo los principios generales de transparencia y de eficiencia de una empresa, utilizando para esto la auditoría y la información pública como herramientas.

<sup>5</sup> La legislación argentina le da potestad de crear una SAPEM tanto al Estado central como al provincial y al municipal. Pero para el caso municipal se encuentra subordinada a la autonomía que le otorgue el gobierno de su provincia para la creación de estas figuras.

1. Canalizar las inquietudes de los accionistas particulares, proponiendo al sector público prioridades en la ejecución de obras.
2. Intervenir en los diferentes proyectos e iniciativas presentadas por los particulares, opinando motivadamente respecto de su conveniencia y prioridad.
3. Participar en, y promover la conformación de Estructuras de Participación y Consenso (EPM), de acuerdo con cualesquiera de las formas jurídicas de participación que prevea el ordenamiento normativo.
4. Participar como contratista directo en la ejecución de obras o prestación de servicios, en aquellos supuestos en los que se encontrare en igualdad de condiciones tal como lo dispone la Ordenanza N° 3986.
5. Proponer al IDUZ la concreción de convenios urbanísticos de conformidad con los regímenes promocionales previstos en la Ordenanza.
6. Las demás derivadas de sus potestades estatutarias en lo concerniente al sector urbano cuyo desarrollo integral se pretende por la presente ordenanza.

Las competencias de la SAPEM Costanera la definen como un organismo descentralizado con la capacidad específica para llevar adelante el proyecto, asumiendo que este requerirá una serie de negociaciones y acuerdos con el sector privado. Es decir la SAPEM se relaciona con el privado y con la municipalidad analizando y negociando las propuestas y acordando convenios público–privados. Asimismo, gestiona los recursos generados vinculados con la obra pública y se encarga de la difusión del desarrollo del sector.

### *Convenios urbanísticos*

Los convenios urbanísticos son el instrumento por el cual los propietarios de los padrones expresan su interés formal de participar del proyecto integral. De esta forma el propietario del suelo acuerda aportar en forma proporcional en las obras de infraestructura y equipamiento público; ya sea que estas sean realizadas por el gobierno nacional, federal, municipal o por la SAPEM. A cambio, la municipalidad, a través del IDUZ, otorga al privado el derecho de desarrollo bajo los parámetros definidos en la nueva normativa.

Dentro del convenio surgen otras cuestiones como la cesión de los espacios públicos y, cuando la pieza incluye edificios catalogados como patrimoniales, la obligación del propietario del suelo a realizar las obras de recuperación y reciclaje de las mismas en coordinación con los organismos públicos competentes (artículo 26 de la Ordenanza 4053).

Finalmente, el convenio deberá incluir el cronograma previsto para la ejecución de las obras. Los plazos que se acuerden y queden registrados deberán ser acompañados por el flujo de fondos. De no cumplirse con el cronograma y sus aportes asociados, es potestad de la municipalidad hacer caer el convenio.

### **Propiedad de la tierra**

En la pieza existen un importante conjunto de espacios públicos, en particular el borde del río y las áreas costaneras. Servicios Portuarios S. A. contaba con un importante patrimonio inmobiliario: el ex frigorífico Smithfield y Hall, cuya mayor parte se encontraba en desuso y otra (de menor importancia) arrendada a otras empresas de menor porte. Contiguo a ese predio se encuentra emplazada la empresa La Arenera que aún sigue en funcionamiento con actividades de extracción de arena del río y realizando actividades de lavado

y clasificación del producto en un predio sobre el río de aproximadamente 2,5 hectáreas. Continuando hacia el norte, las tierras pertenecen a dos empresas papeleras: Celulosa y Witcel. La empresa Celulosa es una de las más grandes de la región, instalada en un predio de 22 hectáreas. Más al norte se encuentra el Club Náutico de Zárate y las instalaciones de la Prefectura. A continuación, una serie de espacios libres de construcciones que corresponden a zonas abandonadas o a humedales costeros.

Parte de las tierras del bajo se encontraban ocupadas por la denominada Villa la Carbonilla, que presentaba problemas de inundabilidad y falta de infraestructuras. Antes del año 2010, gran parte de los habitantes de La Carbonilla fueron relocalizados en el barrio 6 de agosto. De todas formas, hasta el año 2010 aún permanecían algunas familias que se resistían a los procesos de realojos.

Al ser aprobada la creación de la SAPEM Costanera los propietarios privados de la tierra pasan a ser socios del proyecto, aunque en caso de no querer participar, sus predios son objeto de expropiación. Para esto se realizó la declaratoria de interés a todas las tierras que intervienen en la pieza territorial que habilita (si el propietario no se encuentre en condiciones de participar en el proyecto) a que el suelo sea expropiado y pase a formar parte de la cartera de tierras del IDUZ (artículo 17 de la Ordenanza 4053), a efecto de ser nuevamente inyectados al proyecto en la modalidad que se entienda más conveniente.

## **Financiación**

El paquete accionario se compone por un 51 % de acciones pertenecientes al Municipio de Zárate. Estas acciones denominadas «clase A» no son transferibles; es decir no pueden ser vendidas a otros organismos ni públicos ni privados. De esta forma, la municipalidad se asegura el

control de la mayoría del paquete accionario. Las acciones «clase B», que corresponden al 29 % en la creación de la SAPEM, también pertenecen al municipio, pero a diferencia de las anteriores, estas si podrían ser objeto de transferencia onerosa. Estas acciones otorgan la posibilidad de recuperar parte de la inversión pública de partida y se configuran como un instrumento más de negociación. Finalmente, el tercer paquete de acciones, las denominadas «clase C», son propiedad de los propietarios del suelo dentro del ámbito del proyecto. Estos tienen dos opciones de acción: participar activamente en el desarrollo de la operación o mantenerse desvinculado. La negativa otorga a la municipalidad la potestad de iniciar procesos expropiatorios.

Por otro lado, el IDUZ al encontrarse dentro de la estructura municipal contará con un monto asignado en el presupuesto de la institución. Además, pasan a ser parte del patrimonio del IDUZ los bienes inmuebles públicos a los efectos de su gestión. No obstante los recursos presupuestales asignados, también puede recibir ingresos de otras fuentes, como el asesoramiento y capacitación a otras entidades públicas o empresas privadas, dictado de seminarios o comercialización de publicaciones.

Una vez iniciados los procesos de obra pública que la SAPEM puede realizar con fondos propios (en este caso la consolidación de la avenida Costanera conjuntamente con otras obras de infraestructura), la SAPEM recibirá fondos a través de los instrumentos de captación de plusvalías, en una proporción del 50 % de lo aportado.

### *Recuperación de plusvalías*

Según se define en la Ordenanza 4053 y la modificatoria 4222, la recuperación de plusvalías es el instrumento que finalmente habilita el financiamiento de la obra pública.

Según esta normativa, el concepto de plusvalía se construye a partir de las siguientes variables:

- Las obras públicas realizadas y financiadas por el sector público.
- La creación de nuevos espacios públicos de calidad, ya sea espacios verdes o equipamientos públicos.
- La nueva edificabilidad que le otorga el *masterplan* a las parcelas privadas, una vez que los propietarios se acojan al nuevo régimen a través del convenio urbanístico.

La fórmula de cálculo tiene en cuenta el valor inicial y el valor final del suelo, el costo de las infraestructuras y la mayor edificabilidad dependiendo de la zona en donde se ubique la parcela. Una vez determinado el monto, el propietario deberá pagar entre un 30 % y un 50 %. La mitad de este monto será dirigida a la SAPEM Costanera para el financiamiento de las obras del proyecto, con la posibilidad de que dicho pago se realice directamente a través obras. El resto del monto a pagar se destinará a los fondos públicos de la Municipalidad de Zárate. Este monto tiene tres fines: la vivienda de interés social, la infraestructura pública o la adquisición de terrenos que aumentarán la cartera de tierras públicas. La diferencia con el primer monto es que estos fondos pueden invertirse en otros lugares fuera del ámbito del *masterplan*.

## **Construcción de la propuesta**

Con la aprobación del plan y la creación de los organismos de gestión, se inició el proceso de reconversión del frente costero. Se consolidó el borde del río, se realizó la obra de la avenida Costanera y se equiparon y mejoraron

espacios públicos sobre el río, como soporte de actividades de recreación, paseo y actividades turísticas. También se han realizado algunas operaciones de realojos de asentamientos irregulares. Se han catalogado los edificios con valor histórico y se realizaron intercambios con los sectores privados a los efectos de poner en conocimiento el plan y de evaluar la disponibilidad de estos para participar de dicha operación.

En el año 2013, a través de la Ordenanza 4223 del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Zárate, se ratificó el convenio urbanístico entre la municipalidad y la empresa Servicios Portuarios S. A., propietaria de los predios del ex-frigorífico Smithfield. Según expresa el texto del decreto, la empresa habría presentado la propuesta tiempo atrás, pero solamente fue viable su concreción una vez aprobado el *Plan Integral de Desarrollo Urbano Paseo de la Ribera*, bajo las condiciones dispuestas por este. Para llevar adelante el proyecto, la empresa Servicios Portuarios S. A. se asoció con SQM Real Estate quien se encarga del gerenciamiento del proyecto urbano.

Con este marco normativo general se firmó el convenio urbanístico que determina el reciclaje de los edificios pertenecientes al ex-frigorífico, la incorporación de edificios de servicios, un área comercial al aire libre y, en el centro de la pieza, una serie de espacios públicos abiertos y cerrados, producto del acondicionamiento de viejas naves industriales. Estos espacios públicos centrales se complementan con espacios verdes sobre el borde del río. La estructura se completa con la apertura de vías que atraviesan de este a oeste y de norte a sur el predio original.<sup>6</sup>

La pieza se divide en dos sub-zonas: la zona Rmc2 para usos residenciales de densidad media y frente costero, y la

---

<sup>6</sup> Descripción completa disponible en:  
<http://www.zaratechico.com/masterplan>

zona Rac2 destinada a usos residenciales en tipologías de vivienda colectiva, servicios hoteleros de media y alta densidad, y usos complementarios y de servicios. Existen edificios patrimoniales cuyas intervenciones deberán cumplir con las normas y procedimientos establecidos. Como son las zonas de mayor valor estratégico por su condición de frente costero, el uso del suelo se hace más intensivo.

La etapa 1, denominada Zárate Chico, ha sido la operación estrella de toda la pieza. Hasta el momento se ha avanzado en tres edificios de carácter privado: una clínica privada y dos edificios de viviendas sobre el río. También se han realizado operaciones de reciclaje y obras de mejoramiento y equipamiento urbano, entendiendo que la obra pública no solo es un requisito a cumplir, sino que redunda en la valorización de los productos inmobiliarios a comercializar.

Las obras de infraestructura pública, así como los trabajos de reconversión de los edificios históricos son financiados a través de los instrumentos de captación de plusvalías.



Figura 9: Esquema de ejes históricos culturales y definición de características de espacios públicos. Fuente: Municipalidad de Zárate (s/f)



### 2.3.3 Conclusiones preliminares

El caso del Paseo de la Ribera posee, al menos, dos características interesantes: por un lado la necesidad de abordar y definir cuestiones de tipo urbanístico en una pieza estratégica dentro de la ciudad, y por otro, la forma de gestionar y concretar ese proyecto. Ambos están relacionados de tal forma que en un mismo acto administrativo se le da forma jurídica (la aprobación del *masterplan*) y se crean los organismos e instrumentos que gestionarán el plan. No es casual que la propuesta se ponga en debate a partir de una iniciativa privada: la empresa Servicios Portuarios S. A. presenta una idea de desarrollo al municipio (para el proyecto que luego se denominará Zárate Chico) y el gobierno de la ciudad la toma como una oportunidad de poner en discusión el futuro de la ciudad.

Desde el punto de vista urbanístico, en las definiciones que plantea el *masterplan* se valoran en especial algunos aspectos como la importancia del sistema de espacios públicos, las nuevas vías de comunicación que «cosen» las diferentes actividades, la alta apuesta en infraestructuras y la puesta en valor del patrimonio arquitectónico de un pasado industrial.

Una vez establecida la estructura macro, se propone un modelo de ocupación basado en tres variables: los usos del suelo (residenciales, hoteleros, de servicios, etc.), la formalización en la ocupación (factores de ocupación, alturas, retiros) y la densidad de población (para los usos residenciales). Claramente, la inversión y el gasto en energía que se pone en el territorio van de la mano con el uso más intensivo del suelo, que resultaría más atractivo al sector privado.

Una de las críticas en cuanto a este modelo territorial de desarrollo se relaciona justamente con la diferencia o poca

conexión con el modelo de desarrollo que tiene la ciudad. Alejada del centro, se le da a la pieza el rol de nueva centralidad, comprometiendo en un único suelo el crecimiento poblacional en modalidades de alto nivel socioeconómico.<sup>7</sup>

Este cambio importante en el modelo de crecimiento de la ciudad y de la apuesta por la reconversión de áreas abandonadas parecería una estrategia razonable en la medida que hablamos de un territorio en franco deterioro. No se desprende claramente que hubiera una renuncia al espacio público, sino por el contrario el proyecto prevé importantes áreas destinadas a cesiones de áreas a favor de la municipalidad. Sin embargo, lo que no se desprende, es que hubiera una reflexión o un desarrollo de un escenario que sustente el crecimiento poblacional a la escala que se propone.

La etapa 1, Zárate Chico, se encuentra en proceso de obra. Los productos inmobiliarios y de servicios se orientan a perfiles socioeconómicos altos. Esto de por sí no representaría una debilidad en la zona, ya que los equipamientos y espacios públicos incorporados (cerrados y abiertos) deberían funcionar como espacios de encuentro e

---

<sup>7</sup> Silvia Baccino, citada en la nota "Convirtieron un tema técnico en un problema jurídico". *Semanario Uno* (semana del 20 al 26 de agosto del 2010, p-6) indica: «Lo que me llama la atención es que en esta norma se fijan indicadores urbanísticos en los que el FOT (Factor de Ocupación Total) asciende a 2,5, que es el máximo indicador que permite la Ley 8912 y nuestro código. Es un indicador que se utiliza en el área central, es decir que si hay un terreno de 10 mil metros cuadrados, multiplicados por ese indicador, se pueden construir 25 mil metros cuadrados; si puedo construir semejante cantidad de metros cuadrados en una zona que fue creada para la actividad recreativa, estamos ante una modificación de la concepción original de la Costanera»

integración. No obstante, esto solamente podrá comprobarse en etapas de gestión.

En cuanto al modelo de gestión, la intención de la municipalidad apunta a una gestión proactiva y no solamente prestadora de servicios públicos. La utilización de instrumentos para la captación de plusvalía resulta conceptualmente pertinente para el financiamiento dentro y fuera de la ciudad.

Por otro lado, el objetivo de la creación de la SAPEM Costanera plantea la difícil tarea de llevar adelante la obra pública y establecer los acuerdos con el sector privado. La necesidad de acompañar los tiempos de los desarrolladores y trabajar con importantes grados de autonomía fueron algunas de las razones por las que se entendió pertinente la creación de esta figura. Sin embargo, no se desprende claramente la necesidad de crear otra institución (esta pública), que funciona como una especie de secretaría de planificación municipal de exclusiva actuación dentro de la zona. La única ventaja que se desprendería es poder contar con un equipo técnico que esté abocado exclusivamente al desarrollo del *masterplan*, fuera de los problemas cotidianos de la gestión municipal.

Por último, ni el proceso de aprobación del *masterplan* ni el proyecto Paseo de la Ribera han sido validados a través de procesos de participación ciudadana. El proyecto apunta al liderazgo político del alcalde y a la validación de este a través del órgano legislativo. Tampoco se manejó en etapas de elaboración del proyecto, la búsqueda de acuerdos a otras escalas de gobierno; por lo que el éxito o fracaso queda casi exclusivamente en manos de la municipalidad y su capacidad de articulación con el sector privado, lo que implicaría una cierta debilidad.

Como acierto, se puede mencionar la puesta en discusión del proyecto de territorio (aunque sea a través del debate político partidario) y la inteligencia para iniciar obras

(públicas y privadas) en etapas muy tempranas, luego de aprobado el plan. Esta situación coloca al *masterplan* como una herramienta operativa eficiente y al municipio, como comprometido con el proyecto. Su éxito dependerá de los futuros acuerdos.

## **2.4 Caso 3: Plan Parcial de Redesarrollo de Sevilla – Medellín, Colombia**

### **2.4.1 Situación previa a la operación**

#### **Contexto urbano**

Medellin fue fundada en el siglo XVII durante la colonización española. La elección del valle para el asentamiento de población fue realizada por hacendados, mineros y comerciantes que buscaban tierras aptas para actividades de ganadería, agricultura y búsqueda de oro.

Está compuesta por 16 comunas. El barrio Sevilla se encuentra en la denominada Comuna 4 de Aranjuez, ubicada al noroeste de la ciudad. Esta comuna se comenzó a desarrollar a finales de los años 30, a partir del asentamiento de familias adineradas en grandes fincas. Con los años, las grandes propiedades comenzaron un proceso de reconversión mediante operaciones de desarrollo urbanístico, que condujeron a la creación de los actuales barrios formales de la comuna. Pero es a partir de la década del 60 que comienza un sostenido proceso de ocupación ilegal de lotes como parte de los procesos migratorios hacia la ciudad.

## **Contexto social y político**

A fines del siglo XX Medellín era una de las ciudades con mayores conflictos e inseguridad de América Latina. Territorialmente aparecía como una ciudad sumamente fragmentada, con falta de equipamientos y de accesibilidad. Con la aprobación de la Ley 338, de Ordenamiento Territorial, en el año 1997 se otorgó a las alcaldías un conjunto de herramientas innovadoras para la gestión de las ciudades. Este nuevo contexto jurídico-administrativo vino de la mano de un cambio de signo político en Medellín con la asunción de la Administración Fajardo (2004 – 2007), que significó un cambio en el modo de gestionar la ciudad. En el año 2002 se creó la Empresa de Desarrollo Urbano como organismo ejecutor de la transformación urbana a través de la obra pública y la asociación con el sector privado.

El contexto político, acompañado de un período de crecimiento económico, le dio a Medellín la posibilidad de concretar muchos de los proyectos planificados. Para esto, el liderazgo del alcalde Fajardo fue decisivo, incluso en el revuelo y renombre que tomó la ciudad como modelo de intervenciones y de cómo atender muchas de las problemáticas comunes de las ciudades latinoamericanas.

Luego de la aprobación del Plan Parcial de Redesarrollo se han sucedido cuatro administraciones diferentes y no necesariamente ha habido una continuidad política, aunque muchos de los procesos han continuado (quizás no con el mismo ímpetu ni con el mismo liderazgo). Cabe agregar que siendo el urbanismo una actividad política, sirvió como herramienta de promoción de muchas de las figuras políticas que lideraron estos procesos.

## Contexto de planificación

La planificación del territorio de la ciudad de Medellín se inscribe en una política que trabaja a diferentes escalas, bajo las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). El plan aborda la complejidad del territorio en la interrelación de dos sistemas: el sistema físico-espacial y el sistema institucional. Dentro del sistema físico-espacial se pueden identificar dos subsistemas o niveles de trabajo: el público y el privado. El subsistema público trabaja sobre el espacio colectivo, sean estos espacios verdes o edificios públicos, que necesitan la interrelación con otras lógicas que los doten de contenido. El subsistema privado es el ámbito de desarrollo asociado a las lógicas socioeconómicas de la sociedad que finalmente tendrán su formalización física. Dentro de esta conceptualización de la ciudad, el POT de Medellín plantea dos aspectos a trabajar, uno que tiene que ver estrictamente con la imagen del paisaje urbano y otro con la gestión del territorio asumiendo un rol proactivo en la transformación urbana.



Figura 10: Componentes del Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial Propuesto. Fuente: Alcaldía de Medellín (2014)

Para llevar adelante el proyecto de ciudad que se pretende alcanzar, el POT de Medellín define lineamientos estratégicos<sup>8</sup> que plantean desafíos para una ciudad que enfrenta la difícil tarea de construcción de una sociedad con altos grados de informalidad y graves problemas de seguridad.

Estos lineamientos estratégicos se aplican territorialmente a través de un sistema de planificación derivada que aborda diferentes escalas territoriales (metropolitana, regional y municipal) que se asocian directamente a instrumentos de ordenamiento del territorio.

En lo que refiere a la escala de la ciudad, el plan de ordenamiento territorial define cuatro ámbitos territoriales: el ámbito de la ciudad en su totalidad, las áreas de intervención estratégica asociadas a los macroproyectos, las zonas de escala intermedia asociadas a planes parciales, y las unidades de actuación urbanística. El plan considera también un conjunto de programas transversales y sectoriales, tales como el sistema de espacios públicos, el transporte público o el sistema de vivienda de interés social.

El plan fue aprobado en el año 1999 y ya cuenta con una instancia de revisión aprobada en el año 2014.

---

<sup>8</sup> «El derecho a la ciudad asociada al concepto de “una ciudad para todos”; la sostenibilidad ambiental como paradigma de calidad de vida y de sustento del futuro desarrollo de la ciudad; equidad social y territorial; resiliencia territorial; competitividad territorial y económica; identidad; enfoque de género; producción de innovación; ruralidad sostenible; corresponsabilidad; ciudad saludable; seguridad territorial; eficacia administrativa; solidaridad social y territorial; participación institucional; participación ciudadana; persistencia». (Municipio de Medellín, 2014, p. 181)

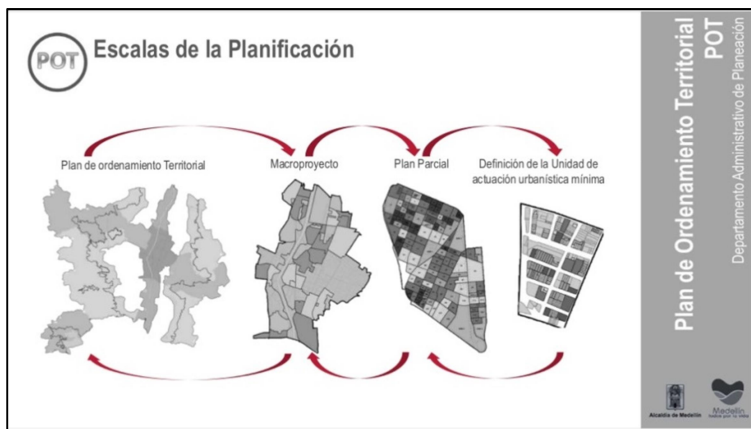


Figura 11: Escalas de planificación. Fuente: Alcaldía de Medellín (2014)

### Las áreas de intervención estratégica (AIE) son:

...porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ella se produzcan las transformaciones territoriales necesarias que permitan concretar el modelo de ocupación. Por lo tanto, requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales adecuadas acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas.

La identificación y desarrollo de las AIE parte del reconocimiento de la diversidad de los conjuntos urbanos donde se actúa, lo que supone distintas formas de aproximación y el desarrollo particular de cada proyecto... La planificación de las AIE permite resolver la escala intermedia de la planeación alcanzando un mayor detalle, que articula la escala general del Plan de Ordenamiento y la escala de detalle de los proyectos públicos y privados en un proceso multiescalar de direccionamiento e



intervención del territorio... (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 181)

Los *macroproyectos*, una vez reconocidos en el modelo territorial, se formulan a partir del reconocimiento de las estructuras urbanas, las preexistencias, los sistemas naturales, el espacio público y el patrimonio construido, entre otras características. A partir de esto se genera una propuesta general que considera el modelo urbano de desarrollo y las previsiones generales de infraestructura, tratamiento y cesiones del espacio público, sistemas naturales y patrimoniales a preservar; y finalmente, la edificabilidad y otros parámetros urbanísticos. Se incorpora el sistema de participación ciudadana, la simulación urbanístico financiera, el diseño y la caja de herramientas a aplicar. Es en esta escala donde se comienza a esbozar el sistema de gestión general para la efectiva transformación del territorio.

Dentro de los macroproyectos se definen zonas y subzonas que desencadenan los denominados *planes parciales*, en los que se establecerá la normativa específica y la gestión orientada a la transformación urbana de acuerdo a las estrategias generales para el macroproyecto.

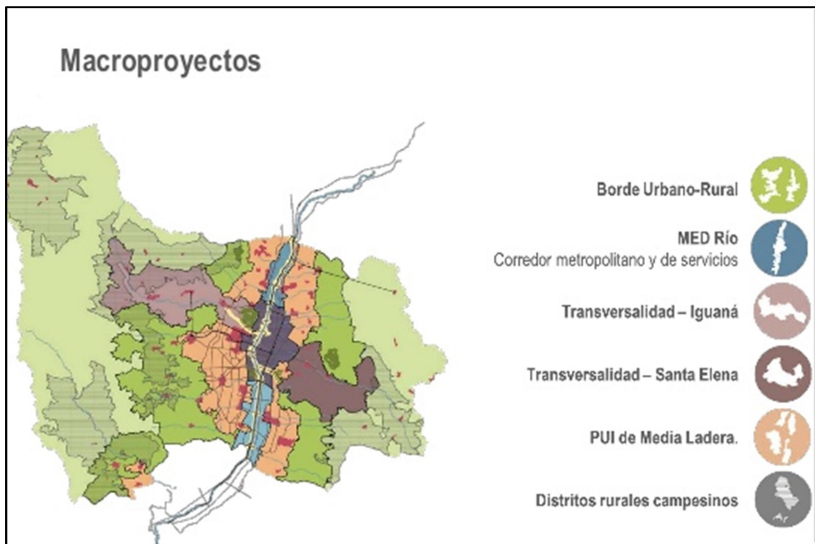


Figura 12: Macroproyectos. Fuente: Alcaldía de Medellín (2014)

Con la elaboración y puesta en marcha del plan de ordenamiento se desencadenaron una serie de operaciones urbanas asociadas a procesos sociales que atienden la problemática de segregación y seguridad ciudadana. Es así que nace el *urbanismo social*. Las actuaciones más destacadas son los Proyectos Urbanos Integrales y el Metrobus. Conjuntamente con estas operaciones urbanas y arquitectónicas se definieron un conjunto de áreas objeto de planes parciales.

### **Categorización de la pieza**

El *Plan Parcial de Redesarrollo del Barrio Sevilla* se ubica dentro del área de intervención estratégica Med Río y

de la subzona Río Centro. Med Río corresponde a un área central, estratégica, objeto de reordenación y refuncionalización, articuladora de las escalas local, metropolitana y regional. Dentro de ella, se definen tres subzonas o áreas homogéneas y zonas de oportunidad, como articuladoras de la reconversión urbana: Río Centro, Río Sur y Río Norte.

El objetivo general que plantea el POT para el desarrollo de la subzona Río Centro, área en donde se ubica el barrio Sevilla, apunta a la reordenación de la pieza mediante la reconversión y la densificación del área. Se identifican espacios de oportunidad basados en el reconocimiento de la estructura urbana existente y del tejido urbano como soporte de las actuaciones urbanísticas, la definición de normas urbanísticas y la importancia del espacio público como articulador de los espacios e integrador de las diferentes escalas.

Además, el barrio Sevilla se encuentra dentro del denominado Distrito de Innovación Medellín<sup>9</sup>, subzona 2, definida en el plan de la siguiente forma:

Se localiza en la zona norte de la AIE entre las comunas 4, Aranjuez y 10, La Candelaria. Por su cercanía a equipamientos educativos, de investigación y de salud de orden general, por incluir suelos con tratamiento de Renovación Urbana y por contar con infraestructuras asociadas al corredor del río, es una

---

<sup>9</sup> «El Distrito de Innovación de Medellín es un proceso de transformación social, urbana y económica que busca convertir al norte de la ciudad en un ecosistema de innovación que concentre a ciudadanos, emprendedores, compañías e instituciones dentro de la economía del conocimiento, que participen en proyectos conjuntos y permitan convertir a Medellín en la Capital de la Innovación de Latinoamérica.» Recuperado de:

<http://www.districtomedellin.org/que-es-el-districto/>

zona de oportunidad para consolidar allí el corazón de la innovación en la ciudad. Se pretende generar un ambiente digital, donde la diversidad y la inclusión reflejen la idiosincrasia y soporten el surgimiento y crecimiento de las nuevas industrias del Siglo XXI. Esto hace que los barrios Chagualo, Sevilla, San Pedro y Jesús Nazareno sean considerados áreas de actividad económica asociada a las nuevas tecnologías, en función de las actividades ya existentes que generen empleo y potencien la imagen objetivo de la ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2014, p.184)

## **2.4.2 La operación**

### **El plan parcial como instrumento derivado**

Los planes parciales tienen como objetivo general establecer las determinaciones específicas de transformación del suelo para una pieza con características homogéneas, como por ejemplo un distrito industrial, un área de nuevo desarrollo o un barrio. Se da especial importancia a los diferentes actores y habitantes, que son, en definitiva, los que llevarán adelante la transformación efectiva de la pieza. Establece las condiciones físico-territoriales para avanzar en los procesos de transformación y apuesta a los aspectos económicos y sociales como los verdaderos protagonistas de dicha transformación.

Los planes parciales de renovación urbana buscan transformaciones sociales, ambientales y urbanísticas que se miden en: más espacio público, mayores aprovechamientos de la tierra, mayor valor del sector y una mejora sustancial en el nivel de vida de moradores, propietarios, vecinos y futuros compradores. Los beneficiarios directos son los empresarios y trabajadores de actividades que se desarrollan en los

sectores intervenidos y los propietarios residentes, arrendatarios, y poseedores de vivienda, agrupados en organizaciones sociales, que voluntariamente accedan a los requisitos de participación. De igual manera, se beneficiarán los potenciales compradores de las unidades inmobiliarias habitacionales y de comercio en promoción. (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, 2018a)

Es importante resaltar que dentro de los requisitos para la elaboración del plan se plantea como necesaria la cuantificación financiera no solo del desarrollo de las parcelas privadas, sino también de la obra pública que dará soporte a toda la pieza. Una vez desarrollada la propuesta se pondrá en conocimiento a aquellos propietarios del suelo que no hayan participado del proceso de diseño. Estos podrán proponer recomendaciones y observaciones a la propuesta, aun cuando estas no tienen carácter vinculante desde el punto de vista estrictamente jurídico. Una vez aprobado el plan parcial solamente se podrán realizar acciones en el territorio de acuerdo a lo previsto en este.

El plan parcial es el instrumento que pone en marcha las operaciones de transformación de las parcelas privadas y para esto pone en juego varios aspectos que el sector privado debe asumir: la financiación de las infraestructuras públicas a través de los aportes o cargas que estos deben desembolsar como parte de los deberes territoriales para la utilización de los aprovechamientos mayores, la distribución de estas cargas con otros actores privados interesados en desarrollar la zona, y la concertación del proyecto a desarrollar.

## **Etapas iniciales**

Desde la aprobación de la Ley 388 y del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín en el año 1999, se desarrollaron operaciones urbanas en diferentes modalidades

de gestión que apuntan a un uso más eficiente y democrático del suelo, asociado a su función social.

En el entorno del barrio Sevilla se han realizado importantes proyectos urbanos a los efectos de consolidar una nueva centralidad; entre ellos se destaca el Campus Universitario de la Universidad de Antioquia, la Unidad Permanente de Justicia, el Parque de Ciencia y Tecnología Interactiva (Explora), el Jardín Botánico, la Ruta Norte como un centro de innovación para Latinoamérica y dos estaciones de Metrobus. Todas estas obras han posicionado al barrio de Sevilla como un lugar estratégico de desarrollo.

El área de intervención del plan parcial abarca aproximadamente unas 16 ha que contienen 36 manzanas, de las cuales 22 son abordadas por el plan.

## **Formulación del proyecto**

El plan parcial apunta a la mezcla programática y a la densificación, con incorporación de espacio público de calidad en función de su rol integrador. Establece definiciones detalladas en infraestructuras y espacios públicos, y un alto grado de flexibilidad en la identificación de 20 unidades de actuación urbanística. Esta estrategia de gestión habilita escalas creíbles de concertación entre privados, ya que cada unidad contiene pocos padrones.



Figura 13: Esquema general del Barrio Sevilla y sectores aledaños. Fuente: Empresa de Desarrollo Urbano (2018b)

El plan habilita el incremento en la edificabilidad general de la pieza lo que desencadena procesos de valorización y mayor aprovechamiento de las parcelas, debiendo parte de esa valorización ser redirigida para el financiamiento de los espacios e infraestructura pública.

El objetivo general del plan plantea el redesarrollo de la pieza de una forma más compacta y diversa. Los objetivos específicos apuntan a lo social (proceso participativo, protección de actuales residentes), a la movilidad, a lo ambiental (desarrollo de equilibrio entre los sistemas verdes o naturales y el antrópico), a lo económico-financiero (justa distribución de cargas y beneficios y viabilidad económica de toda la propuesta), y a lo urbanístico (la regeneración tipomorfológica del barrio).

Para alcanzar estos objetivos se definen políticas generales de desarrollo:

- Aumentar la densidad de población a los efectos de consolidar el centro norte de la ciudad.
- Facilitar y promover la participación público privada para la transformación urbana hacia el modelo de desarrollo propuesto.
- Promover formas tipomorfológicas que prioricen la continuidad del espacio público.
- Equipar y acondicionar el espacio público, incorporando paquetes programáticos y de actividades.
- Completar las infraestructuras.

Con estas estrategias generales se definen las unidades de actuación urbanística (UAU) y se aplican los parámetros de densidad máxima, alturas, retiros, ocupación del suelo y usos del suelo.





Figura 14: Plano de propuesta de delimitación de unidades de actuación urbanística.  
Fuente: Empresa de Desarrollo Urbano (2018b)

## Modelo de gestión

El modelo de gestión se plantea desde el plan parcial y se apoya en la legislación vigente en la materia. Se desarrollan figuras e instrumentos específicos siguiendo lineamientos estratégicos a aplicar en el territorio.

La estructura de manzanas, el parcelario, el patrimonio y las infraestructuras instaladas son elementos que el plan

reconoce y pone en valor. Asimismo, el reconocimiento del componente social es fundamental para alcanzar la reconversión: son los ciudadanos los beneficiarios y protagonistas de la transformación urbana. En definitiva, tomando como base el territorio (en su definición amplia) y desarrollando una propuesta física y programática, se diseña el instrumental necesario para llevar adelante estas transformaciones.

Este Plan Parcial está orientado al redesarrollo de un sector de la ciudad, que por su localización estratégica, tiene como finalidad ofrecer equipamientos, servicios, comercio, vivienda y espacio público; así como un área de atracción de actividades e inversiones, que contendrá las directrices urbanísticas y las condiciones del aprovechamiento del suelo, los mecanismos para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios y concretará la adopción de los instrumentos de gestión de suelo. Contempla en su formulación la delimitación de 20 Unidades de Actuación Urbanísticas, como unidades de planeamiento, resultantes del modelo de ocupación determinado por este plan. (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, s/f, p. 365)

Por tanto, más allá de las definiciones territoriales, este plan tiene un componente proactivo de gestión asociativa fundamental. Reconoce de forma explícita que no alcanza con la definición de la normativa, sino que la concertación público-privada resulta estratégica en el modelo de gestión del plan.

## **Funcionamiento**

La elaboración del plan parcial fue encargada a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). Fue aprobado en el año 2010 y estableció los mecanismos de gestión, combinando

las actuaciones privadas, el proyecto urbano, la financiación y la coherencia con el POT de Medellín.

Estos mecanismos de gestión se pueden clasificar en: figuras o instituciones, instrumentos de ordenación e instrumentos de gestión. Dentro de las figuras o instituciones que actúan en la transformación se encuentran: la Alcaldía de Medellín (entidad pública encargada del ordenamiento de la ciudad), los organismos públicos prestadores de servicios, el operador urbano (entidad encargada de la ejecución específica del plan parcial), los propietarios y habitantes del barrio, la unidad de gestión o entidad gestora (asociada a la unidad de actuación urbanística), la figura de la fiducia y demás agentes inmobiliarios y empresas desarrolladoras interesadas en la intervención en el plan. Dentro de los instrumentos de gestión, el principal es la unidad de actuación urbanística como ámbito de transformación concreto que habilita la concertación público-privada. Además, se desarrollan otros instrumentos de gestión asociados al suelo y a la construcción de obra pública tales como: la fiducia, la enajenación, la expropiación, la cesión, el proyecto urbano, los instrumentos dirigidos a viviendas promovidas, las licencias y permisos de construcción entre otros. Finalmente, se desarrollan otros instrumentos de gestión complementarios que hacen a la viabilidad financiera de la propuesta: el reparto de cargas y beneficios, la recuperación de plusvalías y la creación de fondos, tales como el fondo rotatorio de renovación o remodelación urbana, el fondo interno o patrimonio interno y el fondo para vivienda de interés social.

A continuación se definen las principales figuras e instrumentos que intervienen en la regeneración urbana de la Unidad de Actuación Urbanística.

### *Unidad de Actuación Urbanística*

Como unidad de actuación urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles,

explícitamente determinada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de cargas y beneficios.<sup>10</sup>

El área de actuación urbanística es la pieza mínima objeto de una intervención urbana definida en un instrumento de ordenamiento.<sup>11</sup> Es la pieza clave que desencadena los diferentes procesos de desarrollo. Se definen veinte UAU, que en su gran mayoría incluyen predios de propiedad privada. Por tanto, el desarrollo urbano requiere, necesariamente, el diseño y la operación en el campo de la concertación público-privada; no solo para la construcción de proyectos privados sino para el efectivo financiamiento de la ciudad, que es en definitiva cofinanciada por ambos sistemas, público y privado.

### *Operador Urbano*

---

<sup>10</sup> Ley 388, artículo 39.

<sup>11</sup> «Se presenta una propuesta urbanística como la forma óptima de interpretación de las intencionalidades propuestas, la cual permite aplicar los conceptos, los derechos y obligaciones y definir un esquema sostenible y eficiente. La aplicación física de este modelo (uau), será solo el resultado de los procesos de gestión emprendidos por el operador de cada proyecto donde cada uno es autónomo en el pago de sus cargas, entendiendo que estas no deben funcionar de forma independiente, respetando así las intencionalidades de un plan parcial, especialmente las de cambiar as cesiones generadas por los desarrollos predio a predio.» (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, s/f, p.184)

El operador urbano es una figura que tiene como objeto realizar la coordinación general del desarrollo del plan parcial. Entre las tareas que se le asignan están:

- Colaborar en la gestión de las unidades de actuación urbanística a través del apoyo a entidades gestoras y el asesoramiento a los propietarios del suelo.
- Asesoramiento de los instrumentos jurídicos.
- Asesoramiento y firma de convenios para el desarrollo de las unidades de actuación urbanística.
- Definir el cronograma de proyectos públicos de corte social.
- Definir y establecer un programa de ejecución de proyectos públicos.
- Ser el facilitador para el cumplimiento de obligaciones urbanísticas utilizando los instrumentos financieros que habiliten la recaudación de los dineros necesarios para esto.
- Promover la asociación público-privada y social, facilitando los procesos de concertación.
- Gestión de los instrumentos de gestión urbana asociados a las unidades de actuación urbanística.
- Constituir y ser parte de las entidades que gestionan las diferentes unidades de actuación urbanística.

Lleva adelante las macro definiciones y busca asegurar el cumplimiento del plan parcial, desde su transformación física, pasando por los procesos sociales y financieros. Como figura que lidera el proceso, sirve de facilitador de la actuación urbanística. Es el nexo entre la Alcaldía y el sector privado, y entre los privados. Trabaja sobre el consenso, el acuerdo, la resolución de conflictos y la gestión ágil de los procesos jurídicos y administrativos. En un contexto de planificación estratégica resulta interesante la creación de este tipo de actores que justamente trabajan sobre la oportunidad de acción, la gestión de un proceso planificado,

la interface entre lo planificado y lo viable, y entre el futuro deseado y lo posible.

Es en estas realidades donde la gestión urbana propenderá entonces por la solución de los “cuellos de botella”, la reducción del roce o fricción que dificultan la ejecución de las iniciativas de desarrollo, así como la materialización de las oportunidades de mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe. Las soluciones fluidas y oportunas a los problemas urbanos, entendidos como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, constituyen el sentido y propósito de la creación del modelo gerencial para el operador urbano. ...Entre otros roles destacados que les caben a los gestores urbanos y a la autoridad local de las ciudades están la mediación y la asignación de los recursos del aparato público, la priorización de las acciones de inversión, la información y orientación al sector privado, la identificación de necesidades y la preparación de proyectos; de la misma manera, les corresponde la promoción de patrones y estilos de crecimiento, la administración, encauzamiento y estímulo de la participación comunitaria y la propuesta del modelo de desarrollo local. (Montoya y Gutiérrez, 2008, p. 177)

En el caso del Plan Parcial de Sevilla, el operador urbano designado para la tarea es la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU).<sup>12</sup> Depende directamente de la Alcaldía de

---

<sup>12</sup> La EDU es una empresa industrial y comercial del Estado con personería jurídica que fue creada originalmente por el Concejo y la Alcaldía de Medellín para el gerenciamiento del proyecto Parque de San Antoni. Posteriormente se le asignó como cometido el gerenciamiento de los Proyectos Urbanos Integrales y pasa a ser una empresa municipal pero con autonomía administrativa y patrimonio independiente al de la Municipalidad. En el proceso de transformación que la ciudad de Medellín lleva adelante, enmarcado en el sistema de planificación urbana, la EDU ha

Medellín, pero con un grado mayor de autonomía. Siendo una empresa comercial y mercantil bajo el régimen de derecho privado, puede manejarse en el ámbito privado a la hora de celebrar acuerdos o realizar contrataciones o asignaciones de fondos.

La ventaja de definir a la EDU como operador urbano se basa en que fue la entidad que elaboró el plan, tiene conocimiento del mapa de actores del barrio Sevilla y cuenta con experiencia en el trabajo colaborativo en este tipo de actuaciones. Como antecedente se puede nombrar el Plan Parcial de El Naranjal que cuenta con un grado de avance mayor que el de Sevilla o el desarrollo de los proyectos urbanos integrales.

El operador urbano tiene a cargo un complejo instrumental de herramientas de gestión e instrumentos financieros que debe llevar adelante en forma coordinada tanto con el sector privado como con las diferentes instituciones públicas. La EDU, como operador urbano, cuenta con técnicos especializados en temas de diseño y equipamiento de espacio público, en economía urbana y en aspectos jurídicos, a los efectos de llevar adelante el sistema financiero del plan parcial y otorgar garantía jurídica a los inversores y propietarios del suelo. Deberá contar con el soporte adecuado que articule los procesos de participación social para garantizar la adecuada relación entre la sociedad y la transformación urbana propuesta.

---

adquirido diversos roles en la actuación territorial: ya sea como gestor, operador, desarrollador y ejecutor de diferentes programas y proyectos de carácter urbanístico. Articula y coordina con el sector privado los desarrollos urbanísticos en actividades de promoción, coordinación, evaluación y seguimiento, construcción, adquisición de suelo, seguimiento de políticas de vivienda de interés social, entre otras actividades.

### *Fiducia o entidad fiduciaria*

El Plan Parcial de Sevilla adopta la figura de entidad fiduciaria a los efectos de la ejecución de las diferentes unidades de actuación urbanística.

Este mecanismo, aparte de permitir la gestión del proceso de transformación generado en virtud de este plan parcial, admite la concreción del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, así como el mecanismo de la integración inmobiliaria; proporcionando elementos que ofrecen al proceso seguridad jurídica y transparencia necesaria para este tipo de complejas operaciones urbanas. (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, s/f, p. 369)

De esta forma, el patrimonio de la figura fiducia está compuesto por el valor de los inmuebles (valor de mercado) integrados de forma proporcional, el dinero necesario para la ejecución de obras públicas dispuestas en las determinaciones del plan parcial aportado por inversionistas (que pudieran ser externos) y finalmente, por el operador urbano que regulará y oficiará de control sobre el fideicomiso. Es la figura del fideicomiso la que logra la unificación del patrimonio inmueble de la UAU; sin que haya necesidad de procesar ventas o integrar sociedades anónimas, incorpora al operador urbano en la participación logrando transparencia en el proceso y le da la oportunidad a los propietarios del suelo, que no poseen capitales fuera del patrimonio inmobiliario, de generar asociaciones estratégicas con inversores que adelanten las ganancias que se derivarán del desarrollo urbano. También es válido adelantar procesos de expropiación o adquisición forzada a los efectos de la integración inmobiliaria de la UAU.

### *Integración inmobiliaria*



El plan parcial descarta la posibilidad de un desarrollo por partes de la UAU. Para desencadenar su desarrollo se pueden presentar dos situaciones:

Una, con la asociación de la totalidad de los propietarios. Es la forma más simple, ya que la disposición de todos los propietarios del suelo lleva a procesos de negociación solo con el sector público para llegar al otorgamiento de las licencias de construcción respectivas.

Dos, cuando se cuenta con la concertación del 51 % o más de los propietarios que deberán representar más de la mitad del área involucrada en la UAU. En este caso, se desencadena un procedimiento previo que determina la denominada integración inmobiliaria de los padrones.

Los propietarios afines al desarrollo se presentan ante el gestor urbano quien, conjuntamente con estos, aprobará el inicio del proceso. Este inicio determina una suspensión cautelar de los permisos de construcción u otras licencias que pudieran iniciarse en la UAU, hasta tanto se concluya el procedimiento previsto. A partir de aquí el gestor urbano tiene una función estratégica en el contacto con el resto de los propietarios, abriendo por fuera del procedimiento administrativo instancias de negociación y facilitando una concertación voluntaria de estos; o en su defecto la venta voluntaria a otros actores involucrados en el proceso o la expropiación o enajenación forzosa previsto en la Ley 338 de 1997. Los propietarios del suelo que opten por sumarse a la iniciativa, conjuntamente pasarán a formar parte de la fiducia.

Para la aplicación del instrumento de expropiación, la tasación de los bienes inmuebles se realiza en base al valor de tasación sin tener en cuenta la valorización del suelo producto del plan parcial. Este aspecto resulta importante ya que no se tiene en cuenta la plusvalía generada a partir del plan para los procesos de expropiación a través de los cuales se asegura que la totalidad de las parcelas estén involucradas en el proceso de transformación.

La integración inmobiliaria implica la inclusión de todos los predios de la UAU y su reconfiguración predial según lo previsto en el plan parcial: las cesiones urbanísticas previstas para espacio público, ensanches, viarios, entre otros y los lotes resultantes objeto de los desarrollos urbanísticos de carácter privado. Estos lotes privados producto de esta reparcelación serán restituidos a los propietarios originales en la proporción en la cual participaron en la fiducia y en función de la edificabilidad y aprovechamiento que tendrán los lotes resultantes. Los lotes quedarán condicionados para su desarrollo, al sistema de cargas impuesto en el plan parcial.

#### *Proyecto Urbanístico General*

El proyecto urbanístico general implica la definición pormenorizada de todos los proyectos de infraestructura y redes urbanas; incluye la etapabilidad de las obras y los aprovechamientos y volumetrías básicas de los proyectos edilicios incluidos dentro de una UAU. Incorpora los cálculos de cargas y un plan de pagos asociado. Una vez aprobado el proyecto, se puede liberar la UAU para la presentación de permisos de construcción.

### **Propiedad de la tierra**

El Plan Parcial de Sevilla tiene un fuerte componente de preexistencia; es decir, construye sobre lo construido. La propiedad de la mayor parte del suelo es privada (descontando las áreas de espacios públicos, equipamientos públicos y áreas de viarios). Dentro de las preexistencias se reconocen algunos edificios significativos por su uso o por su valor patrimonial, como ser la Iglesia del Sagrario.

Los actores sociales beneficiarios del plan se identifican en forma diferenciada, en directos e indirectos: los directos son los propietarios del suelo, la población residente y aquellos que realizan actividades económicas; mientras que

los beneficiarios indirectos son la población ubicada en zonas cercanas y la población de la ciudad en su total extensión.

Se toma como premisa o estrategia de gestión el «principio de protección a moradores», sean estos propietarios del suelo o habitantes de esa pieza territorial.

Se entiende en el caso del presente plan parcial, como el conjunto de medidas, programas, proyectos y acciones que se implementarán en el momento de ejecución de cada una de las UAU... que buscan garantizarles a los propietarios moradores del polígono de intervención, el cumplimiento de sus derechos constitucionales, relacionados con el ejercicio de actividades en un territorio y la tenencia frente al mismo entendidos como propietarios fiduciantes. En cuanto a los propietarios moradores concebiremos por estos a todas aquellas personas, empresas e instituciones que residen y trabajan en el polígono, independientemente de la forma de tenencia que los relaciona con el territorio. (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, s/f, p. 388)

El proceso de participación busca facilitar la participación de los propietarios y habitantes, quienes deben iniciar procesos de negociación y acuerdos para evitar procesos de desplazamientos no deseados; es decir, la sustitución de poblaciones a partir de incrementos en los valores de los inmuebles. Aquí también aparece el operador urbano, como la institución que deberá asegurar lo dispuesto en el plan.

## **Financiación**

El plan parcial tiene un fuerte componente de inversión en espacios públicos y en infraestructura que deberá ser financiado por los beneficiados directos de la aplicación de las determinantes de la planificación propuesta. Para esto,

desarrolla los instrumentos previstos en la legislación vigente, aplicándolos directamente al ámbito del plan.

### *Sistema de cargas y beneficios*

El sistema de cargas y beneficios busca el reparto equitativo de las obligaciones en infraestructura, espacios y equipamientos públicos asociado a los beneficios que los propietarios del suelo obtendrán en una UAU, en función de la valorización del suelo producto de la ejecución de dichas obras y de los mayores aprovechamientos urbanos. Para esto deberá definir y cuantificar los costos derivados de las obras propuestas en el plan y establecer los beneficios económicos también propuestos en el plan para los desarrollos inmobiliarios en las parcelas resultantes.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cargas: «Se concretan en los costos e inversiones necesarias para poder materializar la definición de aprovechamientos (usos y edificabilidades) previstas en la normativa que adopta el plan parcial. Es decir, involucran todos los costos necesarios para adelantar el proceso urbanizador que se ejecute previo al desarrollo inmobiliario. Específicamente se incluyen los costos en las infraestructuras públicas de los sistemas de movilidad y de servicios públicos, la calificación obligatoria del suelo para la vivienda de interés social, las cargas sociales, los gastos de los estudios y demás derivados de la formulación del plan parcial. También se incluye como cargas objeto de reparto, otros costos asociados a la situación actual de los inmuebles contenidos en el área de intervención, tales como las edificaciones construidas legalmente que se encuentran en dicha área.»

Beneficios: «El POT establece como beneficios urbanísticos “los que se atribuyen a cualquier inmueble localizado en suelos urbano o de expansión y los constituyen el potencial aprovechamiento generado por las acciones urbanísticas definidas en el presente plan o por los instrumentos que lo desarrollen. Son beneficios, entonces, entre otros, la clasificación del suelo, la asignación de tratamientos, usos del suelo y aprovechamientos y otras normas estructurales y generales que ya se han definido en el presente plan”<sup>83</sup>; estos beneficios así entendidos, se materializan en beneficios económicos para los predios sobre los cuales pueden ser desarrollados estos aprovechamientos (usos e intensidad de uso), como las

Las cargas y los beneficios se asocian directa y proporcionalmente a las UAU, diferenciándose según su naturaleza en tres escalas: la escala de la toda la ciudad; la escala del plan parcial y la escala específica donde se circunscribe la UAU. Según la naturaleza y la escala de las cargas se establecen mecanismos de aportes.

Por otro lado, los aportes en obligaciones se diferencian según cargas fijas y cargas variables. Las cargas fijas están claramente definidas en el plan, representadas por la cantidad de suelo a ceder. Las cargas variables dependerán de las definiciones del desarrollo del proyecto urbanístico integral, en relación con la edificabilidad final otorgada al ámbito, a la consolidación de los proyectos públicos estructurantes y a las obligaciones referentes a la vivienda de interés social. Las exigencias para vivienda de interés social están previstas en el Decreto 4259 del año 2007. Este decreto define que se destine un 10 % del área útil prevista en el plan a este tipo de desarrollos. Para el caso del plan parcial se prevé que esta obligación sea transferida a otras áreas declaradas como prioritarias, en forma proporcional al valor de suelo.

Los beneficios derivados del plan se traducen en las nuevas edificabilidades o aprovechamientos que las parcelas podrán recibir a partir de las modificaciones en la normativa que habilita el desarrollo de la UAU. La otra variable que compone los beneficios es la modificación en los usos del

---

potenciales rentas o valores del suelo debidas a la utilización de estos aprovechamientos. En consecuencia, al sistema de reparto ingresarán como beneficios objeto de reparto, los valores de los suelos resultantes del desarrollo de los aprovechamientos determinados por el Plan, descontando de éstos los aportes a dicho sistema, los cuales básicamente están constituidos por los valores de los suelos previo a la intervención del plan parcial, así como las cargas inherentes al proceso urbanizador.» (Empresa de Desarrollo Urbano, s/f, pp. 355 y 356)

suelo: comercial de escala local o barrial, comercial de gran escala y servicios como oficinas y consultorios.

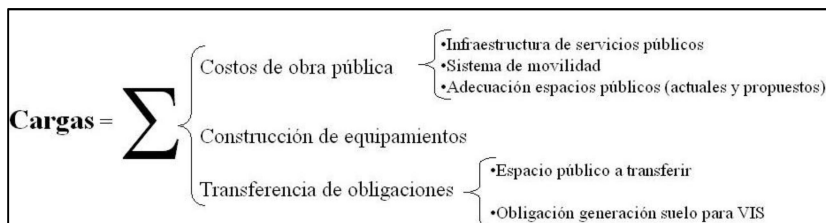


Figura 15: Cargas aplicables al sistema de reparto. Fuente: Empresa de Desarrollo Urbano (2018b)

### *Recuperación de plusvalías*

Adicionalmente al sistema de cargas y beneficios, la Ley 338 prevé la participación de plusvalías, en este caso por concepto valorización del suelo por cambio de uso y por la mayor edificabilidad del suelo resultante. La participación de la entidad pública está dada en forma genérica en un porcentaje entre el 30 y el 50 % del total de la plusvalía generada. Sin embargo, el plan parcial no define este porcentaje ni la forma de cobro, sino que da la potestad de avanzar en este instrumento al operador urbano.

### *Fondo autónomo*

Este fondo está creado especialmente para recibir aportes derivados de las cargas urbanísticas de las UAU. Será gestionado por el operador urbano y tendrá como destino el financiamiento de la obra pública asociada a los proyectos estructurales establecidos en el plan parcial.

### *Fondo rotatorio para la renovación urbana*

Es un fondo de escala municipal. Tiene como objetivo el adelanto de obras previstas en la planificación urbana a modo de dinamizadores de una zona concreta, sobretudo en

lugares deprimidos que necesitan señales claras hacia el mercado inmobiliario. Los destinos deberán estar dirigidos a adquisición de inmuebles, pagos de estudios específicos, financiación y ejecución de obras de remodelación, ampliación y ejecución de redes de infraestructura urbana y equipamiento de espacio público. Estará compuesto por recursos presupuestales del municipio y por recursos provenientes del Fondo Nacional de Ahorro (entidad de escala nacional). Una vez que se reintegren los montos adelantados a partir de la recuperación de plusvalías y el pago de las obligaciones urbanísticas, estos pasan nuevamente a la municipalidad o a el gobierno nacional.

#### *Fondo destinado a vivienda de interés social*

De acuerdo a las definiciones en materia de obligaciones de cesión de suelo para vivienda de interés social, se prevé que se destine el 10 % de suelo a este tipo de programas y que sea trasladado fuera del ámbito a un área central con prioridad para vivienda de este tipo. Esta obligación no necesariamente se materializa en suelo, sino en dinero, proporcional a su valor. Para esto se propone la creación de un fondo que podría ser de carácter municipal. Para el caso del Plan Parcial de Sevilla se define como prioritaria el área central del sector de San Pedro.

## **Construcción de la propuesta**

Una vez aprobado el Plan Parcial de Sevilla se iniciaron los procesos de negociación a través de la Empresa de Desarrollo Urbano como operador urbano, quien realizó una serie de acuerdos a los efectos de concretar la obra pública y el inicio de obras y desarrollos privados.

El desarrollo de las veinte UAU prevé 31.1650 m<sup>2</sup> edificados divididos en un 53 % en programas residenciales (lo que implicaría la incorporación de más de 1.000

viviendas), 17 % en áreas comerciales y un 30 % en programas de servicios. Asimismo se incorporan 35.952 m<sup>2</sup> en espacio público.

Hasta el año 2015 se había avanzado en tres líneas de trabajo principales:

- La realización del censo de caracterización territorial de familias y actividades económicas del ámbito del plan, que permite contar con un claro perfil de los habitantes de Sevilla.
- El convenio con la Corporación Ruta N de Medellín. El Acuerdo 259, del 13 de noviembre de 2014, compromete recursos de ambas partes a los efectos de cumplir con los objetivos del plan parcial. Se comprometen fondos, recursos técnicos y tareas de promoción.
- El desarrollo de la UAU 18, única que ha superado la etapa de negociación y se ha construido. En el año 2013 se firmó un convenio con la empresa promotora Bosque Plaza como desarrollador inmobiliario para esta UAU.

### **2.4.3 Conclusiones preliminares**

El plan parcial como herramienta de ordenación es el instrumento transformador de piezas territoriales en ámbitos de escala media en Medellín. Como metodología general define un modelo de ocupación y usos del suelo privados y de espacio público, sustentado en sistemas de redes. Se delimitan espacios acotados: las unidades de actuación urbanística. Es en estas piezas donde se ponen en juego una serie de instrumentos y figuras específicas que logran la



asociación con sectores privados atentos al desarrollo de la ciudad. La UAU propone la asociación de propietarios y desarrolladores a través de la figura de la fiducia, bajo la coordinación general del ente público (el operador urbano). Bajo la premisa del valor social del suelo y el papel que juegan los desarrollos en la financiación de la ciudad, elabora una metodología para el reparto de cargas y beneficios: las cargas asociadas a la financiación de infraestructuras, equipamiento y cesiones de suelo, y los beneficios, a los cambios de usos de suelo y a los mayores aprovechamientos. En este contexto el operador urbano actúa como figura que centraliza y ordena la actuación urbana.

A la fecha no se evidencian mayores avances en el plan parcial. En el marco del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) se ha realizado un trabajo de investigación a propósito de esta situación. A partir del estudio del estado del arte y de consultas realizadas a referentes públicos y privados, se han detectado algunos problemas en la gestión de los planes parciales. Uno de los cuales se asocia a la complejidad que representa la concertación con múltiples propietarios del suelo dentro de la UAU.

En el caso del Plan Parcial de Sevilla, el desarrollo de las unidades de actuación implica la voluntad de múltiples propietarios, lo que resulta un procedimiento complejo y lleno de potenciales conflictos, que necesariamente implica un fuerte involucramiento del sector público (el operador urbano) como mediador y como entidad que sigue el proceso. Los procesos de concertación son complejos y en algunos casos se hace necesario avanzar en procesos de expropiación también complejos.

...los procesos son suspendidos o abandonados, principalmente, debido a temas que obedecen a problemáticas y conflictos sociales, tal es el caso de los

planes parciales de Corazón de Jesús y San Lorenzo.  
(Jaramillo y Montoya, 2017, p.13)

Además de los problemas propios de la negociación aparece como problema adicional, la financiación de las cargas. Si bien se realiza una evaluación financiera en el plan, es al momento de los desembolsos de las cargas urbanísticas donde se verifica lo estudiado previamente y en definitiva la rentabilidad de los futuros proyectos.

Por último, la investigación plantea la necesidad de avanzar en la regulación complementaria: la reglamentación de los instrumentos enunciados en la legislación y en los diferentes instrumentos.

## **2.5 Discusión comparativa**

A continuación se realiza una evaluación comparada de los tres casos estudiados, a los efectos de encontrar coincidencias y diferencias que habiliten una mejor comprensión de los fenómenos de colaboración público-privada en la actuación urbanística.

### **2.5.1 Contexto previo a la operación**

#### **Contexto económico**

Desde el punto de vista económico, en todos los casos presentados aparecen problemas de financiación de infraestructuras y equipamientos como punto de partida. El proceso de planificación plantea el desafío del reposicionamiento de la ciudad a nivel global para captar inversiones que dinamicen los cambios territoriales. Esta

estrategia, aplicada en los proyectos urbanos, busca incorporar valor económico al suelo y a las actividades que en él se desarrollan, tales como turismo, recreo, servicios y comercios. En definitiva, hacer visible y promover la ciudad.

En el caso de Guayaquil, el crecimiento descontrolado de la mancha urbana produjo el decaimiento de las áreas centrales consolidadas, lo que derivó en un área abandonada y con bajo valor económico. Áreas que antiguamente tenían un fuerte lazo con el imaginario ciudadano cayeron en desuso. El gobierno no podía costear la regeneración urbana por sí solo, ya que salía de una fuerte crisis económica y la regeneración implicaba grandes desembolsos de dinero. Algo similar ocurrió en Zárate: el cambio en la matriz económica dejó grandes naves industriales en estado de desuso y la ciudad no pudo por sí misma revertir la situación, ya que implicaba una fuerte inversión de capital. En el caso de Medellín, los problemas de inseguridad y la crisis económica llevaron a la consolidación de la ciudad informal en zonas periféricas y las áreas centrales quedaron subutilizadas. La renovación urbana sobre el suelo privado implicaba una importante inversión en infraestructura y espacio público, capaz de generar la transformación.

En definitiva, los tres casos tienen problemas comunes de financiamiento para la construcción de la ciudad, falta de infraestructuras, falta de equipamiento y necesidad de inversiones. En este aspecto, la relevancia de la concertación con el privado surge de la necesidad directa de capital.

## **Contexto político**

En todos los casos, el origen de las propuestas coincide con un cambio político en el gobierno de las ciudades: León Febres-Cordero en Guayaquil, Álvaro Caffaro en Zárate y Sergio Fajardo en Medellín. Todos buscan una nueva forma

de hacer política y a través de la transformación urbana ponen en juego modelos de gobernanza y de desarrollo local.

En todos los casos existe una legislación nacional (y provincial en el caso Argentino) que les da potestades a los gobiernos locales para la ordenación y gestión de las ciudades con diferentes grados de autonomía. Así lo plantea el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de Ecuador, la Ley 8912 del año 1977, de la Provincia de Buenos Aires y la Ley 388 de 1997, en Colombia. En todas estas normas de escala mayor, se habilitan marcos normativos que le dan sustento jurídico a la aplicación de las políticas de gestión territorial. Sin perjuicio, en todos los casos se asume como necesaria la articulación con los gobiernos nacionales a los efectos de coordinar políticas de su competencia, como ser las de vivienda de interés social, la construcción de redes de infraestructura y de grandes equipamientos de escala regional.

En los casos de Guayaquil y Zárate no se verificaron coordinaciones de políticas a nivel nacional, de forma expresa, en los momentos iniciales de diseño. En el caso de Medellín sí se planteó la posibilidad de coordinación a través de traspaso de dinero a fondos nacionales o la cooperación a través de acuerdos sectoriales. Pero, en definitiva, en los tres casos, los gobiernos locales cuentan con la suficiente competencia jurídica y respaldo político para dar inicio a los procesos de actuación urbana.

Cabe destacar que los proyectos mantienen la continuidad de acción más allá de la administración que la inicia; con algunos ajustes, pero con los objetivos generales originales.

## **Contexto urbano**

Desde el punto de vista urbano, en todos los casos se trata de piezas inciertas en la ciudad con un fuerte valor histórico. Por diferentes razones, son áreas en desuso o de uso no adecuado de acuerdo a los planes de ordenamiento. En los casos del malecón de Guayaquil y el frente costero de Zárate, las piezas se ubican al borde de la ciudad, frente al río. Poseían valores histórico-patrimoniales, que con el paso del tiempo habían caído en desuso. Mantenían un mínimo de actividades y concentraban poblaciones en situación de vulnerabilidad. El caso del Barrio Sevilla es diferente. Es un barrio periférico e histórico. Hoy en día, se ubica en un área privilegiada, cerca de servicios e infraestructura y con un alto potencial de aprovechamiento.

Además, en todos los casos, la cuestión de la propiedad del suelo se plantea como un tema central. El caso de Guayaquil es el que posee mayor área pública; los otros dos casos se desarrollan mayormente en predios propiedad privada, con una proporción menor de tierras públicas (viario, plazas y parques). Todos presentan problemas de conectividad y relaciones conflictivas con su entorno inmediato.

### **2.5.2 Desarrollo del proyecto**

#### **Marco general de planificación**

Una de las variables de partida para la selección de los tres casos fue su relación con procesos de planificación.

En el caso de Guayaquil, en el año 2010 se aprobó el Plan de Ordenamiento para la Provincia de Guayas que incorporó la asociación público–privada para la ejecución de

instrumentos de gestión territorial. El malecón se define como un área especial no urbanizable por su situación de borde vulnerable y su valoración histórica. Como instrumento de gestión se implementó la Actuación de Regeneración Urbana.

En Zárate, se aprueba en el año 1994 el Plan de Ordenamiento para la Ciudad de Zárate y en el año 1999 el Código de Planeamiento del Partido de Zárate, que incorpora la mirada estratégica. El borde del río se calificó como de alto valor estratégico, objeto de un Plan Integral de Desarrollo Urbano.

En el caso del Barrio Sevilla en Medellín, con el Plan de Ordenamiento de Medellín aprobado en el año 1999 se despliegan una serie de acciones puntuales y lineamientos estratégicos; se identificaron macropiezas objeto de ordenación diferenciada y espacios acotados en donde era necesario intervenir a través de planes parciales. El Barrio Sevilla se identificó como objeto de un plan parcial de regeneración urbana con el fin de optimizar la utilización del suelo en función de su ubicación privilegiada. El plan parcial define 20 unidades de actuación urbanística como unidad de proyecto de detalle, con una gestión diferenciada con propietarios e inversores, determinando las cargas y los beneficios de cada uno de ellos.

Se puede concluir que en los tres casos se definen dos cuestiones clave: la delimitación del área de actuación diferenciada y la forma a través de la cual se realizará la operación. Se pone en valor el rol que las piezas tienen en el sistema de la ciudad y se esboza, en mayor o menor medida, la posibilidad del trabajo conjunto con otros actores privados, incorporando para esto instrumentos específicos. Estos instrumentos aportarán en el diseño físico y en la gestión, teniendo en cuenta aspectos sociales y económicos: definen el sistema de gobernanza, los organigramas institucionales, las formas jurídicas de actuación y los dispositivos económicos de financiamiento. Algunos de los productos que

los integran son: estudios de mercado, estudios de factibilidad financiera, creación de fondos y de líneas de crédito, cronogramas de obras y etapabilidad. Se diferencian de los clásicos instrumentos de ordenación y desarrollan temáticas propias del proyecto de diseño.

## **Objetivos del plan**

En Guayaquil, el objetivo de la operación es el reposicionamiento del malecón como pieza clave del patrimonio histórico fundacional de la ciudad. Este objetivo se refiere a la recuperación de un lugar representativo, mediante la valorización económica del suelo. A través de la incorporación de equipamiento y de infraestructura se convertirá en un lugar de referencia para actividades turísticas y recreativas. La recuperación del malecón logrará también aumentar el valor del suelo de las áreas linderas, recuperando otros barrios en decadencia.

En Zárate se pretende recomponer el vínculo del borde del río con la ciudad, mejorar la conectividad y recuperar el patrimonio histórico industrial que aún existe. Este objetivo se materializa a través de la incorporación de actividades con alta rentabilidad, tales como residencias de alto valor, servicios de salud y áreas de actividades terciarias, que podrían financiar la obra pública.

En Medellín, el principal objetivo de la regeneración urbana es la optimización del uso del suelo, tanto en actividades como en intensidad, de acuerdo a su ubicación central cercana a importantes equipamientos públicos en áreas contiguas. Quizás, de los tres casos, el de Sevilla aparece como más complejo por ser un barrio ya consolidado. La presencia de población residente hace necesario incorporar instrumentos que atiendan específicamente esta situación. El principio de protección a los residentes es

fundamental a los efectos de evitar procesos de expulsión de población y de gentrificación.

## **Modelos de concertación público–privada**

En el caso de Guayaquil, la iniciativa fue realizada por una entidad privada que contrató a un estudio de renombre para la elaboración del proyecto. Posteriormente, este proyecto fue presentado ante la municipalidad y aprobado por esta, quien conjuntamente creó una entidad mixta de derecho privado: la Fundación Malecón 2000. La fundación es presidida por el alcalde y está compuesta por diferentes actores privados. El objetivo de la fundación es la construcción y la gestión del proyecto del malecón, para lo cual se le otorga la potestad de contratar y realizar acuerdos y concesiones del espacio público. El proyecto se financia a través de donaciones de privados que se ven beneficiados mediante deducciones impositivas y generación de plusvalías. Una vez ejecutadas las primeras etapas se pudo obtener otros ingresos provenientes de concesiones y acuerdos para el usufructo de espacios y equipamientos públicos. En este caso, el instrumento principal es la sociedad de economía mixta que realiza la efectiva transformación. Como instrumentos complementarios de financiación se utilizan las concesiones en espacio público, las deducciones impositivas y la contratación para la ejecución de obra pública. Cabe señalar que para la aprobación del plan no hubo un proceso de consulta participativo.

En los casos de Zárate y Medellín los modelos son más complejos. Una de las principales razones es que el suelo es mayoritariamente privado y por tanto aparece la figura del propietario como principal actor involucrado.

En Zárate, la iniciativa surge desde una nueva administración que realiza y aprueba un proyecto urbano que determina la macroordenación de la pieza. Aquí tampoco se



realiza un proceso de participación ciudadana. Para la gestión del proyecto se crean dos figuras: una pública, el Instituto de Desarrollo Urbano y la otra una sociedad anónima pública de participación mayoritaria del Estado, la SAPEM Costanera. La primera se encarga de la gestión pública del proyecto, mientras que la segunda es el brazo ejecutor y el nexo con los actores privados. Es esta la que realiza los convenios urbanísticos con los propietarios del suelo y los desarrolladores, a efectos de definir el sistema de cargas y beneficios que financien la obra pública. Hasta el momento se ha desarrollado la primera etapa, Zárate Chico, a través de un convenio urbanístico. La financiación primaria de la SAPEM se realizó con el traspaso de fondos presupuestales. Con este capital inicial se adelantaron obras públicas que sirvieron de impulso para la inversión privada. El modelo aplica una doble formalización en la asociación público-privada a los efectos de recuperar la inversión inicial y contar con capital para futuras obras: la entidad de economía mixta (aunque hasta el momento solamente se integra de capitales públicos) y el convenio urbanístico,. También está previsto el pago a través de la realización de obras. Otros instrumentos incluyen la recuperación de plusvalías a través de la firma de convenios urbanísticos, las expropiaciones como forma de incluir el suelo de aquellos propietarios que no quieran participar ni vender voluntariamente, el catálogo patrimonial que identifica los edificios con valor para su reciclaje, y la cartera de tierras.

En el caso de Medellín, la gestión del plan parcial tiene algunas similitudes con el de Zárate, en el sentido que también se recurre a una entidad específica para la gestión general del proyecto: el operador urbano. Este rol es asumido por la Empresa de Desarrollo Urbano, pero a diferencia de Zárate, es una empresa pública que se mueve bajo el derecho privado principalmente. La complejidad es mayor aún en el caso de Medellín, ya que la tierra está en manos de múltiples propietarios. Para poder abordar esta complejidad

se acude a la figura de la fiducia como forma jurídica de agrupar a los diferentes propietarios e inversores, proporcionalmente a los capitales que se aportan. La financiación del proyecto se realiza a través de un sistema específico de cargas y beneficios y de la firma de convenios urbanísticos que determinan los traspasos de estos a fondos públicos o mixtos para la ejecución de obra pública. Al igual que Zárate, parte de las cargas se podrán realizar en obras.

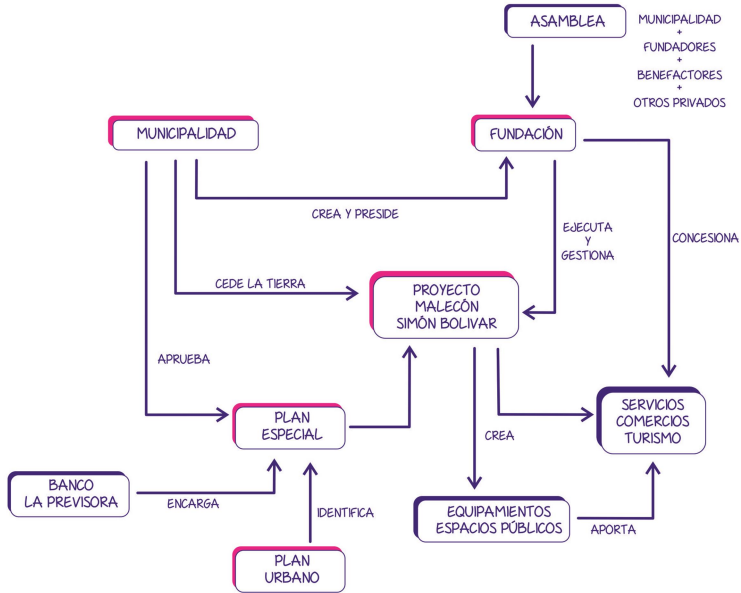
## **Financiación**

La financiación para la obra pública del perímetro de actuación, para todos los casos, proviene del sector privado; quien a cambio recibe beneficios en aprovechamientos, usos, deducciones impositivas o valorización de sus tierras.

En Guayaquil aparece la concesión de espacio público a cambio de un canon que se reinvierte en el área. El monto de dicha financiación parece ser adecuado al proyecto, ya que incluso se genera un excedente que se reinvierte en otras zonas. En el caso de Zárate, hasta el momento, no aparecen problemas en los flujos de caja de inversión privada para obra pública. En Medellín, sí se plantean problemas de inversión de obra pública. Entre las principales causas se nombran los débiles aprovechamientos que el plan da en los usos del suelo y la alta carga en infraestructuras y vivienda de interés social que harían inviable a la inversión privada.

En los casos de Zárate y Medellín se han realizado desembolsos de dinero público para la ejecución de etapas tempranas de obra pública, para después ser recuperado a partir de las actuaciones privadas. El caso de Guayaquil aparece diferente en este aspecto ya que tanto la iniciativa como la inversión total fue privada.

PROYECTO MALECÓN SIMÓN BOLIVAR  
CIUDAD DE GUAYAQUIL - ECUADOR

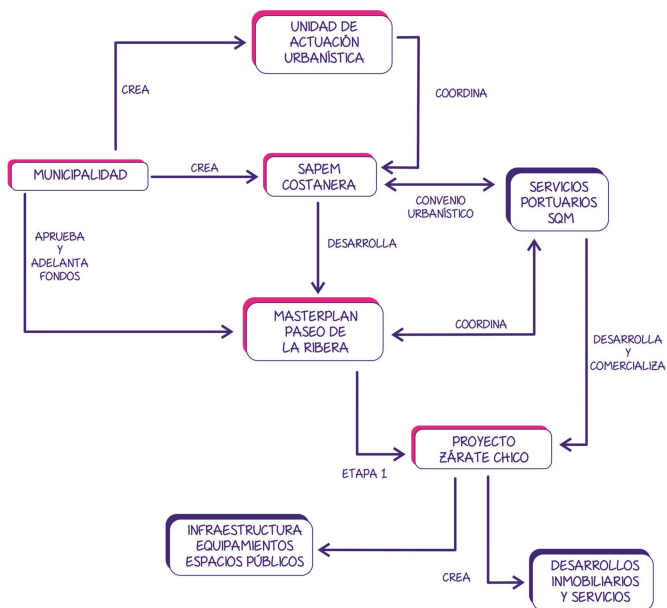


ESQUEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA



Figura 16: Modelo de concertación público-privada. Malecón Simón Bolívar, Guayaquil. (Elaboración propia)

MASTERPLAN PASEO DE LA RIBERA  
CIUDAD DE ZÁRATE - ARGENTINA



ESQUEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA

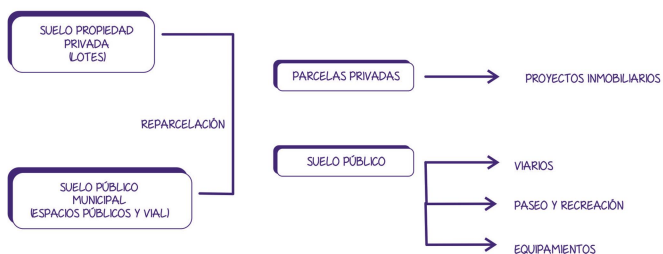


Figura 17: Modelo de concertación público-privada. Paseo de la Ribera, Zárate.

PLAN PARCIAL DEL BARRIO DE SEVILLA  
CIUDAD DE MEDELLÍN - COLOMBIA

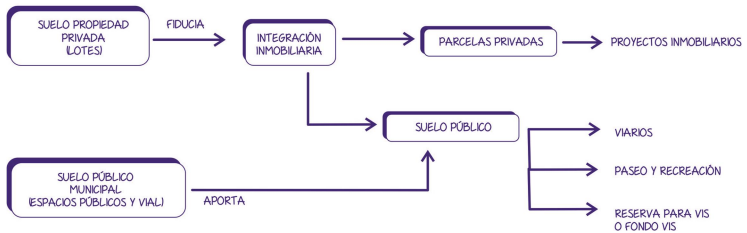
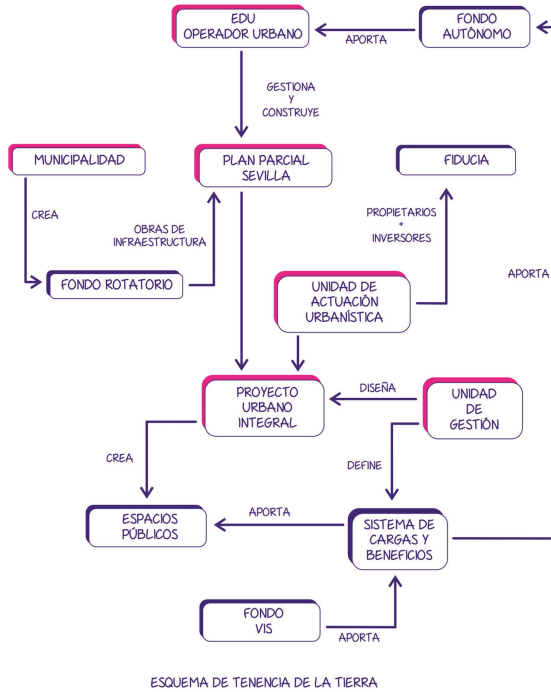


Figura 18: Modelo de concertación público-privada. Plan Parcial Barrio Sevilla, Medellín.

## **Esquema de tenencia de tierra**

Los esquemas de tenencia de la tierra son diferentes en cada caso:

En Guayaquil la municipalidad traspasa las tierras públicas en modalidad de concesión por 99 años a la Fundación Malecón 2000 quien tiene la potestad de ejecutar espacios públicos o de conceder el espacio a privados para usufructo de actividades económicas. En Zárate no hay traspaso de suelo en concesión, sino que, como parte de las cargas urbanísticas, se ceden áreas privadas a uso público. Estas pueden ser: viarios, espacios libres o superficies recicladas para programas públicos. El resto del suelo se mantiene en manos de los propietarios, quienes podrán desarrollarlo. Las cargas incluyen estas obras. En Medellín, el instrumento de integración inmobiliaria determina la reparcelación de los predios privados. De esta operación, parte del suelo regresa a los propietarios, parte queda en mano de inversores (en forma proporcional a la inversión y valor del suelo) y el resto se integra al suelo público (viario, espacio libre). Igual que el caso anterior, el espacio público se entregará construido como cumplimiento de las cargas urbanísticas.

Es importante puntualizar que en los casos que involucran suelo privado aparece la herramienta de expropiación como alternativa a la concertación. Dado el valor estratégico de la regeneración urbana y en base al concepto de la función social del suelo, la expropiación es una potente herramienta que asegura que, en última instancia, todo el suelo será parte de la operación. La expropiación necesariamente es un procedimiento público; en este caso la entidad pública o mixta pasaría a ser socio de la operación urbana.

## **Participación**

En los casos de Guayaquil y de Zárate no aparecen consultas en etapa de elaboración de las propuestas, al menos en términos formales de consulta pública. La falta de participación supuso críticas en ambos casos. En Guayaquil, desde la sociedad organizada sobre la formalización arquitectónica y paisajística en un área patrimonial y la privatización de suelo público; en Zárate, cuestionamientos a la integración de la pieza con la ciudad, gentrificación y expulsión de población.

Como parte de la gestión del proyecto, en Guayaquil, se realizó una consulta a la población acerca de la imagen objetivo del proyecto principalmente para su validación social. En Zárate, en la etapa operativa se instalaron procesos de negociación con los dueños de la tierra y la incorporación de actores para gestionar los equipamientos reciclados que pasarían a propiedad de la municipalidad. En Medellín se realizaron audiencias públicas para poner en conocimiento a los diferentes actores, pero la aprobación del plan parcial generó intranquilidad a los residentes que se verían afectados por la transformación urbana.

Solamente el caso de Medellín definió claramente instancias de participación en la etapa de elaboración de la propuesta, y una vez aprobado se realizó un censo a la población residente.

## **Proyecto: conectividad, infraestructuras, espacio público, patrimonio, vivienda de interés social**

En todos los casos, la incorporación de espacio público de calidad es un objetivo central. El espacio público se conceptualiza como espacio integrador y soporte de actividades.

En Guayaquil, además de espacio de recreación cumple una función económica. La concesión a privados para realizar actividades de servicios, comerciales y recreativas es una de las modalidades a través de la cual se financia la obra. El espacio público pasó a ser una referencia turística para la ciudad. En Zárate la construcción del Paseo de la Ribera es el disparador de las operaciones inmobiliarias; agrega valor a las parcelas privadas haciendo más atractiva la inversión. En Medellín, el espacio público sirve como condensador social y como espacio para incorporar infraestructura pública: vialidad y transporte principalmente.

En todos los casos, la incorporación de infraestructuras se realiza a través de la obra pública financiada por los actores privados.

El patrimonio existente es considerado como un valor intrínseco en todos los casos, pero tratado en forma diferente. En el caso de Guayaquil es considerado a través de la conservación de algunos hitos puntuales, pero se interviene fuertemente el entorno urbano. En Zárate la recuperación del patrimonio edilicio se realiza a través del reciclaje de los edificios: se mantienen las envolventes y se incorporan actividades nuevas. En Medellín se catalogan los edificios patrimoniales y se mantienen fuera de la transformación urbana.

De los tres casos, el único que incorpora la problemática de la vivienda de interés social es el Plan Parcial de Sevilla. Este define cargas en suelo para estos programas, pero no necesariamente las tierras destinadas a este fin deben ubicarse dentro del perímetro de actuación, sino en áreas cercanas. Asimismo se deja esbozada la posibilidad de canjear esta obligación en suelo por su equivalente en dinero, que será depositado en un fondo creado para tal fin.



**Cuadro 1: Evaluación comparada de casos. Síntesis**

ASPECTOS PREOPERACIONALES						
NOMBRE	LUGAR	DENOMINACION ZONA	PROPIEDAD DEL SUELO	USOS	AREA	
Malecón Simón Bolívar	Guayaquil	2010 se aprueba el plan de ordenamiento de la Provincia de Guayas. El Malecón se define como Zona Especial: suelo no urbanizable protegido por su situación de borde y su valor histórico. Presenta instalaciones de riesgo y vulnerabilidad social y ambiental; operación del Malecón a través del proyecto de regeneración urbana	Propiedad pública del Municipio, pasa en concesión a la Fundación Malecón 2000 por un período de 99 años, la fundación tiene potestad para realizar acuerdos de conceción con privados para explotación de actividades económicas	Ocupaciones de predios privados ; abandono de los espacios públicos generando problemas de seguridad	2,5 kilómetros de frente costero	
Paseo de la Rivera	Zárate	1994 se aprueba el Plan de ordenamiento para la ciudad de Zárate y en 1999 el código de planeamiento del partido de Zárate se define el plan integral de desarrollo urbano. El decreto 4053 aprueba el proyecto "Paseo de la Rivera"	Mixta: espacios públicos, predios privados. Servicios portuarios SA ers propietaria del ex frigorífico Smithfield y Hall y otras de menor porte. Empresa "La Arenera" aún en funcionamiento, papeleras Celulosa y Witcel, club Nautico de Zárate y prefectura, otras áreas abandonadas.	Areas industriales en desuso, actividades asociadas a extracción de arena del río, barrio "La Carbonilla" (asentamiento irregular), usos asociados al río (prefectura, embarcadero) grandes áreas vacantes, humedades	405 has	
					600 km lineales de frente costero	
Barrio Sevilla	Medellín	En 1999 se aprueba el Plan de Ordenamiento de Medellín, define la pieza dentro de la macrozona Med Rio Norte y establece la necesidad de desarrollar un Plan Parcial de regeneración urbana que determinará las principales definiciones estructurales, aprovechamientos y usos y unidades de actuación urbanística para actuación urbana	Barrio consolidado con mp multiples parcelas propiedad privada (20 manzanas)	El barrio tiene características residenciales de media y baja densidad y baja calidad constructiva que se desarrollan en tipologías de unos dos y tres niveles principalmente	16 há s que se desarrollan en 20 manzanas	
			Viarío público			Existen actividades comerciales de escala barrial y algunas puntuales actividades industriales de pequeña escaña
			Algunos espacios públicosplazas y parques			

ACTUACION / PROYECTO URBANO					
NOMBRE	PROGRAMA / USOS DEL SUELO	ESPACIO PUBLICO	VIVIENDA SOCIAL	PARTICIPACION CIUDADANA	PROPUESTA INFRAESTRUCTURA
<b>Malecón Simón Bolívar</b>	El proyecto, se divide en tres etapas: sector norte (área comercial, patio de comidas, recreativa y culturales: Museo, estacionamientos y espacio público), sector centro (programa cívico, yath club, torre de observación, embarcaderos, espacios públicos) y sector sur galería comercial, gastronómica y servicios, espacio público	En cada uno de los sectores el espacio público es el lugar integrador, el espacio principal es el paseo junto al río	No se prevé	Se realiza la presentación del proyecto ya elaborado. Para la sector sur se realiza una encuesta específica sobre cual debería ser el lenguaje arquitectónico de las áreas comerciales	Asociada al borde costero
<b>Paseo de la Rivera</b>	Se desarrolla la etapa 1 denominada Zárate Chico: áreas residenciales de alto valor, servicios (como por ejemplo clínica privada), se reciclan antiguas naves industriales que serán cedidas al municipio para actividades culturales y recreativas, espacios verdes recuperados (rambla costanera)	Al final de la operación se llegue al 48% del suelo como espacio público entre viarios y paseos, plazas y parques	En la etapa de formulación no se prevé dentro del ámbito incorporación de vivienda de interés social, así como tampoco la cesión de suelo para este fin.	La empresa CMS SA realiza la elaboración del plan, el que es presentado y aprobado por la Municipalidad. No se realizaron en esta etapa instancias de consulta ciudadana, sin embargo la propuesta de la etapa 1 "Zárate Chico" fue presentada con anterioridad a la elaboración del plan	Construcción de tablestacadas sobre el río, apertura de nuevas vías de comunicación, otras obras de infraestructura y servicios. Como adelanto de obras la Municipalidad realizó los proyectos de la Avenida Costanera y procesos de realojo de asentamientos irregulares
<b>Barrio Sevilla</b>	Se prevé la incorporación de viviendas en altura de alta densidad; incorporación de áreas comerciales en dos modalidades: grandes superficies de escala regional y pequeños servicios comerciales; se definen actividades en funcionamiento no compatibles que deberán presentar una reconversión o un plan de traslado asociado a un cronograma paulatino	En total de las 20 unidades de actuación se prevé una cesión de espacio público 36000 metros cuadrados, además se establece la obligación de crear áreas privadas o semi privadas en áreas comerciales y de servicios de acceso público como forma de integración	Obligación de cesión de suelo para Vis del 10% ; la prioridad está en el barrio de San Pedro. Se define la posibilidad de canje en un equivalente en dinero en un fondo municipal para VIS	Se realizó en etapa de elaboración audiencia pública  Luego de aprobado se prevé la realización de un censo a los efectos de identificar actores: propietarios, arrendatarios que residen o realizan actividades económicas	Mejora de redes primarias  Incorporación de redes secundarias

GESTION DEL PROYECTO					FUNCIONAMIENTO	
NOMBRE	MODELO DE GESTIÓN	OTROS INSTRUMENTOS	INVERSIÓN	AVANCE DE LA OBRA	COMERCIALIZACION	ESTADO
<b>Malecón Simón Bolívar</b>	FUNDACIÓN Malecón 2000: fundación de derecho privado sin fines de lucro. Finalidad: la planificación, desarrollo, construcción, administración, financiación y mantenimiento del Malecón Simón Bolívar, presidida por el alcalde y compuesta por miembros fundadores, benefactores.	Ley 26: deducción de hasta el 25% del impuesto a la renta por donaciones hacia la fundación; concesiones de las áreas comerciales y recreativas: galería comercial, centro gastronómico, club de yates, embarcaderos, estacionamientos; estos ingresos permiten un superavit que se ha reinvertido en otros lugares como el Malecón del Salado.	Donaciones lograron financiar el 100% del sector; monto estimado total de inversión: U\$S 100 millones de dólares	Finalizados los tres sectores.	Concesiones a privados de equipamientos públicos	Bueno, espacio utilizado por turistas y ha dejado de ser un lugar asociado a la historia de la ciudad
<b>Paseo de la Rivera</b>	Dos organismos para la gestión: el Instituto de Desarrollo Urbano de Zárate de carácter público y técnico encargado de desarrollar, formular y gestionar los instrumentos públicos; SAPEM Costanera, empresa mixta bajo el derecho privado realizará el seguimiento y ajustes del plan y sus instrumentos derivados, llevará adelante el proyecto y servirá de nexo entre la Municipalidad y el privado	Declaración de interés otorga potestad para realizar las expropiaciones de los suelos cuyos propietarios no se sumen; convenios urbanísticos entre los propietarios y desarrolladores con la Municipalidad, el convenio definirá cesiones de espacio público, cargas y beneficios, etapas, cronogramas), recuperación de plusvalías, catálogo patrimonial (se identifican los bienes inmuebles a recuperar y los principales lineamientos de las intervenciones edilicias, cartera de tierras	Inicial pública 10 millones de dólares destinada total 7 mil millones de dólares	Etapas 1 finalizada: Zárate Chico, obras generales de espacios públicos	Venta de productos inmobiliarios	la etapa finalizada muy bueno
<b>Barrio Sevilla</b>	Figura del operador urbano la que realizará la coordinación general de las diferentes componentes del plan parcial y asegura el cumplimiento de sus objetivos.  Para las UAU se crea la figura de la Fiducia como forma de integrar a propietarios e inversores proporcionalmente a los aportes que cada uno realiza	Sistema de cargas y beneficios (aprovechamientos y usos).  Recuperación de plusvalías; fondo rotatorio, fondo en VIS, fondo autónomo  Fondos: fondo rotatorio, fondo en vivienda de interés social, fondo autónomo; Reintegración inmobiliaria y proyecto urbanístico integral como instrumentos de actuación urbana	Acuerdo EDU  \$80000000; Ruta N \$250800000	Nombramiento operador urbano: EDU  Acuerdo corporación Ruta N	Venta de productos inmobiliarios	Medio

### **2.5.3 Avance del proyecto**

El proyecto del malecón de Guayaquil se encuentra finalizado, en etapa de gestión. Los excedentes a partir de las concesiones se derivaron hacia otro proyecto urbano de similares características, el Malecón del Salado, en una modalidad de gestión similar a la primera.

Los casos de Paseo de la Ribera y del Barrio Sevilla se encuentran en las primeras etapas de desarrollo del proyecto. En Zárate, el polígono de Zárate Chico se encuentra en etapa de construcción, así como algunas infraestructuras comunes a todo el polígono. No hay avances en los demás polígonos.

El Plan Parcial de Sevilla se encuentra en etapa de gestión, avanzando en procesos de concertación con actores locales. Se realizaron obras públicas en el entorno inmediato. De las veinte unidades de actuación urbanística se construyó la unidad 18.

De los tres casos, el que acumula mayor experiencia en proyectos similares es Medellín, que con un fuerte proceso de planificación y gestión urbana, desarrolla actualmente, a través de la Empresa de Desarrollo Urbano, tres planes parciales de regeneración urbana. Guayaquil avanza en el desarrollo de otro proyecto similar en cuanto a problemática y modelo de gestión. Zárate, en cambio, tiene en el Paseo de la Ribera un proceso urbano innovador y único, aunque la SAPEM, como forma institucional, ya es usada para gestionar otros servicios públicos.

## **2.5.4 Concertación público-privada: objetivos y fortalezas de cada sector**

Como análisis final de los casos se presentan dos aspectos clave de la concertación público-privada: los objetivos particulares y las fortalezas características de los sectores público y privado.

En los casos estudiados, cada sector, teniendo objetivos distintos y fortalezas que se entienden complementarias, puede encontrar en un territorio determinado la posibilidad de una actuación concertada concreta.

### **Objetivos públicos**

En todos los casos existe un primer nivel de lectura que es el cumplimiento de los objetivos de planificación generales para la ciudad y los específicos para la pieza concreta. Estos ya se han enunciado anteriormente: la regeneración urbana, la consolidación del espacio público, la incorporación de equipamiento, la mejora de la calidad de vida, la puesta en valor del patrimonio, entre otros.

Existe otro nivel de lectura asociado al ámbito político de los líderes que llevan adelante estas actuaciones. El posicionamiento como líder de un proceso exitoso, innovador, de nueva generación y diferente a lo que pasaba en otras administraciones, es una temática recurrente en todos los casos.

### **Objetivos privados**

Desde el punto de vista del privado, la concertación constituye una oportunidad para desarrollar un negocio

asociado a la rentabilidad del suelo en términos de edificabilidad, usos nuevos y construcción de metros cuadrados comercializables. En etapas operativas del proyecto, la concesión de espacios públicos para la explotación comercial es otro de los objetivos planteados.

## **Fortalezas públicas**

Las principales fortalezas del sector público son:

- Las competencias y capacidad que tiene una administración para desarrollar planes, en los que define los objetivos de desarrollo con una visión multidimensional del problema urbano y diseña los instrumentos de gestión y la normativa asociada.
- La actitud proactiva de una administración determinada por el liderazgo del sector político: la capacidad de innovación para definir modelos nuevos de gestión, la capacidad de articular con otras instituciones y la capacidad de iniciativa.

A estas dos se suma una tercera, no excluyente, que es contar con la propiedad del suelo o tener posibilidades de acceder a la propiedad a través de la expropiación.

## **Fortalezas privadas**

El sector privado aporta la capacidad financiera, la capacidad de gestionar obras y, en etapas operativas, la capacidad de comercializar los productos y gestionarlos. También puede tener la iniciativa del proyecto e incorporar la visión empresarial al momento de la elaboración de la propuesta.

**Cuadro 2: Objetivos y fortalezas de la concertación**

		<b>OBJETIVOS DE LA ASOCIACION</b>	<b>FORTALEZAS</b>
<b>MALECÓN SIMÓN BOLÍVAR GUAYAQUIL</b>	<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>Promoción de la ciudad</b>	<b>Proceso de planificación que permite:</b>
		posicionar a Guayaquil dentro del escenario internacional como ciudad turística	establecer objetivos de desarrollo
		Reposicionamiento político	diseñar instrumentos de gestión y financieros
		<b>Regeneración Urbana</b>	utilizar herramientas jurídicas
		recuperación del espacio público deteriorado	<b>actitud proactiva:</b>
		nuevos usos públicos y privados: áreas de recreación públicas, equipamientos cívicos y espacios comerciales y turísticos	liderazgo político
		recuperación del patrimonio edilicio: edificios cívicos	innovación: nuevas figuras de gestión: FUNDACIÓN
		mejora del entorno deteriorado: puesta en valor de los barrios contiguos al proyecto	establecer procesos de negociación
		articulación interinstitucional	
		propiedad de la tierra	
	<b>SECTOR PRIVADO</b>	<b>mejora del entorno urbano:</b>	Iniciativa
		posicionar a Guayaquil dentro del escenario internacional	capacidad de gerenciar y construir la obra
		valorización inmobiliaria: edificios privados valorizados por el deterioro del entorno urbano	capacidad de explotar actividades económicas: comerciales, recreativas y turísticas
		<b>explotación de usos:</b>	financiamiento de la obra
		comerciales	capacidad financiera para la concesión de equipamientos públicos
turísticos			
recreativos			

		OBJETIVOS DE LA ASOCIACION	FORTALEZAS
PASEO DE LA RIVERA ZÁRATE	SECTOR PÚBLICO	<b>Promoción de la ciudad</b>	<b>Proceso de planificación que permite:</b>
		posicionar a Zárate como centro de negocios y atractivo para la inversión privada	establecer objetivos de desarrollo
		Reposicionamiento político	diseñar instrumentos de gestión y financieros
		<b>Regeneración Urbana</b>	definir normativa específica
		recuperación e incorporación de espacio público	utilizar herramientas jurídicas
		nuevos usos públicos y privados	<b>actitud proactiva:</b>
		recuperación del patrimonio edilicio	iniciativa
			innovación: nuevas figuras de gestión: SAPEM
	mejora del entorno deteriorado	liderazgo político	
		establecer procesos de negociación	
	SECTOR PRIVADO	<b>mejora del entorno urbano:</b>	capacidad de gerenciar la obra
		valorización inmobiliaria	capacidad de comercializar productos inmobiliarios: residenciales, comerciales y de servicios
		mayor aprovechamiento del suelo	financiamiento
		<b>explotación de usos:</b>	
comerciales		propiedad de la tierra	
recreativos			

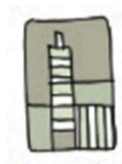


		OBJETIVOS DE LA ASOCIACION	FORTALEZAS
PLAN PARCIAL BARRIO DE SEVILLA MEDELLIN	SECTOR PÚBLICO	<b>consolidación y optimización del suelo urbano:</b>	<b>Proceso de planificación que permite:</b>
		aprovechamiento de la infraestructura instalada e incorporación de nueva infraestructura	establecer objetivos de desarrollo
		incorporación de nuevo espacio público	diseñar instrumentos de gestión y financieros
		valorización del patrimonio edilicio	definir normativa
		nuevos usos públicos y privados	utilizar herramientas jurídicas
		ampliación y mejora del stock inmobiliario	<b>actitud proactiva:</b>
		incorporación de vivienda de interés social	iniciativa
		evitar procesos de expulsión de moradores	innovación: nuevas figuras de gestión: OPERADOR URBANO
			liderazgo político
			establecer procesos de negociación
		articulación interinstitucional	
	SECTOR PRIVADO	mayor aprovechamiento del suelo	capacidad de gerenciar la obra
		valorización inmobiliaria	capacidad de comercializar productos inmobiliarios: residenciales, comerciales, servicios
		explotación de usos:	
		residenciales	financiamiento
comerciales		propiedad de la tierra	

Fuente: Elaboración propia



## PARTE TERCERA





## **CAPÍTULO 3**

# **MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN URBANA PARA PROYECTOS DE CONSOLIDACIÓN URBANA EN CLAVE DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL CONTEXTO NACIONAL**

### **3.1 Marco general de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial**

El contexto actual uruguayo plantea desafíos en la forma de gestión del territorio. La instalación de la planificación estratégica y de la gobernanza determinan una tendencia de actuación del Estado hacia la implementación de políticas públicas con un fuerte relacionamiento con la sociedad civil, organizada o no. A su vez, el mercado acompaña estos procesos a través de negociaciones que definen inversiones en determinados sectores atractivos y rentables económicamente.

América Latina ha transitado desde un modelo jerárquico autoritario en los años 80, pasando por estados neoliberales en la década de los 90, hasta la adopción de un modelo actual, más colaborativo, que trabaja en redes, caracterizado por la búsqueda de la participación, la negociación y la cooperación de actores en diferentes temáticas y acciones. Uruguay no es ajeno a estos procesos: la participación y el

relacionamiento en diferentes niveles del gobierno se instala como forma de trabajo. Ejemplo de esto a nivel urbano son los presupuestos participativos de la Intendencia de Montevideo o los cabildos abiertos de los gobiernos municipales.

### **3.1.1 Tipos de instrumentos previstos en la ley y competencias de instituciones**

A partir de la aprobación de la Ley 18308, de 18 de junio de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se incorpora el concepto de ordenación del territorio y de sustentabilidad como cometidos esenciales del Estado, siendo sus disposiciones de orden público<sup>14</sup>; y desde la transversalidad de las acciones del Estado como forma de alcanzar un desarrollo sostenible del territorio.<sup>15</sup> De esta

---

<sup>14</sup> Artículo 2: Declaración de interés general, naturaleza y alcance: Declárese de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce soberanía y jurisdicción. Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares. El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y disposiciones son de orden público. (Ley 18308)

<sup>15</sup> Artículo 3: Concepto y finalidad: A los efectos de la presente Ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de las acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es la función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las

manera se interpela el rol del Estado en cuanto a la necesaria coordinación e interrelación de las políticas públicas, atendiendo a la naturaleza transversal del ordenamiento territorial.

Pero la LOTDS entiende también que el ordenamiento del territorio es una tarea compleja con competencias concurrentes entre los diferentes organismos del Estado. Estas competencias se otorgan de acuerdo a la escala y a la naturaleza de los instrumentos. Uruguay es una república unitaria, no una federación, sin embargo tiene una estructura descentralizada en la gestión del territorio. De acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República<sup>16</sup>, las

---

instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. (Ley 18308)

<sup>16</sup> Artículo 262: El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275. El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales. Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental. Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso

intendencias departamentales son las instituciones autónomas elegidas por consulta democrática que tienen como cometido la gestión de los departamentos en todo lo que no está legislado en forma específica por ley nacional.

Las competencias otorgadas por la Constitución son amplias y se apoyan en el conjunto de leyes que confieren competencias al Estado central y a las intendencias. Existen antecedentes normativos que otorgan roles en el ordenamiento del territorio a las intendencias. Ejemplo de esto es la Ley Orgánica Municipal 9.515, del 28 de octubre de 1935, que da potestades de dictar normas sobre la actuación urbana y de tramitar los permisos correspondientes a estas normas, tanto en el espacio público urbanizado como en las parcelas privadas.

Sin embargo, el ordenamiento del territorio no es competencia exclusiva de las intendencias; el Estado central es responsable de aspectos no menores. Tiene la responsabilidad del control y seguimiento de todo el sistema de ordenamiento del territorio, entre otras competencias. Se busca que el sistema sea coherente y unitario en sus conceptos y definiciones, tanto en su diseño como en su aplicación. Tiene como responsabilidad la elaboración de instrumentos a escala nacional y es el encargado elaborar programas nacionales y estrategias regionales. Es importante mencionar que existen lugares y competencias que se superponen con las intendencias; la ley lo reconoce y promueve la coordinación y la cooperación entre instituciones. El diálogo y la concertación apuntan a traspasar la organización estanca del Estado, compartimentada en sus

---

precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno. (Constitución de la República)



instituciones, para pasar a un sistema colaborativo de asociación interinstitucional en temáticas complejas.

La LOTDS avanza más allá de lo institucional. En su artículo 5, *Principios rectores del ordenamiento territorial*, define en su literal b) «la coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.» Entonces, no solo plantea como fundamental la coordinación institucional, sino que incluye en este principio a la sociedad, ya sea organizada o no (no lo especifica) y al sector privado; asumiendo la acción de este como fundamental, complementaria y asociativa al sector público.

### **3.1.2 La escala nacional**

#### **Las competencias en ordenamiento territorial a escala nacional**

Dentro de las principales competencias en materia de ordenamiento del territorio que otorga la LOTDS al Estado central, se pueden enumerar:

- Elaborar las directrices nacionales, programas nacionales y estrategias regionales, como instrumentos generales de política pública de ordenamiento territorial (artículos 9, 10 y 11).
- Garantizar la actuación territorial a partir de intereses de escala nacional, en función de las competencias del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo 76, modificado por el artículo 234 de la Ley 18.996, del 7 de noviembre de 2012).

- Coordinar el sistema de ordenamiento territorial, atendiendo al seguimiento de cada uno de los instrumentos y opinando preceptivamente en su correspondencia y validación jurídica y ambiental (artículo 25).
- Crear el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial como registro de instrumentos (artículo 78).
- Apoyar a las intendencias departamentales en la elaboración y la gestión de los instrumentos (artículo 82).

### **Los programas nacionales como ámbitos de coordinación y cooperación a escala nacional**

A los efectos del presente trabajo, interesa mencionar los programas nacionales como espacios de articulación interinstitucional. Estos instrumentos están definidos en el artículo 11 de la LOTDS<sup>17</sup> con el objetivo de desarrollar lineamientos estratégicos para la coordinación y la cooperación entre instituciones públicas, pudiendo aplicarse en ámbitos de actuación concretos o a temáticas sectoriales con fuerte incidencia en el territorio. Olmedo (2010) indica:

---

<sup>17</sup> Artículo 11: (Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional. La elaboración de programas nacionales corresponde al Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, por sí o mediante la elaboración conjunta de éste con otros organismos públicos, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. (Ley 18308)

«los programas nacionales son instrumentos de gestión para aplicar las políticas nacionales previamente definidas, que tienen una función más ejecutiva.»

La ley no especifica las temáticas de los programas nacionales y tampoco plantea las competencias en la iniciativa de las propuestas, pero sí hace especial énfasis en la coordinación y en la cooperación interinstitucional. Las operaciones de regeneración urbana podrían inscribirse en políticas nacionales, siempre que estas aborden temáticas de escala nacional. Si existieran intereses concurrentes de escala nacional y departamental, públicos o privados, el programa nacional es una herramienta a explorar. Al respecto, José Freitas (comunicación personal, junio de 2018), Director Nacional de Ordenamiento Territorial, expresa:

A nuestro entender, es una de las herramientas principales de la política pública. Es una terrible oportunidad. Porque muchos temas se coordinan simplemente a nivel regional o nacional, quizás no lo suficiente, pero se coordina; y las coordinaciones son entre personas... Entonces aparece el programa como una oportunidad. Aparece el formato como vinculante de un conjunto de políticas... Un programa, lo que es, son medidas que están articuladas bajo un objetivo mayor, estratégico; por eso entiendo que el programa es un instrumento de política pública. Por ejemplo, cuenca del río Negro y toda la movida que se pueda derivar de la instalación de la planta UPM; lo que estamos impulsando, es que se concrete esa coordinación interinstitucional, para que eso derive en un desarrollo local efectivo.

La ley le da el liderazgo y la responsabilidad de su elaboración al Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de

Ordenamiento Territorial (DINOT); y su aprobación final se realizará a través de un decreto ministerial.

En el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, a diferencia de otros instrumentos, estas herramientas no aparecen vigentes. El único programa en elaboración es el Programa para Montevideo Oeste, actualmente en etapa de inicio.<sup>18</sup>

### **3.1.3 La escala departamental**

Al igual que a escala nacional, la ley define instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental. Institucionalmente, son las intendencias departamentales las encargadas de la elaboración de los siguientes instrumentos: la ordenanza departamental, las directrices departamentales, los planes locales y los planes interdepartamentales. A partir de estos, se despliegan los instrumentos complementarios de gestión que completan la «caja de herramientas» de la ordenación y gestión del territorio.

...en aplicación del principio constitucional de descentralización y del principio de subsidiaridad (derivado de aquel y que privilegia la adopción de decisiones más concretas por aquellas instancias más cercanas al ciudadano), la ley en su artículo 14 reconoce que corresponde a los gobiernos departamentales el ejercicio de las competencias de

---

<sup>18</sup> «Programa Nacional en elaboración con el fin de abordar las acciones de coordinación y cooperación necesarias para garantizar la sustentabilidad de los procesos de transformaciones territoriales de la zona oeste de Montevideo, incorporando en su análisis la dimensión o mirada metropolitana.» (MVOTMA, 2018).

ordenamiento territorial de mayor incidencia sustantiva y directa para el ciudadano y el territorio departamental; en definitiva, aquellas competencias que suponen la concreción de la potestad de ordenamiento territorial en determinaciones específicas. (Olmedo, 2010, p.80)

Estas competencias se asocian al principio de la descentralización y de la promoción del desarrollo social como la escala institucional adecuada para lograr los objetivos de ordenamiento. Son las intendencias las que históricamente se relacionan en forma directa con los asuntos locales; las que conocen los territorios en detalle, gestionan las ciudades y conocen sus problemáticas y su potencial. A diferencia del Estado central, que atiende problemáticas nacionales donde los lugares máximos de decisión se alejan física y políticamente de la gestión de la ciudad, las intendencias diariamente abordan esta tarea desde la cercanía.

Cabe aclarar que la LOTDS fue aprobada con anterioridad a la ley de descentralización y hasta el momento no se han otorgado competencias a los municipios en la materia.

## **Las competencias departamentales en la gestión del territorio**

De acuerdo a la LOTDS, es competencia específica de las intendencias regular sobre los usos del suelo y sobre toda transformación física dentro de su jurisdicción. Tienen la obligación de ejercer la policía territorial y de llevar adelante las acciones necesarias para cumplir con las normas que se dicten. La aprobación de los instrumentos de ordenamiento se realizará a través de un decreto departamental emitido por el legislativo departamental, otorgándoles de esta forma fuerza de ley.

La gestión del territorio, y más específicamente de las ciudades, es una tarea compleja. Las competencias generales de las intendencias están dadas por la Ley Orgánica Municipal. La LOTDS cambia esta idea y apunta a una gestión de las ciudades en términos actuales de sostenibilidad y participación. Bajo los principios que la LOTDS propone, y construyendo sobre los instrumentos de ordenamiento, se desarrollan un conjunto de instrumentos complementarios de gestión que apuntalan las acciones institucionales y dan las garantías de los procedimientos. En este marco, las intendencias y los actores privados adquieren nuevos deberes y derechos territoriales que deben ser cumplidos. El desarrollo de la ciudad pasa a ser un problema a resolver en forma conjunta.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobada en 2008, ya dio lugar a una nueva generación de planes y directrices. Ahora, el desafío principal que se plantea es ejecutar y gestionar dichos planes. Se trata de pensar desde un urbanismo tradicional, basado en la combinación de regulación y obra pública, a uno en el cual la Administración adopte un claro papel de liderazgo en relación con el desarrollo urbano sostenible y la calidad de los espacios de vida y trabajo. (Bervejillo y Sciandro, 2017, p.11)

Se pasa así de un modelo estático, donde la actuación territorial se realizaba a través del diseño y aplicación de normativas y a través de la obra pública, a otro de carácter dinámico, más complejo, de interacción de actores, en el cual las intendencias (en el caso de las ciudades principalmente) cumplen un rol fundamental: el de guiar y promover el desarrollo sostenible. Al respecto, Freitas (2018) expresa:

Para Uruguay, esto es un desafío que choca un poco con la cultura o manera de hacer ciudad que históricamente se entiende; y no es una manera de

hacer ciudad a través de la concertación, a través del acuerdo entre actores privados y públicos, sino con algunas reglas de juego de la normativa históricas y una actuación privada casi individual... todo ese mecanismo ha avanzado muy poco en la concertación compleja que el territorio demanda. Entonces la LODTS plantea la manera y define el conjunto de herramientas para concretar esa concertación...

Esta nueva forma de actuar, enmarcada en el proceso de planificación territorial de las ciudades, se puede asociar a momentos diferenciados de asociación público-privada, entendidos como espacios temporales en los cuales se establecen circunstancias particulares que permiten identificar acciones diferenciales que atienden a dichas particularidades. Un primer momento durante el trabajo conjunto en la propia elaboración de los instrumentos, incluyendo negociaciones previas y acuerdos con el sector privado; un segundo momento en las etapas preoperacionales en el marco del instrumento primario aprobado; y un tercer momento en la formalización de la relación Estado-privado y el inicio efectivo de la actuación territorial.

### **3.2 Capacidades institucionales con incidencia destacada en procesos de concertación público-privada para la consolidación urbana**

De acuerdo con lo planteado, las intendencias departamentales tienen un rol central en la gestión de la ciudad por su conocimiento de las problemáticas locales y porque históricamente han gestionado las ciudades. Posteriormente, la LOTDS reafirmó este concepto,

otorgándoles competencias y obligaciones específicas en materia de ordenación y gestión del territorio urbano.

Si bien en este ámbito de competencias, los procesos de desarrollo de proyectos de consolidación urbana constituyen lugares de oportunidad, representan también importantes desafíos para la gestión departamental. Las complejidades son tales que hacen necesario poner en funcionamiento un complejo sistema de gobernanza que involucra interinstitucionalidad, interdisciplinariedad, participación privada y social. Además, son procesos que requieren tener conocimiento y capacidades para la implementación de los diferentes modelos e instrumentos de gestión y financiamiento. En estos procesos las intendencias juegan un rol central.

Partiendo de estas ideas, es necesario fortalecer el sistema institucional en su conjunto a los efectos de mejorar las capacidades propias de las intendencias y de incorporar el conocimiento, la experiencia y la capacidad jurídico-administrativa de otras instituciones que contribuyan a apuntalar las acciones públicas para incorporar la concertación con el sector privado.

A continuación, se identifican algunas de estas instituciones con potencial para el acompañamiento de las intendencias en procesos de concertación con el sector privado, para el desarrollo de proyectos de consolidación urbana.



### **3.2.1 La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial**

La LOTDS otorga a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA competencias específicas en materia de ordenamiento del territorio. Una de las actividades principales que debe llevar adelante es la coordinación, la coherencia y el seguimiento del Sistema de Instrumentos de Ordenamiento Territorial en sus diferentes escalas y competencias institucionales. También le otorga la responsabilidad en el apoyo institucional, técnico y financiero para generar capacidades en las propias intendencias, en materia de ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo expuesto, la actuación territorial no es competencia directa de la DINOT, pero resulta interesante explorar cuales son las líneas concretas de trabajo que realiza, articulando diferentes escalas territoriales y trabajando con diferentes actores en el desarrollo de programas y proyectos de interés público.

En este sentido DINOT trabaja activamente en la búsqueda de acuerdos interinstitucionales y en el acuerdo a través de la concertación público-privada. Al respecto, Freitas (2018) comenta:

En materia de concertación, en DINOT hemos tomado una actitud muy decidida con respecto a esto. Sobre todo, se ha enfocado en lograr la manera de concretar la transformación del territorio a través de la complejidad de la gestión; es la única manera en que los planes pasen de ser una formulación estratégica ordenada, que se va a concretar de una manera indirecta a través de la concertación con los privados, a través de una actitud proactiva de lo público para concretar lo que los planes dicen.

Para abordar esta tarea se plantean varias líneas de trabajo:

- La difusión de las herramientas de gestión desde una mirada jurídica e instrumental. Tener claro y disponible para las instituciones públicas la caja de herramientas que permitan la articulación de la actuación territorial. Entre estas herramientas se definen los modelos de concertación público-privada y las formas de financiación de la ciudad.
- El estudio del sistema de gobernanza: de instituciones y actores privados y sociales, a los efectos identificar claramente los socios para la actuación territorial.<sup>19</sup>
- La articulación proactiva en proyectos en el marco del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Son proyectos de consolidación urbana de carácter público-público. Actualmente, en una segunda generación de proyectos, se avanza en dos sentidos a través de un convenio OPP-DINOT: en la interrelación de los proyectos con el sistema de ordenamiento urbano y en el estudio de los impactos directos en el entorno a los efectos de evaluar la interacción de los proyectos con instrumentos de gestión, como ser los perímetros de actuación, el sistema de cargas y beneficios y el sistema de captación de plusvalías.
- Los proyectos urbano-habitacionales desarrollados conjuntamente con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y las intendencias departamentales. Se trabaja

---

<sup>19</sup> «La otra línea de trabajo tiene que ver con las prácticas, y para eso tenemos que meternos en los actores que transforman el territorio: ¿quiénes son?, ¿quién construye la ciudad? Obviamente los privados y los desarrolladores inmobiliarios y las personas que pretenden realizar desarrollos, los fraccionamientos y demás. Hay que lograr algún acuerdo con ellos.» (Freitas, 2018)

en la identificación de espacios urbanos en tierra pública o privada con potencial de desarrollo integral, que tengan como componente principal el programa habitacional e incluya la inversión privada.<sup>20</sup> Ejemplo de estos proyectos es el trabajo que se realiza en la antigua fábrica Paylana, infraestructura fabril en la que se propone un proyecto integral que vincule la inversión privada con la promoción de vivienda de interés social, áreas comerciales y espacio público.

Las fortalezas institucionales de DINOT radican en:

- El conocimiento y las competencias a nivel nacional del Sistema de Ordenamiento Territorial.
- El trabajo que realiza para la articulación interinstitucional, especialmente con las intendencias.
- Las líneas de trabajo que desarrolla para la actuación territorial en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial, como por ejemplo los proyectos urbanos integrales en conjunto con intendencias y la ANV.

---

<sup>20</sup> «Se trabaja en identificar áreas de oportunidad que son cartera pública de suelo u obtener parte del suelo; que los públicos sean parte de esa operación... que involucre como motor los conjuntos habitacionales, pero que incluya espacios públicos, equipamientos educativos, de salud e invite a la inversión privada, tanto de forma directa o indirecta, destinando algún espacio para que se desarrolle un acuerdo público-privado y modificando la normativa para que participe en el desarrollo.» (Freitas, 2018)

### **3.2.2 Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es otra de las instituciones del gobierno central que trabaja activamente en la mejora de las capacidades de las intendencias y en la implementación de líneas de desarrollo local. Sin perjuicio de otras tareas que realiza a escala nacional, se destacan las siguientes líneas:

- El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI): es un fondo que se transfiere desde el gobierno central hacia las intendencias para el desarrollo de programas y proyectos de infraestructura de competencia departamental, como por ejemplo la mejora de caminería rural.
- El Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS): maneja fondos provenientes del BID para la implementación de proyectos urbanos: desarrollo productivo, desarrollo ambiental y obras de infraestructura. Desarrolla líneas de trabajo asociadas al fortalecimiento institucional y de gestión de las intendencias, como por ejemplo el trabajo en la compatibilización de las rendiciones de los presupuestos departamentales. Complementariamente, se asocia a DINOT para la capacitación y fortalecimiento institucional de las intendencias en instrumentos de gestión. Actualmente trabaja en proyectos piloto analizando el impacto de los valores inmobiliarios y en el sistema contributivo de los proyectos urbanos del programa, a los efectos de su evaluación y de la implementación de instrumentos de ordenamiento y financiación de la obra pública a

través de la captación de plusvalías del sector privado.<sup>21</sup>

- El Programa Uruguay Integra, que está vinculado al proceso de descentralización, y a través del trabajo con los municipios plantea el desarrollo de las localidades.

Las fortalezas institucionales de opp radican en:

- La visión global de los procesos de consolidación urbana y el relacionamiento institucional en las tres escalas de gobierno.
- La experiencia y capacidad de articular proyectos en el territorio a diferentes escalas y con diferentes actores públicos y privados.
- La capacidad de transferir esa experiencia a la escala departamental y municipal.
- Las capacidades propias en materia de aplicación de instrumentos de gestión y de financiamiento; por ejemplo, el manejo de fondos internacionales.

---

<sup>21</sup> «Es la parte de evaluación y monitoreo del PDGS. O sea, cuando uno hace el proyecto de inversión dice: esto va a mejorar en tales cosas, también en la parte financiera: va a tener que mejorar la contribución, mayor aporte en valorización de los inmuebles, mayor aporte para la administración y eso hay que chequear que realmente sucede para ver si la evaluación anterior al proyecto se verifica con el proyecto ya hecho. Para ver de aplicar alguna forma, por ejemplo, de perímetros de actuación, no solo del barrio sino más amplio, y ver realmente si hay un retorno de valorización del presupuesto.» (Alicia Artigas, comunicación personal, junio de 2018)

### **3.2.3 La Corporación Nacional para el Desarrollo**

La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) es una empresa de economía mixta que se rige por el derecho privado, con personería jurídica de derecho público no estatal, creada a partir de la Ley 15785, del 4 de diciembre de 1985. Si bien su capital es totalmente público, su estatuto admite la incorporación de capitales privados en porcentajes minoritarios. La empresa tiene como objetivo brindar servicios a instituciones públicas para el desarrollo de proyectos, incorporando sus propias capacidades.

Para llevar adelante este objetivo desarrolla tres líneas principales de trabajo:

- Brinda servicios en la planificación, dirección y gerenciamiento para el desarrollo de infraestructuras públicas.

Desarrolla tareas de estructuración de proyectos, elabora pliegos para licitaciones, evalúa propuestas y gerencia o supervisa obras. Realiza la administración de fondos en infraestructuras. Ejemplo de esto es el rol como agente fiduciario de un fideicomiso creado por la Intendencia de Canelones para la gestión de proyectos, que realiza licitaciones, evaluación y gestión de proyectos (casos del teatro Politeama de la ciudad de Canelones y el Centro Cultural Solar de Artigas en la ciudad de Sauce).

- Realiza la administración y operación financiera de fondos de terceros.

Ejecuta fondos a través de tareas de administración, contrataciones de servicios y de proveedores, entre otras tareas; como por ejemplo la administración del fideicomiso de gestión del Mercado Agrícola de

Montevideo (MAM), que se realiza a través de fondos presupuestales y los provenientes de los operadores comerciales.

- Realiza la estructuración financiera de proyectos a través del fondo fiduciario Conafin Avisa.

Administra fondos y fideicomisos en la ejecución de obras y proyectos de inversión; como por ejemplo el fideicomiso para la obra del Antel Arena, donde actúa como agente fiduciario.

Las fortalezas institucionales de cnd radican en:

La posibilidad de incorporar capitales privados su patrimonio.

Se rige por el derecho privado, lo que le da flexibilidad en la ejecución de fondos.

Maneja productos financieros como el fideicomiso.

Posee experiencia en el proceso de desarrollo de la obra pública, en las etapas de diseño, procesos de licitación y gerenciamiento.

Experiencia en coordinación y trabajo interinstitucional.

### **3.2.4 La Agencia Nacional de Vivienda**

La Agencia Nacional de Vivienda (ANV) fue creada por la Ley 18125, del 27 de abril del 2007, *de modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay*. Es un servicio descentralizado del Estado con potestades y objetivos propios dirigidos a la ejecución de políticas de vivienda. Es brazo ejecutor especializado de las políticas de vivienda, principalmente las diseñadas por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).

La idea de su creación surge a partir de la crisis del 2002, como respuesta a problemas generales en la implementación de esta política. El Banco Hipotecario del

Uruguay (BHU) transitaba entre la ejecución de políticas sociales en vivienda y las directivas propias de una entidad orgánicamente financiera. Entre otros problemas, existía una cartera de bienes inmuebles con proyectos inconclusos, problemas de deudas que no se cobraban y problemas en el mantenimiento de espacios comunes de proyectos ejecutados. Por otro lado, la DINAVI gestionaba parte de la política de vivienda, como es el caso de los programas de cooperativa, pero no existía un lugar que centralizara y coordinara la ejecución de estos programas. Carlos Mendive (comunicación personal, 2018) señala: «Se entendió que era necesario la creación de una agencia que se especializara en la gestión.»

Dentro de las atribuciones que le otorga la ley se encuentran la formulación y ejecución de las políticas de vivienda, la asistencia técnica, el asesoramiento y el apoyo institucional a otras instituciones (incluyendo las intendencias), en políticas de vivienda, el diseño y la participación en sociedades comerciales con otras entidades públicas o privadas (incluyendo consorcios), el diseño y la participación en fondos de inversión y fideicomisos, y la actuación como agente fiduciario. También dentro de sus competencias específicas están el relacionamiento y la cooperación con públicos y privados para la ejecución de programas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Artículo 12. (Atribuciones).- Para el cumplimiento de sus cometidos, la Agencia podrá:

A) Formular y ejecutar programas en la materia de sus cometidos, una vez aprobados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), así como ejecutar programas provenientes del MVOTMA.

B) Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a los poderes y entes públicos, en forma directa o mediante todo tipo de



La ANV puede articular las políticas de vivienda a nivel departamental y nacional de acuerdo con el Sistema de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, y colaborar en

---

convenios, y en especial al MVOTMA para la formulación e implementación de la política de vivienda y ordenamiento territorial.

C) Convenir con entidades del Gobierno Central o de los Gobiernos departamentales, u otras entidades públicas, empresas privadas, o entidades de la sociedad civil, la ejecución de obras y programas en el campo de sus cometidos, con la aprobación previa del MVOTMA.

D) Constituir o adquirir sociedades comerciales, así como participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, constituyendo consorcios o sociedades, siempre que ello no comprometa la responsabilidad de la Agencia más allá del capital invertido.

E) Constituir fondos de inversión y fideicomisos, y cumplir cualesquiera de las funciones referidas a fideicomisos generales, financieros o de otro tipo.

F) Crear y gestionar sistemas de seguro de crédito hipotecario, fondos de garantía, así como otros fondos e instrumentos financieros destinados al cumplimiento de sus fines.

G) Gestionar carteras de créditos provenientes de operaciones financieras destinadas a la vivienda, tanto propias como de terceros en virtud de acuerdos que celebre.

H) Prestar servicios de administración y valuación de inmuebles, así como realizar todo tipo de negocios sobre inmuebles para el cumplimiento de sus cometidos, los que se regularán exclusivamente por la reglamentación que a tales efectos dicte el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Agencia.

I) Prestar servicios de proyectación, dirección, control y certificación de programas y proyectos inmobiliarios, incorporando las dimensiones económicas y sociales en su evaluación.

J) Establecer relaciones de cooperación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras y con organismos internacionales, y actuar como unidad ejecutora de proyectos financiados con préstamos nacionales o internacionales. (Ley 18125)

proyectos promovidos a partir de definiciones territoriales establecidas en los planes locales o planes parciales.

Una vez creada la ANV, muchos de los proyectos que pertenecían al BHU pasaron a su cartera. A partir de esto se han recuperado inmuebles con proyectos inconclusos, con problemas legales de propiedad y que representaban un problema urbano. Uno de los casos más relevantes fue el caso de la antigua fábrica Alpargatas, que fue gestionado a través de un fideicomiso público-privado.

Además, la ANV es la institución que lleva adelante la implementación de la Ley 18.795, de *mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social*.

Las fortalezas institucionales de ANV radican en:

- La independencia institucional por ser un servicio descentralizado.
- La capacidad de relacionarse con el sector privado.
- Su rol articulador de políticas públicas y territoriales (planes de ordenamiento territorial).
- Su rol articulador y facilitador del relacionamiento entre instituciones públicas (nacionales y departamentales) y actores privados.
- Su capacidad para la utilización de instrumentos formales de asociación y de instrumentos financieros, como los fideicomisos y los consorcios público-privados.
- Las líneas de trabajo que desarrolla con las intendencias departamentales.
-

### **3.2.5 Las agencias departamentales de desarrollo**

A nivel departamental, varias intendencias han creado agencias de desarrollo. Estas agencias funcionan jerárquicamente dentro de la estructura organizacional de la intendencia, pero en forma transversal y con dependencia directa del intendente. Este tipo de agencias realizan tareas de promoción, ventanilla al inversor, seguimiento de los avances de los proyectos y articulación con sectores productivos. Generalmente funcionan con fondos presupuestales.

Hasta el momento, las agencias departamentales de desarrollo se concentran más en el desarrollo local asociado a la industria y servicios locales, que en el desarrollo urbano. De todas formas, son un aporte a la creación de capacidades propias. En el relevamiento realizado se encontraron agencias de desarrollo económico o productivo de escala departamental en Salto, Rivera, Paysandú, Río Negro, Florida, Canelones y Maldonado.

De estas, resulta interesante el caso de la Agencia de Promoción Económica de Río Negro (APERNE). Por un lado, maneja fondos propios diferentes de los fondos de la intendencia, que pueden provenir del sector público o privado. Por otro lado, a los efectos de cumplir con los objetivos de desarrollo, dispone de instrumentos para acordar con actores privados independientemente de la intendencia. Además, cuenta con potestad para realizar actos jurídicos que entienda necesarios a los efectos de cumplir con sus objetivos.

Podrá realizar todos los actos, negocios jurídicos, convenios o acuerdos, con instituciones públicas y privada que sean nacionales o extranjeras, y que mantengan interés en coadyuvar al desarrollo de las actividades de la Fundación. Podrá adquirir, enajenar

por cualquier título y modo, arrendar, o dar y recibir en comodato, toda clase de bienes y derechos. (Agencia de Promoción Económica de Río Negro, 2018, Agencia-Objetivos)

Esta relativa independencia jerárquica, financiera y administrativa podría ser un antecedente interesante a los efectos de explorar estas capacidades para la gestión territorial en términos de desarrollo estratégico.

Articulando con la figura de esta agencia, se creó la Fundación Río Negro Ahora (FRNA):

...es una organización publico-privada que ejecuta sus lineamientos estratégicos a través de la Agencia de Promoción Económica de Río Negro (APERNA) alineada a la plataforma de desarrollo local, representada por diferentes actores del ámbito económico y social de la región. (Agencia de Promoción Económica de Río Negro, 2018, Fundación)

Estas agencias de desarrollo, en tanto figuras novedosas de gestión a nivel departamental, constituyen modelos que se apartan (en mayor o menor medida) de la estructura tradicional de la institución, para buscar espacios de coordinación y trabajo con el sector privado. Estos espacios se abordan en forma colaborativa a través de la gobernanza y el desarrollo local, como marco conceptual de trabajo. Son instituciones que manejan la cercanía como una fortaleza para buscar asociaciones estratégicas que produzcan procesos virtuosos de desarrollo. Si bien las agencias que existen actualmente apuntan al desarrollo local productivo, resultan un importante antecedente para el desarrollo urbano.

### **3.3 La actuación territorial en el proceso de consolidación histórica de Montevideo: la evolución de las relaciones del sector público y privado en la planificación del territorio urbano**

La historia del proceso de construcción del territorio uruguayo, en muchos aspectos, se asocia al desarrollo de Montevideo, la centralidad hegemónica nacional. Encontrar claves de los procesos de desarrollo y consolidación urbanística lleva al estudio de la ciudad de Montevideo como centro de acumulación económica, política y social.

Desde su fundación Montevideo evidencia un proceso constante de crecimiento urbano. A partir de la Independencia, este proceso estuvo casi exclusivamente pautado por las reglas de oferta y demanda. La expansión de la ciudad se concretaba en fraccionamientos contiguos que definían calles públicas y solares que se comercializaban sin tener en cuenta las necesidades urbanísticas. Con la instalación del campo sitiador en la *Guerra grande*, cambia el paradigma de crecimiento contiguo y pasa a un modelo de ciudad dispersa especializada funcionalmente, pero sin una intensión urbanística. Posteriormente, se retoma el crecimiento de la ciudad dispersa a través del fraccionamiento de chacras, que se caracterizaba por el loteo sin tener en cuenta las necesidades en infraestructura, equipamiento o las preexistencias.

Como consecuencia, Montevideo aparece al final del siglo XIX con un centro y un territorio desorganizado, disperso, estructurado a partir de las diferentes rutas de penetración desde el territorio hacia el puerto. Como forma de organizar el territorio frente al avance descontrolado de las lógicas del mercado de suelo, el gobierno de Montevideo diseña y aplica dos tipos de políticas: la zonificación de la actividad industrial

(por razones de higiene) y la limitación del área urbana como forma de detener el crecimiento descontrolado. Estas políticas resultan insuficientes ante la feroz actuación del sector privado, que encuentra en el remate público una forma sencilla y rápida de comercializar el suelo.

El libre juego de la oferta y la demanda, ley reguladora del negocio inmobiliario, adquirió su pleno auge en el último tercio del siglo XIX, aunque su enunciación doctrinaria figura ya en el texto constitucional de 1830 y fue establecida en el decreto reglamentario de 1831, que será luego denominado de remate público. Estos conceptos se aplicarán en el territorio urbano de la ciudad de Montevideo y a aquellas tierras destinadas, por la iniciativa privada, a la expansión del núcleo urbano con fines de especulación. (Barracchini y Altezor, 2010)

En el siglo XX aparece el Estado proteccionista, que incorpora acciones que intentan regular el territorio urbano. Aparece una nueva relación público-privada: el Estado financia iniciativas privadas de desarrollos inmobiliarios de interés social. Los desarrollos urbanísticos cambian las lógicas de crecimiento dispersos, por otros de consolidación urbana, como por ejemplo el barrio Reus. Se regula la edificabilidad de las parcelas intentando frenar la excesiva especulación inmobiliaria asociada a la industria de la construcción. Como operación urbanística relevante, en 1901 se construye el Puerto de Montevideo a través de un llamado a licitación, creándose nuevas tierras de alto valor inmobiliario en el entorno de la Bahía.

Para 1900, Montevideo se construye a partir de la producción ganadera y la acumulación de capital en la ciudad producto de la actividad monopólica del puerto. En el plano del urbanismo, en 1887 se desarrolla el Plan Maillart, que se desarrolla a partir de un objetivo «económico especulativo de iniciativa privada, basado

en la valorización de terrenos contiguos a las intervenciones.» (Carmona y Gómez, 1999, p.49)

El plan proponía la apertura de calles y avenidas uniendo puntos notables (edificios cívicos a construir). Se utilizó la expropiación como instrumento para adquirir suelo. El privado construía a su costo la obra pública y como pago recibía exoneraciones tributarias y las tierras remanentes resultado de las expropiaciones que no quedaban afectadas a uso público. Aunque la concreción del plan fue limitada, sentó las bases para otras operaciones de similares características. En 1911 se lanza el concurso internacional de proyectos para el trazado general de avenidas y ubicación de edificios públicos en Montevideo, a los efectos de mejorar la conectividad y ordenar el crecimiento de la ciudad. La propuesta ganadora no se concretó, pero resultó un antecedente para el posterior desarrollo del *Plan Regulador de la ciudad de Montevideo*, de 1930. El plan se realizó a iniciativa pública y tuvo como objetivo la reformulación e implementación del citado concurso. Tampoco se concretó, pero incorporó la idea de generar espacio público y edificios públicos conectados a través de una trama urbana jerarquizada. Finalmente, en 1912 se desarrolla el plan regulador bajo los conceptos de ciudad jardín y de higienismo.

De acuerdo a los conceptos del proteccionismo del Estado (el estado Batlista) se realizaron grandes operaciones urbanas. La incorporación de monumentos, la construcción de vías de conexión jerarquizadas y de espacios públicos, son algunos ejemplos. Se combina la actuación especulativa privada y la acción del Estado. Como operación destacada surge la Rambla Sur (1928), que dota a la ciudad de un borde construido y ordenado, y elimina los barrios bajos. Aquí también se utiliza la expropiación como forma de obtener

suelo público. Para la financiación de la obra se creó la Comisión Financiera de la Rambla Sur y se contrató un empréstito<sup>23</sup> municipal denominado Empréstito Rambla Sur. El pago se afrontó con el aumento de la contribución inmobiliaria y con el impuesto a la edificación inapropiada de las parcelas cercanas, que se vieron beneficiadas en su valor por la obra. (Carmona y Gómez, 1999)

Otras obras destacadas son la construcción del Palacio Legislativo, la construcción de la avenida Agraciada, y la construcción de la Rambla Ramírez.

A pesar de que a fines del siglo XIX el Estado tomó un rol intervencionista y regulador, las normas que se dictaron fueron parciales, de tipo higienista y funcionalista, dejando un amplio espacio para la especulación inmobiliaria.

A principios del siglo XX se incorpora el pensamiento racionalista del movimiento moderno. Cobra fuerza la idea de que las definiciones técnicas funcionalistas y la zonificación pueden poder límite al caos urbano. Aparece la idea del Plan Director que reemplaza al Plan Regulador. El Plan Director busca ordenar a través de metas progresivas que habilitan sucesivas revisiones (1955 y 1959). Reconoce la interrelación disciplinaria y la planificación a diferentes escalas (local, urbano y regional). Esta idea encuentra problemas de implementación porque no se piensa en la financiación de las obras a realizar. Las propuestas implican altos costos, suelo e intervenciones fuertes en el sector privado. El sistema inmobiliario, basado en la propiedad del suelo como derecho fundamental, resulta contrario al concepto de suelo urbano asociado a su función social.

---

<sup>23</sup> El empréstito es un préstamo que un particular concede al Estado, a un organismo oficial o a una empresa, y que se materializa en bonos, cédulas, pagarés, obligaciones, etc.



En 1946 se aprueba la Ley 10751, de Propiedad Horizontal, a partir de la cual se genera un proceso continuo de valorización del suelo urbano que conduce a la expulsión de población a la periferia. A través de la aplicación disfuncional de la Ley 10723, de Centros Poblados y con el apoyo de líneas de crédito accesibles, se financia la construcción de viviendas en la periferia, en nuevos fraccionamientos promovidos por el sector privado, que apenas cumplen los mínimos necesarios de infraestructuras y equipamientos.

Aparece la conurbación costera de tipo turístico, que paulatinamente se transforma en periferia residencial. Finalmente, surge la idea de la ciudad conurbada como estructura compleja discontinua y policéntrica, en la cual el crecimiento desordenado genera problemas de conectividad, falta de infraestructuras y de equipamientos.

Finalmente, en los años 90 se instala la idea del Plan Estratégico, «como proceso permanente y participativo en la toma de decisiones estratégicas para la gestión municipal. Involucra actuaciones públicas y privadas... estableciendo un ámbito coherente de movilización y participación a través del modelo de gestión centralizada» (Carmona y Gómez, 1999, p. 119). El Plan Estratégico define un modelo de desarrollo que se ajusta y construye a partir de la interrelación de los diferentes actores. Incorpora la idea de la oportunidad de la actuación.

En resumen, en el devenir histórico de la consolidación del modelo territorial de la ciudad de Montevideo, la actuación pública y privada se han relacionado a partir del consenso y del enfrentamiento. El sector privado ha encontrado nichos de desarrollo inmobiliario en función de la aplicación de la normativa o de la ausencia de esta, consagrando la propiedad privada del suelo como derecho fundamental. Por otro lado, el sector público ha intentado regular estos procesos, con aciertos y errores. Muchas veces no ha tenido la fuerza

necesaria para imponer los modelos de desarrollo deseados o no ha podido prever las consecuencias no deseadas de la aplicación de regulaciones específicas.

Históricamente, en la administración pública, la actividad de ocupación del territorio ha sido privada. O sea, desde Reus hasta Piria y otras compañías que hacían determinados barrios; y después iba el Estado y hacía cosas. Eso es un reflejo condicionado que tiene la administración. (Alberto Quintela, exdirector de la Comisión Nacional de Patrimonio, comunicación personal, junio de 2018)

En este escenario, paulatinamente aparecen espacios de negociación y desarrollo en procesos sinérgicos, como el proyecto de la Rambla Sur, mediante la financiación de la obra pública a través de la recuperación de la plusvalía de la renta privada del suelo urbano. El paradigma de ordenación urbana ha pasado del plan regulador al plan director, para finalmente instalarse la planificación estratégica como forma de ordenar y actuar incorporando modelos de participación y gobernanza en la gestión urbana. En este contexto, en el año 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), dando marco jurídico regulador a un Sistema de Ordenación del Territorio y a la actuación urbanística como elemento transformador del territorio.

## **CAPÍTULO 4 LA CONCERTACIÓN**

A partir del marco normativo general en materia de instrumentos de ordenación y de las competencias institucionales descritas anteriormente, se abren diversas oportunidades para los procesos de concertación. La etapa de construcción de un instrumento de ordenamiento es un proceso interactivo, complejo y participativo que implica la interrelación de diferentes actores (públicos y privados) para la construcción acordada del territorio. Asimismo, en la etapa operativa del instrumento se generan espacios de negociación y acuerdos, para la concertación para el desarrollo de piezas específicas del territorio.

La interacción entre el proceso de planificación y la concertación público-privada resulta una oportunidad para ambos sectores. A continuación se asocian las diferentes etapas o «momentos» del proceso de planificación y gestión del territorio con los las oportunidades o espacios de trabajo para la concertación, desde las etapas tempranas de elaboración hasta las etapas de implementación de proyectos concretos.

### **4.1 Primer momento: La elaboración de los instrumentos**

La LOTDS establece un conjunto de requerimientos para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. Entre otros, la coordinación y la cooperación entre entidades

públicas y la concertación con el sector privado como principio del ordenamiento territorial.

#### **4.1.1 Instancias de participación y negociación de los diferentes actores**

La participación ciudadana se encuentra consagrada como un principio rector en el literal d) del artículo 5 de la LOTDS.<sup>24</sup> La entidad pública es la responsable de asegurar los espacios de participación general de la población en cualquiera de las etapas desarrollo de los instrumentos. Pero la LOTDS es aún más amplia en este concepto: en el artículo 6, *Derechos territoriales de las personas*, literal b,<sup>25</sup> define a la participación como un derecho de las personas.

Así se establece la relación entre la institución encargada de la elaboración del instrumento con otras instituciones públicas y con los habitantes del territorio. Se pone especial énfasis en el involucramiento de las personas en todo el proceso, tanto en la etapa de elaboración como en las de gestión y seguimiento de los instrumentos.

El proceso de elaboración de los instrumentos establece algunas instancias obligatorias de participación: la puesta de manifiesto y la audiencia pública.<sup>26</sup> Estas instancias, al ser

---

<sup>24</sup> Artículo 5 literal d): La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

<sup>25</sup> Artículo 6 literal b): Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

<sup>26</sup> Artículos 24 y 25 de la LOTDS.

obligatorias, aseguran la publicación y la difusión de los cambios territoriales que la institución pretende llevar adelante. De todas formas, la participación ciudadana no es vinculante con el instrumento, en el sentido de que no es obligación que los cambios propuestos sean necesariamente incluidos en el instrumento. Así se evita que intereses particulares entren en juego y predominen por sobre otros de naturaleza pública.

La participación general de la población en temáticas de ordenación de la ciudad es otra de las novedades que incorpora la ley. Para los propietarios del suelo objeto de un instrumento resulta de suma utilidad tener conocimiento de las propuestas, a los efectos de entablar negociaciones que permitan futuros desarrollos. Los desarrolladores de proyectos pueden encontrar como positiva la instalación de estos procedimientos, si los conocen de antemano a la aprobación de la norma, a efectos de evaluar alternativas o potenciales lugares de inversión.

#### **4.1.2 Los objetivos de los instrumentos de ordenamiento territorial**

La LOTDS define instrumentos de competencia departamental con objetivos específicos de ordenación: Las directrices departamentales son el instrumento que articula las macrodefiniciones estructurales a escala departamental; los planes locales plantean el ordenamiento de localidades específicas; los planes interdepartamentales abordan microrregiones compartidas por dos o más departamentos; los planes parciales, sectoriales y los programas de actuación integrada (entre otros instrumentos especiales) abordan territorios o temáticas específicas de ordenación. Es decir, que a medida que la escala es menor, las definiciones son

más concretas y detalladas y fijan las condiciones de la actuación territorial de piezas específicas.

Estos instrumentos se desarrollan a través de la norma, en la cual se definen condicionantes y afectaciones a piezas territoriales, y de propuestas como por ejemplo la obra pública o las operaciones concertadas. Además se complementan con otras normas jurídicas que apoyan la gestión cotidiana y el financiamiento de la construcción de la ciudad. El modelo de gestión se aparta de un sistema estático y pasa a otro de tipo dinámico, participativo y estratégico.

Por otro lado, las intendencias departamentales, como se mencionó anteriormente, son las instituciones que históricamente han realizado la gestión de las ciudades y que mantienen relaciones de cercanía con la población y con los actores de su territorio. Es decir que son las instituciones que planifican y gestionan la ciudad, cuentan con el conocimiento previo de los territorios, de sus potencialidades y de sus problemáticas. Esto se explica, en parte, porque son las que se encargan de los temas cotidianos, como autorizaciones y contralor, y de temas sectoriales, como la movilidad y el ambiente urbano.

### **4.1.3 La zonificación como forma de gestión dinámica del territorio**

Los planes locales que propone el ordenamiento de localidades específicas, pueden complementariamente definir instrumentos derivados: planes parciales, planes sectoriales o programas de actuación integrada. Cualquiera de estos instrumentos, a su vez, puede definir piezas de actuación y gestión diferenciada a través de la zonificación. La LOTDS

otorga a estos instrumentos la capacidad para establecer regímenes de desarrollo diferenciados.<sup>27</sup> Reconoce estos lugares que serán objeto de regímenes especiales determinando las acciones de los actores públicos y privados. Generalmente, cuando estas áreas se encuentran dentro de las ciudades se asocian a la identificación de valores naturales o patrimoniales que necesitan ser intervenidos para su conservación o recuperación o, en cambio, a vacíos urbanos que por su ubicación estratégica tienen un alto valor de desarrollo. Entonces, la zonificación aparece como la primera forma de identificación de estas piezas en el proceso de elaboración de los instrumentos, poniendo la lupa en el futuro desarrollo y en las diferentes formas de gestión.

#### **4.1.4 Proceso interactivo**

La planificación territorial como proceso interactivo (con diferentes velocidades) encuentra espacios de trabajo y negociación público-privada en las distintas etapas de elaboración de los instrumentos de ordenamiento. Existen variadas herramientas para tal fin, algunas de las cuales se abordarán más adelante.

La LOTDS prevé instancias formales de participación ciudadana y procesos de negociación y acuerdo con diferentes actores, tendientes a encontrar los caminos que incentiven y promuevan este tipo de acciones. Esta propuesta habilita al sector privado a actuar proactivamente en los

---

<sup>27</sup> Artículo 55. Regímenes de gestión de suelo: Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio. (Ley 18308)

procesos de elaboración de estos instrumentos, impulsando, por ejemplo, la designación de una zona de actuación diferenciada, la incorporación de temáticas sectoriales o la inclusión de proyectos estratégicos. Entonces, la propia elaboración de los instrumentos plantea como desafío el diálogo, la interacción, la incorporación de diferentes miradas y la síntesis de todo esto en el propio instrumento.

Este proceso sigue una sucesión de fases empresariales, técnicas, institucionales y de participación pública, que están claramente definidas y en las cuales los tiempos de las instituciones públicas están legalmente acotados. La ley, además, enfatiza claramente el fomento del “desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el cumplimiento de los objetivos de los instrumentos de ordenamiento territorial” y aboga por la gestión privada y mixta (público-privada). (Gorosito y Ligrone, 2014, pp. 30 y 31)

En definitiva, la elaboración de los instrumentos aparece como un procedimiento complejo que busca, entre otras cuestiones, la asociación estratégica entre las instituciones y el sector privado para el desarrollo de la ciudad. La planificación y la gestión del territorio comienzan mucho antes de la aprobación de los instrumentos; comienza con la discusión y el intercambio entre los actores que actúan en el territorio; comienza poniendo en juego e interacción los intereses de cada una de las partes.

La LOTDS define el marco para la actuación territorial; en su formulación reconoce la concreción del desarrollo territorial: actúa lo público, lo privado y lo social, si se puede distinguir lo privado de lo social: empresas privadas, organizaciones sociales y el cooperativismo, eso lleva implícito que para poder ordenar, poder orientar y lograr estos objetivos que están en la LOTDS, y en la política pública, necesita el acuerdo entre estas



partes que son quienes concretan la transformación territorial. No existe el ordenamiento territorial solamente por sí; la ley en sus principios lo deja explícito. Que luego, lo que es un lineamiento para la ordenación del territorio hay que concretarlo, y es donde aparece la formulación de los instrumentos... ¿Qué importancia tiene ese principio? Creo que tiene la importancia de que ya la ley reconoce que para transformar y lograr los objetivos territoriales ambientales que los instrumentos y la política se proponen necesita la concertación. No hay otra manera. (Freitas, 2018)

## **4.2 Segundo momento: Etapas preoperacionales**

### **4.2.1 La actuación territorial como operación de transformación del territorio**

#### **Concepto de actuación**

La actuación territorial es la acción por la cual se modifica el territorio. Asociada a la planificación territorial, y en especial a operaciones urbanas, refiere a una o más acciones físicas que atienden a la consolidación o modificación de un determinado ámbito urbano. En términos generales la actuación territorial está definida en la LOTDS en el *Título V, Capítulo I, Actuación territorial*. Pero el tema no se agota en este capítulo, sino que a partir de la aplicación de diferentes normativas es posible encontrar muchas formas de actuación territorial, algunas novedosas para el escenario local.

Más allá de otras acciones públicas o privadas, el interés del presente trabajo apunta a aquellas actuaciones territoriales que requieren la asociación entre el sector público y el privado, y que apuntan a la consolidación y la renovación urbana. En este sentido se podrían definir, al menos dos situaciones:

### **La actuación territorial integrada**

Este tipo de actuaciones se definen a partir de un perímetro concreto de actuación según lo establecido en el artículo 56 de la LOTDS. Incluye todo el suelo dentro de este perímetro y se aplica en suelo urbano no consolidado o suelo con atributo potencialmente transformable. Su desarrollo puede realizarse a través de un Programa de Actuación Integrada (PAI), o dentro de un suelo urbano a través de proyectos de fraccionamientos o de reparcelación. El objetivo de la actuación integrada es lograr un desarrollo coherente e integral que supere el clásico desarrollo *parcela a parcela* y atienda los temas macro y estructurales como el completamiento de infraestructuras, la creación de espacios libres de calidad, la integración de la pieza con el resto de la infraestructura urbana, la necesidad de proteger espacios con valores medioambientales, entre otros. En este sentido, cada uno de los actores propietarios del suelo se ven obligados a realizar acciones en forma equitativa; es decir, obligaciones territoriales de los propietarios, quienes a cambio recibirán un suelo consolidado que soporta determinados desarrollos.

## La actuación territorial concertada

La actuación concertada se encuentra definida en el artículo 59 de la LOTDS<sup>28</sup>. Son operaciones que incluyen a los sectores públicos y privados, a los efectos de realizar actuaciones territoriales en una zona para alcanzar determinados objetivos de desarrollo. Estos objetivos incluyen: mejoras sociales, transformaciones, desarrollo productivo o mejora de la calidad ambiental. No constituyen instrumentos de ordenamiento territorial, por tanto la formalización puede ser variada.

En el caso de las actuaciones concertadas previstas en la LOTDS, el universo de instrumentos y posibilidades se amplía, ya que no se especifican los modos o las formas de realizar esta concertación. Pero, atendiendo a la actuación concertada asociada a la consolidación urbana, podría asociarse a procesos de planificación local (como los planes locales) o, en forma más detallada, en los planes parciales<sup>29</sup> u

---

<sup>28</sup> Artículo 59: Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada: Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental. (Ley 18308)

<sup>29</sup> Artículo 20: Planes Parciales y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Los planes parciales constituyen instrumento para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomentos productivo rural; renovación, rehabilitación, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o de paisaje; entre otras. (Ley 18308)

otros instrumentos derivados vinculados a un ámbito singular (como un área de renovación o desarrollo urbano o un área de especial interés, por ejemplo, por su valor patrimonial). Todos estos procesos bajo la competencia de las intendencias.

En cualquier caso, el artículo 59 manifiesta la necesidad de una forma de gestión, pero no avanza en cuáles son los instrumentos de gestión o las formas de asociación de estas concertaciones, así como tampoco en cuáles deberían ser las herramientas a utilizar; por tanto se abre un universo de posibilidades. Algunas pueden encontrarse en la propia ley y otras en las formas que existen o que existían en el marco normativo ya existente.

Las intendencias tienen un amplio campo para desarrollar herramientas, pero la ley no las ayuda demasiado. En el análisis que hicimos con Sciandro, la conclusión a la que llegamos del artículo 59, es que el artículo no agrega nada. Es decir, nada de lo que dice el artículo 59 es algo que tú no puedas hacer sin el artículo 59. Es declarativo. Lo podés hacer tú cuando quieras, como quieras. No se necesita la LOTDS para decir que las intendencias pueden hacer acuerdos con actores de distinto tipo para llevar adelante un programa. Puede hacerlo, por supuesto, es gobierno, está en sus competencias. (Bervejillo, comunicación personal, 2018)

## **El plan parcial como primera aproximación a la concertación**

El plan parcial establece los lineamientos normativos, las actuaciones territoriales necesarias para la consolidación, protección o renovación de la pieza, así como la forma en que

dicha actuación se llevará adelante. Para esto, puede hacer uso de la batería de instrumentos de gestión y financiación previstos en la ley y en los propios instrumentos de escala mayor.

El plan parcial combina la regulación normativa con la efectiva actuación territorial en áreas a reconvertir o regular en forma diferenciada. En tal sentido, Bervejillo y Sciandro (2017) señalan: «El plan parcial provee la regulación detallada de las actuaciones aisladas particulares y la planificación o programación de las actuaciones aisladas públicas, dotacionales e integradas» (p. 141).

Resulta entonces un instrumento clave para la transformación de áreas específicas de piezas urbanas. La propia LOTDS establece como uno de sus objetivos, la renovación, rehabilitación, consolidación, mejoramiento o la expansión urbana. Y es uno de los lugares en donde la asociación público-privada puede asumir diferentes formalizaciones en actuaciones predefinidas.

En su enfoque doble de ordenación y actuación, el plan parcial es parte de un movimiento general hacia un enfoque más activo e integrado de ordenamiento territorial. El plan parcial no se limita a considerar la regulación y la obra pública, sino que busca intervenir con otro tipo de acciones públicas o público-privadas, para promover los objetivos del planeamiento, integrando las dimensiones urbanas, ambientales, sociales y económicas. (Bervejillo y Sciandro, 2017, p.141)

Para poder cumplir estos objetivos, el plan parcial dispone de una serie de instrumentos de gestión y financiación. En el caso de regeneración urbana, pueden incluir, entre otros, el reparcelamiento, el proyecto urbano de detalle y los perímetros de actuación. Se programan actuaciones estructurales de infraestructura, equipamientos y

espacios públicos que pueden determinar modelos de asociación público-público o público-privado e instrumentos de financiación de las obras. Todo esto acompañado de una norma específica para las actuaciones aisladas en el ámbito privado.

En el caso de que la actuación concertada se diera en otros procesos de planificación de escala menor, no sería estrictamente necesaria la elaboración de un instrumento de ordenación, tratándose en este caso de un proyecto urbano o proyecto de detalle.

Para ambos casos, las temáticas territoriales que abordan podrían incorporarse en los programas nacionales definidos en el artículo 11 de la LOTDS, donde los lineamientos estratégicos nacionales encontrarían un «punto de aterrizaje» en el territorio. Ejemplo de esto podrían ser los programas de vivienda de interés social, los programas de acceso al suelo urbano o los programas de desarrollo turístico.

### **El rol del sector público: dirección y contralor**

Tal como lo define la LOTDS en su artículo 3, el ordenamiento territorial es una función pública. Más allá de las coordinaciones, acuerdos, iniciativas y responsabilidades, será el sector público el que mantenga la dirección y el contralor de toda actuación territorial de acuerdo a lo definido en el artículo 54 de dicha ley. Para esto es necesario que el Estado utilice las diferentes herramientas de promoción y, sobretodo, de contralor de estas actividades. De esta forma, en los casos de concertación público-privada es el Estado el que debe velar y asegurar los intereses generales de estas actuaciones.

## 4.2.2 Aspectos clave que definen el tipo de operación

### La iniciativa

La iniciativa refiere al primer interés que tiene el actor privado o la institución para desencadenar un proceso de consolidación o regeneración urbana. La iniciativa de una actuación territorial público-privada, en los términos definidos anteriormente, puede ser pública o privada. Dependiendo de quién realiza la iniciativa se desprenderán mecanismos diferentes para avanzar en la operación.

#### *La iniciativa pública*

La iniciativa pública se puede dar en los casos de planes parciales, en el desarrollo de programas de actuación integrada o en zonas de gestión especial. En los casos de los planes parciales debe cumplir estrictamente con todo el procedimiento de aprobación definido en la LOTDS. Lo mismo sucede con los PAI, pero la iniciativa puede ser también privada.

Se realiza generalmente cuando la propiedad del suelo es pública y el sector público no es capaz por sí solo de realizar una operación. Esta necesidad se suele dar en contextos deprimidos de poco dinamismo, donde es necesario que el Estado proponga y articule políticas públicas y atraiga la inversión y el interés privado. En algunos casos, persigue los lineamientos estratégicos de la planificación o se inscriben en los procesos para su elaboración. En otros, la iniciativa pública determina la revisión del instrumento.

También se pueden realizar asociaciones público-público al inicio de un proceso de este tipo, en cualquiera de sus modalidades. Convenios marco que se inscriben en el desarrollo de políticas y programas nacionales, convenios con

instituciones prestadoras de servicios o convenios de apoyo financiero y técnico.

Cuando la propiedad es pública, la iniciativa pública se puede realizar a través de un llamado a expresiones de interés (aunque no es obligatorio) o directamente a través de un proceso de licitación. Estos llamados son abiertos. El objetivo es realizar los primeros sondeos para determinar el interés que tendría el sector privado para desarrollar la zona y los posibles programas que pudiera incluir.

Cuando la propiedad del suelo es privada o mixta se inician procesos de negociación y acuerdos para llevar adelante un proyecto. Pero en caso de no haber interés por parte de los privados, la institución puede utilizar la expropiación para acceder a la propiedad del suelo.

En esta primera etapa, en cualquiera de las modalidades, se deben establecer los objetivos, los problemas urbanos, sociales y económicos a los que debe dar respuesta, los instrumentos que se utilizarán, los resultados esperados y los recursos necesarios. La iniciativa pública demuestra la actitud proactiva dejando de lado el rol pasivo y de contralor clásico del Estado, ya que siempre existe la posibilidad de entablar diálogos y negociaciones previas a la formalización de acuerdos para encontrar las mejores formas de asociación.

### *La iniciativa privada*

Para el desarrollo de piezas o zonas especiales, la iniciativa privada depende de la propiedad del suelo. Si se trata de suelo público, se enmarcará en el artículo 19 de la Ley 17555, del 18 de setiembre del 2002, de *reactivación económica de la industria de la construcción* y su Decreto reglamentario 442/002. La Constitución de la República, en el artículo 30, asegura a todo habitante el derecho de petición frente a los organismos públicos. La ley le otorga al promotor privado la potestad de presentar ante una institución una



propuesta. La institución, si lo entiende pertinente, podrá realizar un proceso licitatorio para adjudicar dicho proyecto.

Para propuestas sobre suelo privado, necesariamente se debe contar con la anuencia de los propietarios o de la mayoría de estos o solicitar la expropiación a la entidad pública, que pasará a ser socia del proyecto. Los propietarios pueden presentar la iniciativa de proyectos de detalle, reparcelación, construcción, etc. para ser incluidos en procesos de planificación. Generalmente, las iniciativas privadas se territorializan en las zonas con mayor dinamismo inmobiliario o en áreas vacantes con un alto potencial de desarrollo.

Si la iniciativa se realiza en el proceso de elaboración de un plan, la entidad pública deberá estudiarla, y de entenderla de interés, incorporará la zona en un área de desarrollo especial.

En la LOTDS se menciona concretamente la iniciativa privada para los PAI en el artículo 21,<sup>30</sup> pero no se descarta para otros casos.

Para los casos de perímetros de actuación en donde el instrumento plantee la obligación de la actuación privada, los propietarios pueden requerir el apoyo de la administración pública. El artículo 61 de la LOTDS<sup>31</sup> le otorga esta posibilidad

---

<sup>30</sup> Artículo 21, inciso 5: Programas de Actuación Integrada: ...La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios del suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a los que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente. (Ley 18308)

<sup>31</sup> Artículo 61: Fraccionamientos, edificación o utilización obligatorias: Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer, para los perímetros de actuación en los territorios comprendidos en éstos, la obligación de parcelamiento, edificación o utilización del suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, debiendo fijar las condiciones y los

al privado a los efectos de iniciar procesos de concertación, para dar viabilidad financiera a las propuestas de desarrollo. Se desprende de este artículo que la institución a la que se refiere es la que elaboró el instrumento e impuso la obligación de desarrollar. En estos casos, se diseñarán formas e instrumentos específicos en forma conjunta, pudiendo incorporar o facilitar asociaciones con otras instituciones en programas sectoriales como el turismo, la producción y la vivienda.

En definitiva, el proceso de elaboración de los instrumentos y su gestión generan las condiciones para que el sector privado tenga la iniciativa para el desarrollo de procesos de consolidación y regeneración urbana. Cuando se dan estas situaciones, la institución pública deberá evaluar las propuestas en función de los intereses generales y la consolidación de un modelo territorial de desarrollo. La iniciativa pasará por negociaciones, ajustes y formalizaciones jurídicas y financieras con el sector público, que marcarán la hoja de ruta del proceso. En los procesos urbanos, las instituciones que más trabajan estos modos de gestión son las intendencias, quienes en definitiva tienen la «llave» de la normativa y de las autorizaciones. Es por esto que la mayor parte de las iniciativas privadas son presentadas ante estos organismos, especialmente cuando se trata de proyectos urbanos. Luego, dependiendo del interés, las intendencias podrán ser las que articulen desde lo interinstitucional.

---

plazos para la implementación de dicha obligación. El incumplimiento configurará falta a los deberes territoriales. El propietario afectado podrá requerir de la Administración, la instrumentación de una operación territorial concertada con esta como forma de viabilización financiera de su obligación y de revelar su incumplimiento. (Ley 18308)

## **La propiedad del suelo**

La propiedad del suelo es otra de las variables a tener en cuenta al momento de diseñar los instrumentos de concertación público-privada. Se presentan tres situaciones: la propiedad es pública, la propiedad es privada o la propiedad es mixta.

### *Propiedad pública*

En los suelos de propiedad pública la operación público-privada deberá cumplir con los procesos competitivos determinados en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). Otra forma de operaciones en suelo público puede incluir aplicación de la Ley 18786, del 19 de junio del 2011, de Participación Público Privada, o los convenios urbanísticos.

### *Propiedad privada*

Cuando la propiedad del suelo es enteramente privada, la asociación público-privada está dada por el interés del sector público; por ejemplo, para programas de viviendas de interés social o programas turísticos o los intereses de desarrollo a partir de objetivos territoriales, tales como la reconversión de áreas degradadas de alto valor estratégico. En los primeros casos se pueden firmar acuerdos de trabajo con la inclusión de programas nacionales. Para el segundo, la asociación se dará a partir de mesas de negociación en donde se acuerde la programación de los desarrollos y el grado de involucramiento del sector público.

Cuando el suelo es privado y existe un interés público, el Estado puede utilizar la herramienta de la expropiación para obtener el suelo, previa declaración de utilidad pública.

### *Propiedad mixta*

Cuando la propiedad del suelo es mixta, los instrumentos a aplicar dependen del tipo de concertación que se está planteando.

Cuando son operaciones integradas es necesario casi siempre realizar operaciones de reparcelación<sup>32</sup>, donde la reconfiguración predial requiere negociaciones para el canje de suelo entre un sector y otro. Estas cuestiones resultan engorrosas desde el punto de vista jurídico y administrativo. La negociación es compleja porque se afecta la propiedad privada del suelo. Implica la disolución de las parcelas originales, para luego de la operación volver a repartir los espacios públicos y las parcelas privadas en forma proporcional a través de un sistema de cargas y beneficios.

Otro caso de propiedad del suelo mixto se presenta en operaciones interligadas que no necesariamente deben estar inscritas en un perímetro definido. Un ejemplo son los convenios urbanísticos, donde la intervención privada en tierra pública nace de la obligación que adquiere un privado ante una operación urbanística que puede ubicarse en otra zona. También aparecen las acciones públicas y privadas en un entorno urbano determinado, donde se generan obligaciones cruzadas en acuerdos que pueden ser no formales, pero que atienden a la conveniencia mutua del desarrollo de un territorio común. Ejemplo de esto son las diferentes asociaciones entre las intendencias y los sectores

---

<sup>32</sup> La reparcelación es la reintegración del suelo, de las parcelas que componen un perímetro y de los espacios públicos (vialios y espacios públicos) a los efectos de una nueva subdivisión del suelo, en donde los propietarios obtendrán las parcelas resultantes en forma proporcional a las originales. El sector público obtendrá nuevas calles y nuevos espacios públicos.

comerciales, cuando estos trabajan y apoyan en la mejora de un determinado entorno urbano.

### **4.3 Tercer momento de asociación: La operación**

Una vez establecido claramente el objetivo de la operación, la clasificación otorgada por el instrumento y los roles de los actores potencialmente involucrados, se implementan los instrumentos que dan forma a las propuestas. En muchos aspectos, este momento se solapa con los anteriores: al mismo tiempo que se piensan las oportunidades de un territorio, se discuten las posibles estrategias para su desarrollo. Pero igualmente se puede identificar esta etapa como la que finalmente le da forma a la operación.

A continuación se plantean tres aspectos claves que determinan el modelo de concertación público-privado, que si bien no comprenden todo el universo de posibilidades, proponen algunas opciones a ser utilizadas, sin perjuicio de otras que también son necesarias. Estos aspectos son: el modelo de gestión, las herramientas complementarias asociadas a este modelo y las herramientas de financiamiento que apuntalan la operación.

En cualquier operación, estas tres variables deben definirse claramente en función de los momentos uno y dos explicados anteriormente, del sistema de gobernanza y de las herramientas jurídicas y administrativas con las que se cuenta.

### **4.3.1 Modelos de gestión en procesos de concertación público-privada**

A continuación se exponen algunas de las formas de asociación público-privada presentes en la legislación nacional, que se relacionan con la consolidación o la regeneración urbana: la concesión clásica, la concesión interesada, la planificación concertada y las instituciones.

#### **La concesión tradicional**

La concesión de obra pública es la forma tradicional en la que el sector público se asocia al privado a través de un contrato. Se encuentra reglamentado por el TOCAF. Generalmente implica realizar una licitación: proceso de llamado abierto competitivo en donde la institución pública solicita un servicio concreto al sector privado. Puede ser una obra, un servicio público, un equipamiento, etc., a cambio de un monto de dinero. Los proponentes privados realizan ofertas y la propuesta ganadora será la adjudicataria de dicho trabajo.

Este tipo de asociación no comparte riesgos ya que el sector privado solo se involucra en la etapa de construcción, y la etapa de gestión es pública. No se ajusta estrictamente al concepto de participación público-privada desarrollada en capítulos anteriores. De todas formas, en los procesos de consolidación urbana resulta sumamente útil para actuaciones parciales de una propuesta de desarrollo integral a una escala mayor. Por ejemplo, la licitación pública para la ejecución de obras de infraestructuras para la construcción de edificios públicos o la restauración de edificios patrimoniales. En los casos de planificación urbana, la licitación de obra pública es la herramienta que las

instituciones utilizan para ejecutar obras sin la necesidad de utilizar las capacidades propias para su ejecución.

### **La concesión interesada: La ley de participación público-privada como forma singular de asociación**

La Ley 18786, de Participación Público Privada (PPP), se ubica también dentro de los procesos competitivos para la ejecución de obras públicas; la gran diferencia radica en que el adjudicatario no solo se debe encargar de la obra sino también de su operación. Se diseña un mecanismo de construcción, gestión y financiación por etapas asociadas al cumplimiento de metas de gestión.

Dentro de las contrataciones en procesos competitivos aparece la ley 18786. La Ley N° 18786 determina que los contratos de participación público-privada son aquellos en los que “una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de financiación”. (Miguel, 2017, p.17)

Según lo define el artículo 3 de la citada ley, la norma es aplicable para obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias, de caminería rural, infraestructura energética, disposición de residuos, infraestructura social, como cárceles, centros de salud, de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano.

El proceso requiere estudios de viabilidad y conveniencia económica, jurídica y técnica, que determinen la pertinencia de la aplicación de la ley. Para esto intervienen diferentes instituciones que realizan el apoyo y seguimiento institucional

y técnico a los efectos de dotarlo de solidez técnica. La iniciativa puede ser pública o privada.

Cuando la iniciativa es pública implica una evaluación previa que se realiza conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se evalúan los estudios de prefactibilidad, de impacto y el análisis de alternativas que justifican el modelo adoptado. Una vez aprobado, se realiza un llamado público a interesados, cuyas propuestas serán estudiadas por la Unidad de Proyectos de Participación Público Privada del MEF y por la Comisión Técnica de la propia institución. Se realiza una adjudicación provisoria y se pueden abrir procesos de negociación para la contratación.

Cuando la iniciativa es privada (se enmarca en la Ley 17555), el desarrollador o inversor debe presentar su propuesta ante la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) para realizar una evaluación previa no vinculante.

El contrato recoge todos estos aspectos. Incluye las prestaciones (el objeto), el reparto de riesgos, los objetivos de rendimiento, la remuneración del contrato, las posibles variaciones de remuneración, las fórmulas de pago, el sistema de control, las posibles condiciones de modificación, las garantías y otras obligaciones del contratista.

La Ley PPP considera el desarrollo urbano como una de las líneas válidas de trabajo. La iniciativa privada involucra al desarrollador desde etapas tempranas del proyecto y obliga a la institución a estudiar aspectos que pudieran no estar previstos al inicio del proceso. Asimismo, genera un involucramiento multiinstitucional <sup>33</sup>, donde cada institución

---

<sup>33</sup> Principales actores del sector público involucrados:

«Administración Pública contratante: organismo público interesado en la realización del proyecto. Es responsable del diseño, estructuración y celebración del contrato de Participación Público-Privada, así como del



contribuye en su área de experticia. El financiamiento de las propuestas puede provenir de diferentes fondos, tanto públicos como privados: inversores institucionales como las AFAP, los fondos de infraestructura, los bancos comerciales,

---

control, de su correcta ejecución y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratantes.

Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada: unidad dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) responsable de realizar el seguimiento de los aspectos económico-financieros ligados a los estudios previos de los proyectos. También se encarga de verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios, evaluar los riesgos asociados, revisar el pliego de Licitación, la adecuación de las ofertas recibidas y la adjudicación provisoria en relación con el modelo de proyecto definido previamente. Asimismo, es responsable de los demás análisis y registros que competen al MEF.

Corporación Nacional para el Desarrollo (CND): es responsable del fomento de los proyectos de Participación Público-Privada y de la elaboración de los lineamientos técnicos aplicables a dichos proyectos. Además asesora en la identificación, diseño, estudio, estructuración, promoción, selección y contratación de los mismos. También contribuye al fortalecimiento de capacidades de las Administraciones Públicas contratantes en el diseño e implementación de estos proyectos.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): es responsable de asegurar el adecuado desarrollo de cada proyecto según las condiciones y características fundamentales del modelo de contratación de PPP. Además, es responsable de la revisión de los cálculos económico-financieros y de impacto económico-social ligados a los estudios previos y de la revisión de la coherencia entre los aspectos técnicos, legales y financieros desarrollados por el Contratante y sus asesores.

Tribunal de Cuentas: Organismo de contralor responsable de la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

Uruguay XXI: cumpliendo con su rol como instituto de promoción de inversiones, promueve los proyectos entre empresas extranjeras dentro y fuera del país.» (Uruguay XXI, 2016, p.8)

otros organismos multilaterales, el mercado minorista local o inversores extranjeros.

En este sentido, se considera el régimen de Participación Público Privada como una herramienta alternativa para lograr este objetivo. Los contratos PPP resultan muy útiles para sortear las restricciones de financiamiento del sector público a la vez que aseguran al privado una rentabilidad acorde con el riesgo asumido. (Uruguay XXI, 2016, p.8)

Las PPP involucran al sector privado en una compleja relación en la que se comparten riesgos y beneficios en todas las etapas de desarrollo mediante una relación contractual. Las instancias preoperacionales de discusión y negociación son importantes para evaluar los riesgos y los beneficios de la operación.

Aunque este tipo de relaciones puede ser utilizado para proyectos de consolidación urbana, según el informe de Uruguay XXI (junio de 2016), los proyectos que hoy se encuentran aprobados o en estudio son proyectos de infraestructura, equipamientos penitenciarios y educativos principalmente. Todos son de escala nacional y están liderados por el Estado central. No se presentan casos que asocien la escala urbana a través de las intendencias departamentales. Algunas de las razones pueden estar asociadas a:

- La complejidad que las operaciones manejan. Para la aplicación de proyectos por PPP planteados por la ley se necesita elaborar una ingeniería de proyecto y una coordinación tal, que solamente se justificaría para proyectos de cierta escala e inversión.

- La propia ingeniería conlleva tiempos preoperacionales largos que no se acompañan a los tiempos políticos, sobretodo de las intendencias.<sup>34</sup>

## **Ley 18795 de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social**

Una de las intervenciones que desde hace décadas se implementa en asociación con el sector privado (en diferentes modalidades), es la vivienda de interés social.

Los primeros antecedentes se pueden encontrar en el movimiento de cooperativas de ayuda mutua que surge desde el sector social y que se mantiene vigente hasta el día de hoy con una importante producción de vivienda. La organización social se vincula con el Estado central a los efectos de avanzar en las líneas de financiación y con las intendencias departamentales como una de las vías de acceder a la

---

<sup>34</sup> «Tiene una ingeniería financiera bastante compleja que casi siempre implica, además, alguna entidad: consorcio internacional que llega a los estándares de entrar en este tipo de planteos. Durante los primeros años era bastante complicado y hubo varias modificaciones al PPP que fueron cortando y ajustando, pero son procesos largos, que no ameritan para proyectos como ser una plaza... El proceso de armado de toda la PPP lleva tiempo y las intendencias muchas veces, no les da en su administración para resolver todo. Porque cuando lo largas, haces la presentación a interesados, haces varias sesiones para ver cómo se plantea todo el negocio, después vas a hacer la licitación, etc. Todos procesos que no llevan menos de dos años, entonces, si vos le decís a un Intendente que va a hacer una cosa que le va a llevar dos años y después lo va a empezar a construir no lo hacen. Porque no tiene sentido con los tiempos políticos de una Intendencia. Ni con la magnitud de las obras que manejan. La escala nacional tiene más que ver con las PPP ». (Artigas, 2018)

cartera de tierras. Por otro lado, la Ley 13728, del año 1968, del Plan Nacional de Vivienda, establece un marco normativo a las políticas públicas de vivienda social. Entre otros aspectos, crea el Fondo Nacional de Vivienda con el fin de dotar de viabilidad económica a la implementación de los programas que correspondan.

Entre otras actuaciones destacan las desarrolladas por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), principalmente desde la década de los años 70 hasta principios del siglo XXI, en las cuales este se asocia al sector privado a través de procesos licitatorios para la construcción de macroconjuntos habitacionales. Estos conjuntos, que terminan generando grandes beneficios para los privados, se ubican en la periferia de la ciudad y presentan dificultades de inserción urbana. Posteriormente, en las décadas de los años 80 y 90, el BHU cambia la política en materia de conjuntos habitacionales y desarrolla proyectos en áreas más centrales de la ciudad, como los programas de reciclaje y proyectos de construcción denominados precio-proyecto-terreno. Este proceso tuvo un quiebre con la crisis del año 2001.

En el año 2007 se crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como organismo descentralizado que lleva adelante diferentes programas de vivienda social. En agosto del año 2011 se sanciona la Ley 18795, *de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social*, como forma de incentivar la producción de vivienda por parte del sector privado. La ley se enfoca en generar productos accesibles para sectores de ingresos medios de la población, ya que el sector público se había enfocado en sectores bajos y el sector inmobiliario privado en sectores de altos ingresos. La promoción se realiza a través de incentivos y exoneraciones tributarias a las empresas privadas que presenten proyectos habitacionales en el marco de la ley.

Además, se crea el Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliario administrado por la ANV, que garantiza los

préstamos hipotecarios de diferentes entidades. Complementariamente, se definen áreas de prioridad que coinciden con políticas de consolidación urbana en áreas centrales con servicios y equipamiento.

Lo que busca la ley, obviamente, con las reglas del mercado, es dirigir la inversión en la ciudad. Es dirigista en ese sentido. Sino dirigís la inversión privada para el lado que vos querés en una ciudad perdés una capacidad de trabajar con un instrumento muy potente que es el capital privado. (Carlos Mendive, comunicación personal, junio de 2018)

Esta ley asocia un objetivo nacional, como es el acceso a la vivienda, con el sector privado, a través de incentivos (exoneraciones tributarias) al sector inmobiliario. En todo caso, los proyectos deben ubicarse de acuerdo con una política urbana que define como áreas prioritarias, zonas centrales degradadas de Montevideo. Pero quizás lo más novedoso es que se asocia la política de vivienda a las definiciones nacionales y departamentales en materia de ordenamiento territorial y especialmente apuesta a la consolidación urbana como política pública. Según plantea Carlos Mendive (2018), la ley apunta a intervenir directamente en el stock de vivienda disponible. Inyecta un importante volumen de vivienda nueva que amplía la oferta general y que por consecuencia disminuye el precio de la vivienda usada. La exoneración tributaria representa el 15 % del precio final y el público participa en ese porcentaje. De esta forma se impulsa la inversión en lugares que estaban olvidados por el mercado inmobiliario, se genera la producción de vivienda para un sector medio de la población y se permite que el Estado concentre la inversión pública en los sectores más sumergidos.

## Los convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos refieren a una asociación entre el sector público y el privado para cumplir con un objetivo, lineamiento o desarrollo urbanístico. Puesto que la ciudad es objeto de ordenación departamental, la institución pública involucrada generalmente es la intendencia. Los convenios urbanísticos no están definidos como instrumentos en la LOTDS, pero resultan de suma importancia para la aplicación de otros instrumentos como las cargas y beneficios o el mayor aprovechamiento.

Los convenios urbanísticos sintetizan los derechos y obligaciones que surgen de determinada actuación urbanística. Este tipo de operaciones debe estar reglamentado en los planes locales o en la ordenanza departamental y debe cumplir con las demás disposiciones legales que rigen para la asociación público-privada. Desde el punto de vista jurídico-administrativo se entiende como un servicio que otorga una intendencia a un particular (como ser un cambio normativo) y a cambio el particular paga un precio por dicho servicio.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> «El contrato-plan tenés que analizarlo a la luz del sistema tributario e impositivo y lo que es el sistema del TOCAF. La manera que uno tiene para salir es que es un precio, no es un impuesto ni una tasa ni nada. Es un negocio, como si fuera UTE u OSE. Si es un precio, no pasa por el tribunal de cuentas, porque vos estás dando un servicio. En el caso del convenio público privado vos estás dando un servicio de autorizar un fraccionamiento, permitir que se haga una calle, mejorando el factor de ocupación de suelo, re categorizando, etc; y el particular lo que haría sería poner las calles. No se depende. Pero creo que es riesgoso... acá se está intentando en Montevideo» (Quintela, 2018)

El contratoplan tenés que analizarlo a la luz del sistema tributario e impositivo y lo que es el sistema del TOCAF. La manera que uno tiene para salir es que es un precio, no es un impuesto ni una tasa ni nada. Es un negocio, como si fuera UTE u OSE. Si es un precio, no pasa por el tribunal de cuentas, porque vos estás dando un servicio. En el caso del convenio público-privado vos estás dando el servicio de autorizar un fraccionamiento, permitir que se haga una calle, mejorando el factor de ocupación de suelo, recategorizando, etc.; y el particular lo que haría sería poner las calles. No se depende. Pero creo que es riesgoso... acá se está intentando en Montevideo. (Quintela, 2018)

Los contratos celebrados bajo este régimen especial pueden incluir una variada gama de obligaciones, que van desde obras en infraestructura, equipamientos, compra de tierras para vivienda de interés social o para otros fines territoriales hasta el desembolso en dinero. La intendencia tendrá obligaciones que van desde cambios normativos y regímenes de gestión, cambios de usos del suelo a programación de obras, coordinaciones interinstitucionales o prestación de servicios. Todo lo acordado tendrá un cronograma y una etapabilidad.

## **Los fideicomisos**

Son asociaciones entre dos partes para cumplir un fin determinado. Se rige por la Ley 17703, del 27 de octubre de 2003, de Fideicomiso. Este acuerdo requiere dos partes: el fideicomitente y la entidad fiduciaria. El patrimonio del fideicomiso genera un fondo fiduciario. El fideicomitente realiza una transmisión de bienes de su propiedad hacia el mencionado fondo para que estos sean administrados por la entidad fiduciaria. Esta transmisión tiene un plazo y un objetivo determinado. Una vez finalizado el fideicomiso, su

objeto vuelve al patrimonio de la institución o al beneficiario. Estos bienes conforman un patrimonio separado del fideicomitente y pasan a ser administrados por el agente fiduciario. La asociación puede ser privada o pueden ser utilizados por instituciones públicas, por ejemplo para cumplir con fines territoriales. En estos casos se habla de fideicomiso público.

En los casos de consolidación urbana, el fideicomiso privado puede ser utilizado en el ámbito privado en acuerdos para la ejecución de obras de infraestructura pública o para actuaciones de reparcelación (cuando la propiedad del suelo es enteramente privada). Para los casos de ejecución de infraestructura pública, el fideicomiso surge como un instrumento válido para cumplir con las cargas territoriales que comparten varios desarrolladores o para desarrollar obras de consolidación de una pieza territorial que determina mayores aprovechamientos del suelo, como por ejemplo obras de saneamiento, vialidad o drenaje pluvial. En los casos de consolidación urbana, como se trata de la ejecución de obra pública, son concertadas con la institución que está a cargo de la infraestructura y necesariamente con la intendencia como institución a cargo de la gestión urbana.

En los casos de fideicomiso público, a los efectos de cumplir con fines territoriales, la administración puede participar en fideicomisos donde se combinan patrimonios público-público o público-privado, definiendo el objeto de la operación urbana a realizar. El fideicomiso público debe tener una finalidad de interés o utilidad pública. Con esta figura, una entidad pública puede transmitir parte de su patrimonio para el desarrollo de programas públicos por parte de otra institución pública de derecho privado. De la misma forma, una empresa privada puede asociarse con otra pública de derecho privado, a través de un fideicomiso para el desarrollo de un proyecto. Como por ejemplo, la operación inmobiliaria *Altos del Libertador*, que desarrolla un proyecto en el marco



de la política pública para vivienda de interés social a través de un fideicomiso en el que participa la ANV y una empresa privada.

## **Las fundaciones y las asociaciones civiles**

Las fundaciones se rigen bajo lo establecido por la Ley 17163, del 1 de setiembre de 1999, de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Se definen como personas jurídicas con patrimonio propio, que se forman a partir de donaciones. Persiguen un objetivo de interés general. Es una asociación sin fines de lucro y está compuesta por un consejo de administración que deberá llevar adelante el objeto para el que fue creada.

Las asociaciones civiles también se definen como asociaciones sin fines de lucro, pero a diferencia de las fundaciones, no constituyen un patrimonio.

Tanto las asociaciones civiles como las fundaciones pueden crearse para acciones de desarrollo de un territorio o para la gestión de equipamientos o espacios públicos en etapas operativas.

En el caso de fundaciones, el patrimonio puede incluir dinero, tierras y/o equipamientos públicos como capital inicial, pudiendo después recibir capitales producto de donaciones (públicas o privadas) o a partir de las acciones que realice la propia fundación. En este sentido, las intendencias podrían asociarse con fundaciones o asociaciones civiles a los efectos de avanzar en actuaciones territoriales con fines específicos, como por ejemplo, acciones de promoción y desarrollo.

A diferencia del fideicomiso, la fundación no tiene que establecer un período de vigencia. Y mientras que el fideicomiso se conforma con un patrimonio de base que se mantiene invariable, las fundaciones pueden recibir donaciones posteriores. Las fundaciones asociadas a

proyectos de consolidación urbana pueden contratar obras, establecer acuerdos con privados y desarrollar líneas de trabajo sectoriales.

En el caso de las asociaciones civiles no existe un patrimonio, sino que es una persona jurídica que recae directamente en las personas. Pueden realizar acuerdos con el sector público para gestionar proyectos. Existen algunos antecedentes nacionales como ser la gestión de equipamientos patrimoniales otorgados por la Comisión Nacional de Patrimonio a asociaciones civiles: el *Chalet de las Nubes* en Salto y el *Castillo del Presidente Idiarte Borda* en Montevideo. En ambos casos, estos inmuebles patrimoniales son propiedad del Estado quien se encarga del mantenimiento general, y la asociación civil gestiona las actividades que se realizan en ellos, de acuerdo a los objetivos que persigue cada fundación.

En el caso de Idiarte Borda el Estado garantizaba el mantenimiento de la infraestructura. Es decir, cuidaba el jardín, cuidaba la casa. Lo único que garantizaba era eso, no se metía en la gestión. De repente en Las Nubes, facilitaba programas, programas culturales que fueran escritores, pintores, que pasaran cosas. Lo que suministramos en las Nubes, básicamente era de todas las cosas que necesita un centro cultural para funcionar: cañones, parlantes, etc. Se hacen conciertos, en las Nubes es espectacular. Acá lo mismo (en Idiarte Borda), pero tuvo un contenido mucho más de ramificación social, entonces, se dio por recibir cooperativistas, a la gente de Presidencia de la República, a los CAIF, etc. Es como un centro cultural, social y deportivo. La gente quería eso. (Quintela, 2018)

En definitiva, bajo los objetivos previstos en un instrumento de ordenamiento, ambas figuras podrían tener un

espacio para la gestión en asociación con el sector público. Formalmente, la asociación se da a través de una concesión.

Con respecto a las fundaciones, surgen algunos cuestionamientos ya que podría funcionar como una vía indirecta de privatización cuando se trata, por ejemplo, de la gestión de espacios o de un servicio público. En este sentido, la diferencia con la asociación civil es que esta es una asociación de personas, mientras que la fundación es un fondo de afectación. Esto no invalida la opción de la fundación, pero se debe ser cuidadoso en el contralor público a los efectos de cumplir con el objetivo.

## **Los consorcios**

Se definen en los artículos 501 al 509 de la Ley 16060, del 4 de setiembre de 1989, de Sociedades Comerciales, como sociedades comerciales entre dos o más partes a los efectos del desarrollo de una obra o servicio concreto. No crea patrimonio propio, sino que cada una de las partes se asocia a los efectos de establecer responsabilidades diferenciadas para llevar adelante una obra o servicio. Es una asociación temporaria que no genera responsabilidades cruzadas más allá de lo que cada una de las instituciones se compromete a realizar.

Existen consorcios privados y públicos. Los consorcios privados en actuaciones territoriales se aplican para la presentación de propuesta privadas ante organismos públicos (sin importar el tipo de procedimiento administrativo). Las intendencias reconocen los consorcios como figuras con las cuales establecer relaciones contractuales para la ejecución de obras, para acuerdos de cooperación o acuerdos urbanísticos, entre otros. La importancia de esta figura para la actuación urbana radica en la posibilidad de reunir las aptitudes o capacidades de empresas privadas a efectos de que las actuaciones tengan mayor solidez técnica, financiera,

etc; o para abarcar los diferentes aspectos de una actuación integral. Asimismo, el consorcio privado puede utilizarse en perímetros de actuación para actuaciones integradas.

Por otro lado, los consorcios públicos permiten la asociación estratégica de dos o más instituciones públicas, para el desarrollo de actuaciones territoriales en piezas territoriales concretas, con el fin de aunar esfuerzos a partir de las competencias que cada una tiene. Es una forma de hacer coincidir cronogramas y capacidades, en forma conjunta, en un territorio concreto. Estos casos también pueden estar inscriptos en procesos de acuerdos público-privados, donde es necesario establecer arreglos interinstitucionales a los efectos de cumplir con obligaciones públicas de desarrollo urbano.

Si bien el caso del consorcio público-privado es jurídicamente posible de implementar, se deberían estudiar claramente las competencias e implicancias que pudieran surgir para la entidad pública y definir objetivos muy concretos, como por ejemplo, la ejecución de una obra pública.

Podrían existir consorcios público-privados. Yo creo que es muy complejo. Porque hay intereses que pueden ser opuestos. Pero me parece complejo; esos temas hay que tomarlos con calma. Yo lo llevaría más para el lado de las infraestructuras, capaz que consorciarse para algo de eso. (Quintela, 2018)

## **Las sociedades de economía mixta**

El artículo 59 de la LOTDS incluye para las operaciones concertadas, la posibilidad de crear sociedades de economía mixta. Estas figuras no se encuentran explicitadas en la LOTDS, pero se definen a partir de capitales públicos y

capitales privados en su patrimonio. Determinan una personería jurídica diferente a la pública.

La creación de empresas de economía mixta para el desarrollo de una pieza urbana donde se involucra una intendencia, resulta un procedimiento complejo ya que el propio marco jurídico establece la necesidad de que dicha empresa sea creada a partir de una ley nacional.

Eso lo explicó Sciandro: si bien en la teoría se puede, cada sociedad mixta tiene que ir al Parlamento. Una entidad de economía mixta va al Parlamento y si querés hacer otra, también va al Parlamento. Eso es como una trampa bestial que hace que sea nada práctico en pensar en que eso avance. (Bervejillo, comunicación personal, 2018)

### **4.3.2 Instrumentos de gestión asociados**

A continuación se enumeran algunos instrumentos de gestión necesarios y complementarios a las formas de asociación público-privada. Estos instrumentos, conjuntamente con los instrumentos de financiación, operativizan los modelos de gestión.

#### **Proyectos de detalle**

Los proyectos de detalle son instrumentos de carácter técnico (no definidos por la LOTDS) que determinan en forma detallada los proyectos de infraestructura pública, el proyecto de reparcelación (de corresponder), las afectaciones de las parcelas y los usos del suelo previstos. Tienen relación directa con instrumentos de planificación como los planes parciales, locales o los programas de actuación integrada. En los casos de actuaciones territoriales de consolidación

urbana, los proyectos de detalle delimitan la transformación física urbana de la pieza a intervenir. Pueden intervenir en suelo público o privado, aunque generalmente incluyen infraestructura pública. En algunos casos, el proyecto de detalle implica proyectos ejecutivos específicos que serán ejecutados por diferentes actores públicos o privados.

Dentro del proyecto de detalle se definen los proyectos ejecutivos de infraestructura y los proyectos de fraccionamiento o reparcelación. Los proyectos de infraestructura refieren a proyectos de vialidad, drenajes, iluminación pública, servicios públicos (energía, agua potable, saneamiento, telefonía y redes entre otros). Los proyectos de fraccionamiento o reparcelación se relacionan con la nueva reconfiguración catastral de las parcelas que intervienen en la actuación. Los fraccionamientos son la división de parcelas en donde resultan parcelas privadas, espacios públicos y calles públicas. La reparcelación requiere un paso previo que requiere la integración de las parcelas originales, para dar lugar a la nueva estructura parcelaria.<sup>36</sup> En definitiva el

---

<sup>36</sup> Artículo 17.5: Proyectos de detalle: Son los instrumentos de ordenación que hacen posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes. De esta forma permiten desarrollar el Costaplan en general, así como los Planes Parciales o Planes Sectoriales. Se requerirá Proyecto de Detalle en la aplicación total o parcial de Programas de Actuación Integrada, Áreas de Renovación Urbana o en Planes Sectoriales. Los Proyectos de Detalle no podrán modificar las determinaciones del Planeamiento que desarrollan.

Las determinaciones de los Proyectos de Detalle contendrán la siguiente documentación según corresponda: A) Memoria justificativa de su conveniencia y de la pertinencia de las soluciones adoptadas. B) Planos a escala adecuada, que expresen todas y cada una de las determinaciones de la ordenación propuesta. C) Determinaciones que el proyecto prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica, alumbrado público, espacios verdes y otras análogas. D) Estudio sobre cargas y beneficios a considerar en la

proyecto de detalle para proyectos de consolidación urbana establece el modelo de desarrollo y determina físicamente los acuerdos público-privados resultantes de la negociación.

## **Cartera de tierras**

La cartera de tierras es el patrimonio de bienes inmuebles que posee una institución pública. En el caso de la cartera de tierras públicas, se nutre de diferentes fuentes entre las que se puede citar:

- la cesión obligatoria de espacios públicos, que surge como una carga urbanística a partir de nuevos desarrollos de acuerdo a lo definido en el artículo 38 de la LOTDS;
- la compra de bienes inmuebles en aplicación del artículo 66 de la LOTDS, *Derecho de Preferencia*;
- la expropiación, mediante la cual, a partir de la declaración de la utilidad pública, las instituciones pueden obtener la propiedad de un inmueble privado pagando una compensación monetaria;
- la transferencia de inmuebles desde el Estado central al gobierno departamental;
- las donaciones privadas.

Sin tratarse de un instrumento de ordenamiento, la LOTDS en su artículo 67 define la cartera de tierras asociándola directamente al cumplimiento de fines territoriales. Estos fines estarán establecidos en los instrumentos de ordenamiento, programas de vivienda de interés social, programas de

---

ejecución del proyecto. (Decreto 6/2010, Costaplan, Junta Departamental de Canelones)

consolidación urbana, provisiones de equipamiento, programas de recreación, etc. La cartera de tierras se plantea entonces como un inventario complejo y dinámico. La necesidad de concertar con el sector privado en la definición de lineamientos asociados a la cartera de tierras tiene varias líneas de trabajo. Específicamente en actuaciones territoriales de consolidación urbana, plantea las siguientes temáticas de acuerdos y concertaciones con el sector privado:

- el acuerdo en las áreas a ceder: ubicación y áreas determinadas para espacios públicos;
- destinos y usos;
- obras en espacio público a desarrollar por parte del sector privado como contrapartidas, cargas o valorización de los proyectos;
- concesiones al sector privado a los efectos del uso de espacios públicos con un fin y un tiempo determinado y a cambio de la prestación de un servicio;
- acuerdos para el mantenimiento y la gestión de espacios públicos equipados o edificios públicos, totales o parciales.

Las parcelas que constituyen la cartera de tierras (además del viario público) constituyen el lugar donde el sector público puede llevar adelante la actuación urbana pública o público-privada, a través de llamados a licitación; por ejemplo, para el desarrollo de proyectos o utilizando la concesión temporaria de estos espacios en función de brindar un servicio.



## **Inventarios patrimoniales**

Los inventarios patrimoniales son instrumentos complementarios definidos en el artículo 22 de la LOTDS.<sup>37</sup> Determinan un listado de bienes inmuebles y una gestión diferenciada para su intervención y gestión. Cuando dentro de perímetros de actuación, ámbitos de actuación de planes parciales, sectoriales o dentro de otras áreas de consolidación urbana existen elementos o edificios incluidos dentro del inventario patrimonial, las operaciones deberán prever la gestión diferenciada. La existencia de bienes patrimoniales en un perímetro o la denominación de un edificio en esta categoría pueden entenderse como una oportunidad de posicionamiento y revalorización de un ámbito determinado, que habilita procesos de concertación y estrategias de desarrollo. Desde el sector privado, se entienden como oportunidades para desarrollar proyectos

---

<sup>37</sup> Artículo 22: Inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios: son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

Estos se podrán aprobar como documentos independientes o integrados en los otros instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Las Intendencias Municipales mantendrán un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información deberá ser inscrita en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. (Ley 18308)

singulares de alto impacto y reconocimiento para la población local, como un atractivo para el sector turístico o como lugares de encuentro y desarrollo de actividades a nivel local.

## **Inventarios de protección ambiental**

Al igual que en los inventarios patrimoniales, en la pieza territorial pueden existir elementos que cumplen funciones ecosistémicas a preservar. Un claro ejemplo son los espacios asociados al sistema hídrico, tales como lagos, cañadas o sistemas complejos como el frente costero. En estos casos el plan determina los grados o niveles de protección y los criterios generales de actuación. No importa si estos elementos se encuentran en suelo público o privado.

### **4.3.3 Instrumentos de financiación utilizados en proyectos de consolidación urbana en la concertación público-privada**

Finalmente, se describen algunas de las formas de financiación directa para los proyectos de consolidación urbana, a partir la captación de fondos privados para la implementación de la obra pública (como el retorno de la valorización), así como de fondos públicos que atienden a la relación público-privada (como por ejemplo los fondos rotatorios). Quedan fuera de este estudio los dineros obtenidos a partir del sistema impositivo nacional y departamental que pudieran dirigirse hacia este tipo de programas, ya que el enfoque se asocia a la captación de fondos a partir de la directa actuación territorial. Algunos de estos son ejecutados por el gobierno nacional y otros por las intendencias.

## Sistema de cargas y beneficios

Los sistemas de cargas y beneficios refieren a las obligaciones territoriales y a los derechos que adquieren los diferentes actores en un ámbito determinado, a partir del cumplimiento de estas obligaciones. La LOTDS define este sistema como uno de sus principios rectores en el artículo 5, inciso e): *La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.* El principio incluye el término *distribución* y establece que el sistema debe ser solidario entre los diferentes actores (públicos o privados). Es un sistema que se aplica en un ámbito acotado y en procesos de actuación territorial: el proceso urbanizador.

El artículo 45 de la LOTDS<sup>38</sup> vincula esta distribución al ordenamiento territorial a través de la actuación. Las cargas refieren a las infraestructuras, espacios libres, equipamientos, pagos de valorización y mayor aprovechamiento y a todo proyecto o programa público que los instrumentos entiendan que integran el sistema. Por otro lado, los beneficios se asocian a cambios de categoría de suelo, mayor aprovechamiento, consolidación urbana, cambios de uso, etc. En definitiva, las cargas obligan a los propietarios del suelo a financiar los costos derivados de la consolidación o del desarrollo urbano. El artículo 38 de la LOTDS establece cuáles

---

<sup>38</sup> Artículo 45: Equidistribución de las cargas y beneficios: Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución. Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial. (Ley 18308)

son esas obras mínimas en infraestructura necesarias y reafirma que la obligación de su realización se encuentra en el sector privado (propietario o desarrollador).

El sistema sirve como marco general en dos niveles de trabajo:

En el diseño de instrumentos de financiación basados en la obligación: Esta obligación quedará determinada en los instrumentos de ordenamiento, en la legislación complementaria y en las condicionantes establecidas en el mismo proyecto. Se definirán las obras a realizar, las formas de pago y la etapabilidad.

En procesos de negociaciones y acuerdos con desarrolladores-inversores, para determinar las necesidades específicas y las prestaciones que se reciben a cambio. En este caso, el diseño del sistema se realiza de forma concertada en donde cada una de las partes asume metas de desarrollo tanto para la obra pública como la privada.

### **Recuperación de plusvalías: Retorno de la valorización y mayor aprovechamiento**

A partir del principio de cargas y beneficios, uno de los instrumentos específicos para la financiación de la ciudad es el de retorno de las valorizaciones, definido en el artículo 46 de la LOTDS<sup>39</sup>. Es una obligación de los propietarios del suelo

---

<sup>39</sup> Artículo 46: Retorno de las Valorizaciones: Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones del ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

a partir de los beneficios económicos que reciben de las acciones territoriales (obra pública) y de los cambios normativos (cambios de categoría, cambios de usos de suelo, mayor aprovechamiento, etc.) definidos en un instrumento de ordenamiento.

El artículo 46 de la LOTDS asocia este instrumento a las intendencias departamentales, las que deberán prever los mecanismos para obtener dicha recuperación. La ley define las proporciones mínimas en las que debe participar la intendencia y las formas de pago de esta participación (a través de recibir inmuebles para cumplir fines territoriales, a través de obras públicas o a través de dinero). En el caso de bienes inmuebles, se relaciona con el instrumento *cartera de tierras*; en el caso de dinero, se plantea la necesidad de contar con un fondo de gestión territorial.

Finalmente, aquí también se plantean los acuerdos entre el sector público y privado dejando abiertas opciones que flexibilizan los modos de cumplir con las obligaciones territoriales del privado (sin dejar de cumplirlas), de acuerdo a los posibles intereses que la intendencia y el privado puedan tener. La cesión de suelo, en una operación territorial, es una

---

En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito. La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras. Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por equivalente en dinero, dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar. Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión. (Ley 18308)

obligación del privado. La necesidad de tierra dentro del perímetro o su canje por tierras fuera del perímetro o su equivalente en dinero para cumplir otros fines territoriales es una cuestión de negociación público-privada, en el marco de las prioridades que los instrumentos de ordenamiento marquen.

Por otro lado el artículo 60 de la LOTDS<sup>40</sup> establece la necesidad de obtener partidas a partir de la mayor edificabilidad que puede obtener un privado más allá de las disposiciones generales de los instrumentos. Se aplica en los lugares donde el instrumento prevea un aprovechamiento por encima del coeficiente de aprovechamiento básico (derecho de edificabilidad máxima a los que tienen derecho las parcelas sin la necesidad del pago de contrapartidas). Las intendencias son las instituciones que gestionan estos instrumentos, ya que es materia departamental la regulación de la edificabilidad de las parcelas. Al igual que en el caso de la recuperación de plusvalías, estas contrapartidas se aplican en el cumplimiento de los fines territoriales dispuestos en la planificación territorial departamental.

---

<sup>40</sup> Artículo 60: Mayores aprovechamientos: Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiario. En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán construir áreas y condiciones en las cuales el derecho a construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado. También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmuebles original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante. (Ley 18308)

## Fondos de gestión territorial

La creación de fondos de gestión territorial en el ámbito de las intendencias tiene como objetivo la asignación directa de dineros provenientes de los instrumentos de financiación territorial, al cumplimiento de las obras públicas territoriales previstas.

Las fuentes de financiamiento pueden provenir de la recuperación de plusvalías, del mayor aprovechamiento, del pago a partir de obligaciones en cesión de suelo, de fondos presupuestales, de convenios urbanísticos, entre otras fuentes. La administración del fondo de gestión urbana genera la oportunidad del desarrollo urbano más allá de los fondos presupuestales previstos. En este sentido, permite:

- Tener una gestión de la obra pública separada de las cuentas generales de la institución.
- Generar recursos genuinos no previstos en las intendencias para el cumplimiento de fines territoriales.
- La administración de estos fondos a través de comisiones intersectoriales para discutir la asignación de obras públicas fuera de los clásicos presupuestos por áreas.
- La posibilidad de incluir al tercer nivel de gobierno para la discusión de prioridades territoriales.
- La correlación directa entre el dinero producido por la actuación territorial y el cumplimiento de los fines territoriales.

Ejemplos de esto son el *Fondo de Gestión Urbana* de la Intendencia de Canelones y el *Fondo de Gestión Urbana y Rural* de Montevideo.

## Fondos rotatorios o fondos permanentes

Las intendencias u otras instituciones pueden crear otros fondos específicos para incentivar la actuación territorial o la obra pública. Los fondos rotatorios son cuentas que habilitan el financiamiento de obras en forma permanente, de acuerdo a los fines para los cuales fueron creados. Se encuentran reglamentados en el artículo 77 del TOCAF<sup>41</sup> y constituyen un anticipo de fondos que se va reponiendo a medida que se realicen las adjudicaciones.

Si bien los fondos pueden ser estrictamente públicos o incluso provenir de aportes internacionales, los fondos permanentes con fines territoriales en actuaciones de consolidación pueden ayudar a las administraciones a adelantar las obras públicas necesarias que pueden desencadenar procesos de desarrollo. Los privados van integrando estos adelantos a través del pago de sus obligaciones territoriales o de pago de préstamos. Ejemplo de

---

<sup>41</sup> Artículo 77: El Ministerio de Economía y Finanzas o repartición competente en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial, y en los Gobiernos Departamentales podrán autorizar la institución de "Fondos Permanentes" en las tesorerías de las direcciones de servicios administrativos o servicios que hagan las veces de éstas. Las sumas que se entreguen para "Fondo Permanente" constituirán un mero anticipo de fondos, sin imputación previa, y se irán reponiendo a medida que se provean los fondos para las erogaciones respectivas con imputación a las cuentas de presupuesto que correspondan. Los Fondos Permanentes no podrán exceder el importe de dos duodécimos de la suma total asignada presupuestalmente, incluidos refuerzos de rubros, para gastos de funcionamiento e inversiones, con excepción de los correspondientes a retribuciones, cargas legales y prestaciones de carácter social de funcionarios y los correspondientes a suministros de bienes o servicios efectuados por organismos estatales. El Fondo se utilizará de acuerdo con lo que establezca la Reglamentación. En ningún caso podrá utilizarse el Fondo Permanente para el pago de aquellos conceptos que no se incluyen en su base de cálculo. (TOCAF)



esto son los fondos de préstamos para mejora de vivienda y para obras menores de acondicionamiento y equipamiento urbano, utilizados por la Intendencia de Canelones en el *Programa de Rehabilitación Urbana* y por la Intendencia de Montevideo en el *Plan Veredas*. En ambos casos, y en coordinación con los municipios, se ofrecen adelantos de dinero para la ejecución de obras a través de la creación de fondos rotatorios.

### **La concesión del espacio público como forma de financiamiento**

Ya mencionada como forma de relacionamiento público-privada, también puede ser fuente de financiamiento para un servicio público. La concesión de equipamientos públicos para ser explotados económicamente por parte de privados es una práctica común a varias escalas.

Es común que las intendencias realicen llamados a licitación para la explotación de un equipamiento instalado o a instalar en un espacio público. A cambio, el privado deberá realizar obras de mejora del entorno urbano o pagar un precio. En algunos casos, no se realiza un proceso competitivo porque la actividad no tiene estrictamente como fin el lucro, sino que se desarrolla un servicio o actividad de interés general, como puede ser el que realiza una asociación civil o una fundación en un espacio público.

Si bien esta metodología de trabajo es ampliamente utilizada, siempre se presenta el cuestionamiento de la pertinencia de su aplicación y del peligro de la privatización del espacio público, debiéndose encontrar equilibrios para que esto no suceda. Para esto, las concesiones se realizan generalmente por un tiempo acotado, con evaluaciones intermedias y dejando claramente explicitadas las obligaciones asumidas.

## Contribución por mejoras

La contribución por mejoras está definida en el artículo 297, inciso 4, de la Constitución como una de las fuentes válidas de financiamiento de las intendencias departamentales. Es un caso singular de financiamiento porque plantea un objeto y un fin específico: la obra pública.

Implícitamente asume que la obra pública genera una valorización en los inmuebles privados: la mejora. Le da a las intendencias la potestad de apropiarse de parte de esa plusvalía: la que corresponde al costo de la obra. La LOTDS no hace referencia explícita a esta herramienta de financiamiento. En procesos de consolidación urbana, donde la obra pública resulta un esfuerzo importante para el sector público y donde los propietarios del suelo se ven directamente beneficiados, es una herramienta clave para la financiación de la ciudad. Si bien en el caso de Montevideo se ha utilizado históricamente, actualmente ha caído en desuso. Se buscan otras fuentes de financiamiento, por ejemplo, otorgando al privado concesiones o mayores aprovechamientos del suelo. Mientras que la contribución por mejoras aparece como una imposición, la concertación a través de convenios urbanísticos aparece como una opción consensuada.

Las razones de esta situación pueden ser variadas:

- Costos políticos por la aplicación de un tributo asociado a la contribución, lo que genera conflictos a escala local.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> «Tuvo algunos momentos de mala prensa, en lugares como Montevideo, y la dejaron de usar por decisiones políticas que en su momento cortaron esos procesos... Creo que en el fondo, el problema está en que la contribución inmobiliaria, que es un tributo en el país, modifica la contribución y agrega un adicional como puede ser este, enfrenta a un vecino como un gobernante local cercano... genera un desgaste que trata de eludir.» (Freitas, 2018)

- La necesidad de una discusión previa y compleja de cuáles lugares serían de aplicación y cuáles no. Por ejemplo, la obra pública en periferias de contexto social y territorial bajo no sería de aplicación.<sup>43</sup>

- La naturaleza propia de la obra: no sería de aplicación para los casos de infraestructura básica de consolidación urbana, solo para los casos en que la obra genere un diferencial urbano.<sup>44</sup>

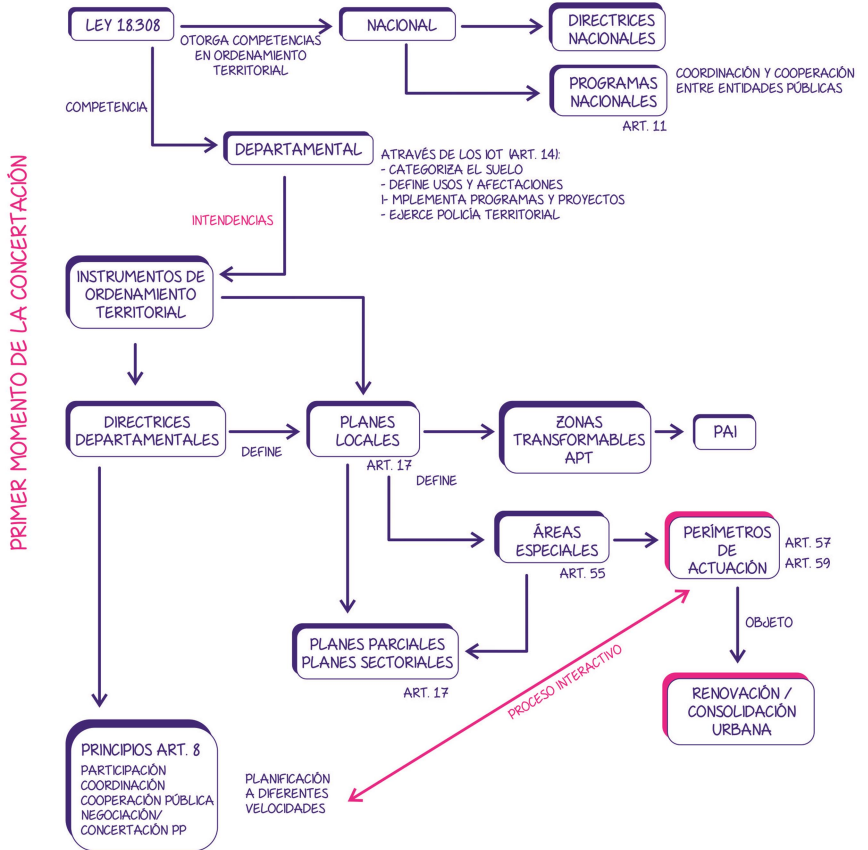
- Confusión con el concepto de recuperación de plusvalía.

---

<sup>43</sup> «Además puede haber un problema si lo aplicas parejo en todos lados. Capaz que si haces un estudio desde el punto de vista económico... capaz en Casavalle la obra pública no genera un cambio de valor inmobiliario. En realidad si aplicás, no va a generar un diferencial, pero sí en un lugar donde hay potencial, donde construí infraestructura y el valor inmobiliario explota.» (Freitas, 2018)

<sup>44</sup> «Tú no podés cobrarle a la gente por hacer cordón cuneta, porque lo tenés que hacer, es parte de la ciudad... Si es una ciudad heredada tú no vas a castigar al tipo por algo que no estaba en la ley... o sea si lo que estoy haciendo es obra, que lo que hace es llevar la ciudad a un nivel de calidad estándar que hoy se concibe imprescindible, si la estoy sacando de atrás para traerla y ponerla en línea, vos ahí no podes aplicarlo. Ahora, si yo esa línea ya la tengo y estoy haciendo una obra pública que va para arriba y que va a beneficiar a poca gente de manera directa, aparte del beneficio público genérico... entonces ahí ¿por qué no aplicar la contribución por mejoras, porqué no cobrarlo?» (Bervejillo, comunicación personal, 2018)

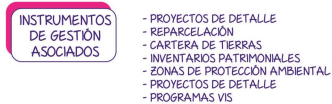
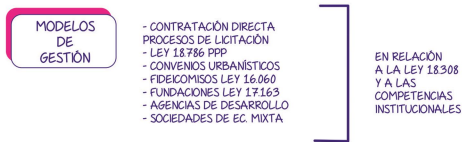
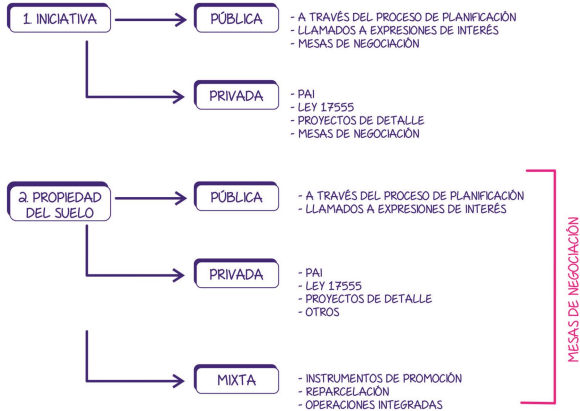
## MOMENTOS DE LA CPP EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA A PARTIR DE LA LEY 18.308



SEGUNDO MOMENTO DE LA CONCERTACIÓN



TERCER MOMENTO DE LA CONCERTACIÓN





## PARTE CUARTA







## **CAPÍTULO 5**

### **CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA RECUPERACIÓN DE UN ÁREA CENTRAL DE MONTEVIDEO.**

#### **EL CASO DEL ENTORNO DEL MERCADO AGRÍCOLA**

### **5.1 Situación previa a la operación**

#### **5.1.1 Contexto urbano**

El barrio Goes es uno de los barrios históricos de la ciudad de Montevideo. Es producto de fraccionamientos inconexos realizados entre 1870 y 1920. Desde el punto de vista edilicio, la gran mayoría de las manzanas se encuentran consolidadas, con construcciones de dos o tres niveles. Presenta características de usos mixtos: grandes superficies comerciales y de servicios, edificios institucionales, grandes superficies industriales y viviendas unifamiliares y colectivas. Destaca la presencia de equipamientos institucionales como el Palacio Legislativo (sede del Poder Legislativo) y las facultades de Medicina y Química. Desde el punto de vista vial y de movilidad se reconocen varias avenidas principales que se asocian a centralidades comerciales y usos residenciales, como por ejemplo, la avenida General Flores.

## 5.1.2 Contexto social y político

Posee una rica historia asociada al patrimonio edilicio y a cierta mixtura social, caracterizada por la existencia de diversos grupos sociales organizados. En los últimos años se generó una pérdida poblacional como consecuencia del cierre de fuentes de trabajo (del sector productivo y comercial) ubicadas en el corazón del barrio, lo que impactó considerablemente en la calidad del entorno urbano. Al inicio de la década pasada, la fábrica Alpargatas, planta industrial de gran porte, se encontraba cerrada; el Mercado Agrícola en una situación muy deteriorada tanto desde el punto de vista de su funcionamiento como desde lo edilicio; y el Frigorífico Modelo también estaba cerrado. Además, existían conflictos de usos del suelo vinculados al crecimiento caótico de la centralidad comercial de la avenida Arrenal Grande, que amenazaban el patrimonio edilicio con procesos de transformación tipomorfológicas. En otras zonas, existían problemas de ocupación y turgurización, así como de edificaciones abandonadas o en franco deterioro.<sup>45</sup>

A partir de la promulgación de la Ley 18567, de Descentralización y Participación Ciudadana, en el año 2009, el barrio Goes pasa a formar parte del Municipio C. Este nuevo nivel de gobierno acerca lo institucional a los ciudadanos y fomenta su participación activa.

---

<sup>45</sup> «Tradicionalmente, barrio de trabajadores con varias fuentes de ocupación como la Fábrica de Alpargatas, la Fábrica Nacional de Fósforos y el Mercado Agrícola, las cuales cerraron o redujeron su actividad al mínimo. En el entorno creció la ocupación precaria del territorio, fomentada por la existencia de terrenos de propiedad municipal sobre los que no se realizaban actuaciones.» (Comisión Especial Ejecutora del Programa de Prevención de Asentamientos Irregulares, s/f, p.19)

### **5.1.3 Contexto de planificación**

La ciudad de Montevideo cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en el año 1998. Este plan tiene un carácter estratégico y define los principales lineamientos para el desarrollo de la ciudad. Entre otros elementos, cuenta con zonificación primaria, secundaria y terciaria, y define un conjunto de planes especiales. Entre ellos, los planes especiales, que se entienden dentro de un sistema urbano de escala mayor, pero con un potencial específico de desarrollo que determina su valor intrínseco y capacidad de impacto positivo hacia todo el sistema.

Constituyen, en algunos casos, prefiguraciones urbanas detalladas, a la escala correspondiente, referida a los requerimientos del sector específico de actuación. En otros, contienen propuestas restringidas a una temática particular. Y en conjunto, están dirigidos a la implementación de las recomendaciones contenidas en la propuesta global y serán objeto de estudio, en etapas subsiguientes. ...Con estas operaciones, y con otras que pudieran diseñarse a lo largo de la vida del Plan, y poniendo en juego la figura del Régimen Específico de forma simultánea, se podrá orientar todas las iniciativas hacia la consecución de un objetivo fundamental: El desarrollo orientado de áreas clave del territorio y, por ende, el impacto esperado sobre la estructura urbana en su conjunto. (Intendencia de Montevideo, 1995, p. 156)

Posteriormente, en el año 2008 se aprueba la Ley 18308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. A partir de la necesidad de revisar el proceso de transformación generado por el plan en los últimos años, así como de compatibilizar el POT Montevideo con la nueva legislación vigente, se inicia la revisión del plan. Por su naturaleza y

función, los planes especiales previstos en el POT se corresponden con los planes parciales de la Ley 18308.

### **5.1.4 Categorización de la pieza**

Dentro de la zonificación primaria establecida en el POT, el barrio Goes pertenece a la categoría de suelo urbano; en la zonificación secundaria pertenece al área central de Montevideo y, de acuerdo a la zonificación terciaria, es caracterizada como un área comercial. Asimismo, es objeto de un plan especial.

La revisión del POT incorpora objetivos para la elaboración del Plan Goes entre los que se destacan: revertir los procesos de segregación social y territorial e incorporar infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo de la zona.

## **5.2 La operación**

### **5.2.1 Etapas iniciales**

La situación urbana, social y productiva conduce a que el sector público comience a diseñar e implementar programas sectoriales orientados a atender las diferentes problemáticas existentes. Estas acciones aparecen de forma desagregada. Por ejemplo, aparecen acciones del MVOTMA como el programa de cooperativas (Covigoes 1 Y 2); el Ministerio del Interior desarrolla programas de seguridad ciudadana y la Intendencia de Montevideo comienza a pensar estrategias de intervención del Mercado Agrícola. Se plantea una intervención de reciclaje de la antigua fábrica Alpargatas (que

se encontraba en manos del Banco Hipotecario del Uruguay) y el acondicionamiento de los espacios públicos en el entorno del Palacio Legislativo. Es decir que, desde diferentes sectores públicos, se ponen en marcha diferentes acciones que coinciden en un mismo entorno urbano. Frente a esta situación es que se crea el Plan Viví Goes, que tiene como principal objetivo la articulación de los diversos programas que estaban en marcha, y de otros que a partir de estos comenzaban a generarse, de forma integral y coordinada. Surge así como oportunidad, la realización y la aprobación del plan parcial, como instrumento que definitivamente articule las diferentes actuaciones territoriales.

## **5.2.2 Formulación de la propuesta**

El Plan Parcial del Barrio Goes apunta a la consolidación urbana, a la mixtura social y de usos y a la optimización de las infraestructuras. Como objetivos generales se definen:

a) promover la revitalización de la zona a partir de la definición de los principales lineamientos de ordenación, que sirvan de marco articulador de las distintas intervenciones públicas y privadas. b) impulsar programas y proyectos que apunten a mejorar el paisaje urbano del sector y las condiciones de vida de sus habitantes, estableciendo la necesaria vinculación con la estructura urbana y la coherencia con el marco planificador de la ciudad. (Intendencia de Montevideo, 2013, p.3)

El plan establece la necesidad de articular la escala urbana con la escala de ciudad y se definen tres objetivos específicos que atienden a: la densificación urbana, la revitalización de la centralidad y el fortalecimiento de la identidad y la mixtura social. Cabe destacar la promoción de

la cooperación público-privada dentro de los lineamientos, como forma efectiva de transformación territorial.

A partir de los objetivos y lineamientos del plan se desarrollan estructuras y sistemas territoriales, espacios públicos, movilidad y estructura vial, centralidades, patrimonio e infraestructuras. También se desarrolla la línea normativa con afectaciones específicas y una zonificación de usos del suelo. Se destaca la incorporación del concepto de protección patrimonial con relación al entorno del Barrio Reus como área testimonial y calles o avenidas relevantes como tramos protegidos o significativos.

La línea propositiva del plan establece cinco áreas de intervención específicas por su potencial y expectativas de transformación: Barrio Reus al Norte, Paseo Comercial Arrenal Grande, avenida General Flores, entorno del Mercado Agrícola y avenida San Martín. El desarrollo de estas piezas tiene un valor estratégico en cuanto se entienden como desencadenantes de procesos más allá de la propia actuación.

Finalmente, los proyectos de detalle se definen como:

...figuras de planeamiento concebidas como parte de la estrategia de reestructuración y desarrollo del área, con determinaciones concretas que definen aspectos tales como alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes en desarrollo del presente Plan, y con objetivos tales como fortalecer el sistema de espacios públicos, calificar sus entornos construidos más cercanos, optimizar la convivencia de lo residencial y patrimonial con las actividades comerciales y/o colectivas. (Intendencia de Montevideo, 2013, p. 3)

### **5.2.3 Proyectos en el entorno del Mercado Agrícola**

El entorno del Mercado Agrícola es una de las áreas prioritarias de desarrollo en la que se definen un grupo de proyectos de diferente naturaleza, que en conjunto se comportan como un dinamizador de un área mayor. Se proponen como proyectos estratégicos:

- La renovación y refuncionalización del Mercado Agrícola.

- La consolidación de diferentes espacios públicos: la plaza Pepe D'Elia, la peatonal en la manzana 860, la plaza del Mercado (vinculando el mercado con la avenida General Flores e incorporando estacionamientos) y la explanada del mercado (espacio público, vinculación con el proyecto de Alpargatas y estacionamientos).

- La renovación del stock habitacional: mejora de la calidad del stock existente e incorporación de nuevos conjuntos; reciclaje de la antigua fábrica Alpargatas y construcción de varias cooperativas.

- Mejora del entorno urbano: incorporación de equipamiento, iluminación y arbolado en el entorno del Mercado.

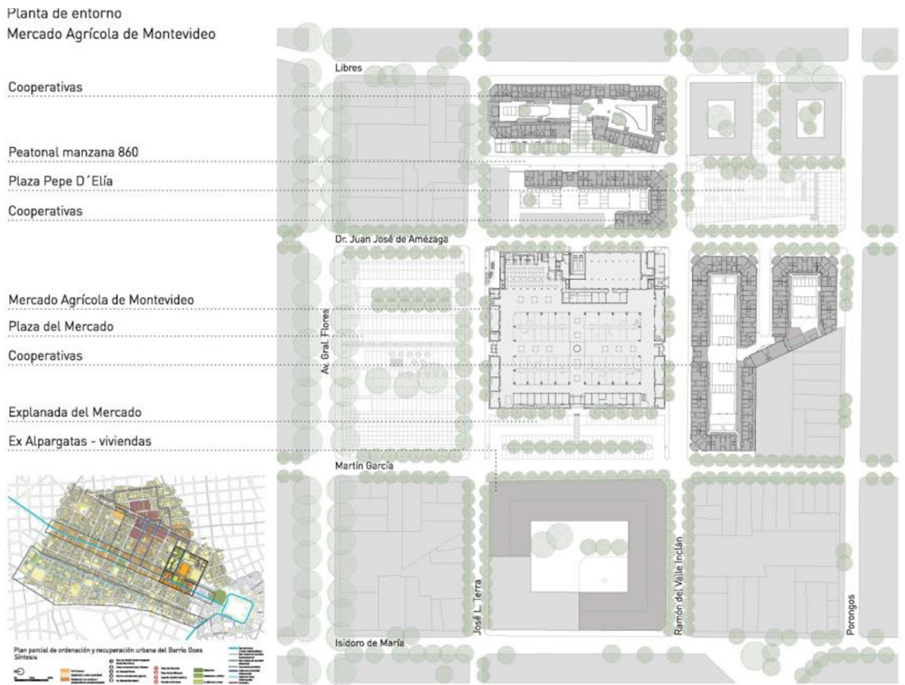


Figura 19: Premio nacional de urbanismo 2015: Entorno del Mercado Agrícola. Fuente: Intendencia de Montevideo (2015)

### 5.3 Modelo de gestión

El modelo de gestión de las acciones que se realizan en el entorno del Mercado Agrícola abarca diferentes aspectos, diferentes tiempos y diferentes tipos de asociación público-público y público-privada. Resulta complejo ajustar la modalidad de gestión a una metodología única de trabajo, así



como a una actividad secuencial de diseño e implementación. Se trata más de encontrar la oportunidad de trabajo conjunto y coordinado en un espacio urbano concreto, que de un proceso secuencial de diseño e implementación de políticas urbanas.

### **5.3.1 Plan Viví Goes**

Como se mencionó anteriormente, en el barrio se habían iniciado diversos programas sectoriales por parte de diferentes instituciones públicas. El Plan Viví Goes es la primera figura que intenta aunar y coordinar acciones en el territorio. Como forma de gestión, se creó una comisión intersectorial: el Consejo Goes, compuesto por diferentes instituciones públicas del Estado, el Consejo Vecinal y la Intendencia de Montevideo, que ejerce el liderazgo a través de un presidente (técnico o político).

...En realidad Viví Goes lo que hace es englobar otros programas... por un montón de circunstancias que empiezan a aterrizar allí, distintos organismos con distintas miradas y distinta práctica. (Herbert Ichusti, Intendencia de Montevideo, comunicación personal, 2018)

Es, en definitiva, un ámbito que sintetiza e integra varios programas que ya venían desarrollándose desde antes, en cuyo marco aparecen acciones sectoriales que se territorializan en diferentes áreas de Goes. A los efectos del presente trabajo, interesan algunas acciones público-privadas realizadas en el entorno del Mercado Agrícola:

## **Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes**

La elaboración del plan parcial aparece como una oportunidad en el marco del trabajo ya iniciado, vinculada a la existencia de fondos para su elaboración.

Para la gestión del plan se previó la creación de la Oficina de Gestión del Plan. Se definieron dos líneas de acción: una normativa y otra propositiva, orientada a consolidar las obras que se estaban desarrollando.

## **Programas y proyectos desarrollados en el entorno del Mercado Agrícola**

Los programas y proyectos en el entorno del Mercado Agrícola no se desarrollan bajo un modelo único: existen acciones públicas sectoriales, acciones interinstitucionales, tareas que agrupan a diferentes sectores de la sociedad organizada y acciones público-privadas, así como combinaciones de todas estas. Algo similar ocurre con la financiación de los proyectos, que puede ser pública, privada, mixta o proveniente de fondos internacionales. El proyecto del Mercado Agrícola es el ancla y, en definitiva, el desencadenante de la transformación de la zona.

El compromiso de recuperar el Mercado Agrícola es inseparable del compromiso de recuperar Goes. La Intendencia de Montevideo presenta el entorno del Mercado Agrícola en el contexto del Plan Parcial de Goes en tanto proyecto exitoso de cooperación público-privada, resultado del trabajo simultáneo e imbricado de ambas escalas de intervención, que ha provocado sinergias positivas. (Intendencia de Montevideo, 2015, p. 53)



## **Programa Renová Goes**

El Programa Renová Goes se centra en acciones sobre el entorno del Mercado Agrícola. Contó con financiación del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y fue ejecutado por la Intendencia de Montevideo, con el MVOTMA, el Programa PIAI y el BID como socios. Su objetivo es revertir el proceso de degradación y vaciamiento de un área central de Montevideo, poniendo en valor el patrimonio edilicio, la infraestructura instalada y el espacio público como elemento integrador.

La experiencia se plantea como piloto considerando que la recuperación de un área central con capacidades ociosas a nivel de servicios y edilicio, permitirá la generación de oferta atractiva para instalarse en la zona a población vulnerable, que de otra forma podría instalarse en la periferia. (Comisión Especial Ejecutora del Programa de Prevención de Asentamientos Irregulares, s/f, p. 18)

Para llevar adelante estos objetivos, se desarrollan 4 líneas de intervención, algunas propias del programa y otras que refieren al apoyo a otros programas en curso:

1. Proyectos de recuperación y generación de nuevos espacios públicos:

- Peatonal en la manzana 860: espacio baldío residual, que a través de esta obra configura un espacio equipado de convivencia ciudadana.

- Plaza y estacionamiento del mercado: incorpora estacionamientos y vincula el edificio de la antigua fábrica Alpargatas y el Mercado.

- Plaza en manzana 861: la mayor parte de las construcciones de esta manzana estaban deterioradas, ocupadas y hacinadas. La acción en

estos predios requirió un trabajo conjunto de varias instituciones. Se procedió al censo y al desalojo de las construcciones (en conjunto con el MVOTMA) y a la expropiación (por parte de la Intendencia) como forma de obtener espacio público. Se demolieron las construcciones y se desarrollaron en la manzana dos



programas: espacio público y un área destinada a cooperativa de vivienda.

*Figura 20. Plaza Pepe D'Elia, manzana 861. (Virginia García, 2018)*

2. Equipamiento social: ampliación de guardería Inchalá y obras de mejoras en la Plaza de Deportes N.º 2.
3. Intervenciones estratégicas en otros programas: Reconociendo la importancia de revitalizar el Mercado Agrícola, el programa aporta fondos para la financiación de parte de las obras para su recuperación edilicia, que incluyen obras de mejora estructural y de recuperación de la cubierta.

4. Vivienda nueva y mejoras al stock construido. Esta línea reúne acciones de diferente naturaleza, pero con un objetivo común: la redensificación del barrio y la mejora edilicia. Goes presentaba varios terrenos baldíos y construidos que se encontraban abandonados. La estrategia fue incorporar diferentes programas nacionales en materia de vivienda social para ocupar esos vacíos.

### **Programas de cooperativas de ahorro previo**

La instalación de cooperativas en la zona se concreta mediante un trabajo conjunto de la Intendencia de Montevideo, que aporta la tierra, el MVOTMA y el BHU, quienes financian las obras, y el propio movimiento cooperativo que accede a esta línea de crédito. Entre otras cooperativas destacan: Covicoa, Covifame, Covigoes Reciclaje, Covigoes Matriz, Covigoes 3, Covigoes Agrícola 1 y 2. Los casos de Covigoes Reciclaje y Matriz surgen como soluciones habitacionales para ocupantes de la manzana 861.



*Figura 21. Cooperativas construidas. Entorno del Mercado Agrícola.  
(Virginia García, 2018)*

## **Actuaciones sobre el stock construido**

El programa apunta a otorgar préstamos accesibles y asistencia técnica para la mejora residencial del entorno construido. El préstamo se realiza a través de un fondo rotatorio a una tasa de interés conveniente que apunta a mejoras internas de las viviendas, así como de las fachadas. Los préstamos son acompañados de asistencia técnica de la Intendencia y de la exoneración de permisos de construcción.

Además se impulsa el reciclaje de la antigua fábrica Alpargatas como un proyecto de doble impacto: recupera un área abandonada e incorpora una importante cantidad de unidades habitacionales a la zona.

### **5.3.2 Proyecto Habitar Goes**

Conjuntamente con el Plan Viví Goes se implementó el Proyecto Habitar Goes, con financiación de la Comisión Europea (URB-AL III), que tuvo como objetivo disminuir los niveles de pobreza a través de la inclusión social y la participación ciudadana.

Si bien el proyecto no tenía grandes componentes en construcción, permitía generar un marco regulador para negociar otros fondos para la ejecución de proyectos, como por ejemplo el del Mercado Agrícola.

### **5.3.3 Operaciones en la antigua fábrica Alpargatas**

La antigua fábrica, cerrada y abandonada, era parte de los activos del BHU que pasaron a manos de la ANV cuando esta fue creada. La ANV realiza una licitación a empresas

interesadas para el desarrollo de un proyecto de viviendas de interés social en el marco de la Ley 18795, de *mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social*. La empresa Altius Group gana el llamado y a partir de allí se inicia un proceso de negociación a los efectos de diseñar el modelo de gestión el proyecto. El interés que tiene este desarrollo radica principalmente en la ubicación estratégica de la pieza y en la cercanía al Mercado Agrícola, que se encontraba en proceso de recuperación.<sup>46</sup>

La negociación incorporó tres alternativas: una implicaba que la ANV recibiera un precio por la enajenación del inmueble y que el desarrollo fuera privado; las otras dos implicaban una asociación público-privada que incorporaba las etapas de construcción y de comercialización de los proyectos a través de la consolidación de un fideicomiso público-privado. Dentro del fideicomiso, la entidad pública podía participar en un porcentaje de las ventas o en un porcentaje de las ganancias. Finalmente se optó por el fideicomiso y la ANV participaría en un porcentaje de las unidades vendidas. El fideicomiso, que solo maneja fondos del proyecto, está compuesto por el bien inmueble y por los fondos de la empresa privada. La ANV es el agente fiduciario y es quien administra los fondos. La empresa privada desarrolla el proyecto con estos fondos y coordina el proyecto arquitectónico, la obra y la comercialización de las unidades. Como el fideicomiso es

---

<sup>46</sup> «En Uruguay había interés en lo que era la fábrica de Alpargatas, pareció un proyecto interesante por su ubicación geográfica y porque tenía mucho potencial y la Intendencia quería transformar el Mercado Agrícola en un paseo más moderno, tomando como ejemplo algunos paseos de España... Viendo esto, hicimos bastante investigación y por más que la zona estaba deprimida había potencial para sacarlo adelante trabajando de la mano el sector público y privado.» (Mauricio Levitin, Director de Altius Group, comunicación personal, 2018)



público-privado, aunque los fondos son privados, se mueven bajo el régimen del TOCAF, tal como si se tratara de fondos públicos. El proyecto residencial se comercializa a través de las líneas de promoción estatales, como ser las líneas de crédito del BHU, y de particulares en general.

El otro componente dentro de las instalaciones de la antigua fábrica de Alpargatas está relacionado con la recuperación de áreas de depósito de la fábrica para actividades de la Universidad de la República: la Facultad de Medicina y la Facultad de Química. El proyecto prevé el acondicionamiento de 7.400 m<sup>2</sup> con programas de aulas, bibliotecas, laboratorios y oficinas.



*Figura 22. Altos del Libertador e instalaciones de la Universidad de la República. (Virginia García, 2018)*

### 5.3.4 Proyecto Mercado Agrícola

El proyecto del Mercado Agrícola de Montevideo es, conjuntamente con el reciclaje de la fábrica de Alpargatas, una de las operaciones urbanas con mayor visibilidad e impacto en el barrio e incluso en la ciudad. El edificio fue construido en la segunda mitad del siglo XIX y fue declarado monumento histórico nacional. En el año 2006, la Intendencia tomó la gestión del mercado con grandes problemas edilicios y de funcionamiento en general. El proyecto arquitectónico de reciclaje y refuncionalización estuvo a cargo de la Intendencia de Montevideo con financiación que provenía principalmente del BID y fondos de la línea de cooperación de la Junta de Andalucía.

La Intendencia de Montevideo y el BID firmaron un convenio de cooperación para financiar la obra y diseñar un programa de gestión: el convenio no reembolsable ATN/NE-11129-UR, *El Mercado Agrícola de Montevideo como elemento crítico para la dinamización socio económica del Barrio Goes*. Las primeras acciones se relacionan con el programa Renová Goes (como se mencionó más arriba) vinculadas a la recuperación de estructura y de la cubierta.

El proyecto se centró en la recuperación edilicia y la reconversión y viabilidad económico-productiva, apostando a que las actividades privadas que se instalaran pudieran servir como elemento dinamizador de la zona. El proyecto desarrolló los componentes de:

- Fortalecimiento entre la gestión y el diseño arquitectónico.
- La justa competitividad entre los actores privados que se instalen en el mercado. La viabilidad comercial del proyecto.



Figura 23. Mercado Agrícola de Montevideo. (Virginia García, 2018)

Para la realización de las obras, la Intendencia recurrió a la cooperación con la CND, quien fue la encargada de la contratación de las empresas constructoras, optimizando los tiempos, los recursos y conocimientos en el desarrollo de proyectos.

Finalmente la gestión del Mercado, en la etapa operativa, se realiza a través de la CND a través de un fideicomiso de administración (Faman). La CND actúa como agente fiduciario de la administración del Mercado. Para comercialización de los locales, la CND realiza llamados públicos a posibles interesados, quienes obtienen un lugar y tienen como responsabilidad principal mantener operativo el local asignado y realizar el pago de un cánon. La administración del Mercado debe mantener en correcto funcionamiento el edificio

contenedor, así como las instalaciones y los servicios comunes. Para esto, la CND, a través del mismo fideicomiso, realiza estas tareas entre las que se encuentra la contratación de personal y la contratación para tareas puntuales de mantenimiento del edificio.

### **5.3.5 Financiación**

La financiación de las diferentes operaciones provienen de diferentes fuentes, incluyendo préstamos internacionales. Entre estos se destacan el fondo URB-AL III de la Comisión Europea para el Proyecto Habitar Goes y el préstamo BID para el desarrollo del Programa Renová Goes, que se dedican parcialmente al financiamiento de parte de las obras del Mercado Agrícola.

Otras intervenciones provienen de fondos propios de la Intendencia, como por ejemplo los costos por expropiaciones en la manzana 861, y del MVOTMA, para préstamos a cooperativas.

En el caso de la antigua fábrica Alpargatas, la financiación del proyecto se realizó a partir de la cooperación público-privada: la ANV aportó el suelo y la estructura edilicia y el privado financió el proyecto: desde su diseño hasta la comercialización. El proyecto se realiza a través de la Ley 18795 exonerando a la empresa de parte de la carga impositiva como incentivo al desarrollo. Finalmente, el sistema financiero (los bancos) financian la compra de vivienda a través de préstamos inmobiliarios.

En el caso del Mercado Agrícola, la obra fue realizada con fondos extrapresupuestales, con un costo total de U\$S 10,5 millones de dólares provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones: Fondo BID, de la línea de cooperación con la Junta de Andalucía y fondos propios de la Intendencia de

Montevideo. La recuperación económica de los fondos invertidos por la Intendencia se realiza a través del precio que pagan los diferentes emprendimientos que se instalan en el mercado.

### **5.3.6 Propiedad de la tierra**

La cartera de tierras públicas en el entorno del Mercado estaba compuesta por la fábrica de Alpargatas (bajo el fideicomiso de activos del BHU), el propio Mercado y algunos predios baldíos. Además del sistema vial propiamente dicho. El resto de los lotes eran privados. Para avanzar en la concreción del plan fue necesario implementar diferentes modalidades para cambiar el esquema primario de propiedad el suelo.

Por un lado era necesario obtener algunos predios de importantes dimensiones para la instalación de equipamiento (como el caso de la manzana 861), lo cual se realizó mediante expropiación. Posteriormente, la mitad de la manzana pasó nuevamente al sector privado a través de la cesión a cooperativas de vivienda y la otra mitad, donde se construyó la plaza Pepe D'Elia, permanece pública. Otros predios municipales también se otorgaron a cooperativas de vivienda.

La propiedad pública del predio de Alpargatas permitió desarrollar el proyecto a iniciativa pública y con fondos privados. Luego de su construcción y definitiva comercialización, pasará a manos del sector privado.

El Mercado Agrícola es propiedad de la Intendencia de Montevideo, quien lideró el proyecto de reconversión. Si bien los locales son explotados por privados, la propiedad del suelo y del Mercado siguen bajo propiedad de la Intendencia y bajo la administración de la CND a través de un fideicomiso.

### **5.3.7 Construcción de la propuesta**

En muchos aspectos, los programas y proyectos previstos para el Plan Parcial de Goes, y concretamente para el entorno del Mercado Agrícola, se realizaron y están culminados o serán culminados en el corto plazo.

El plan parcial como instrumento de ordenamiento territorial se encuentra aprobado y vigente. Pero más allá de las líneas normativas y propositivas que se están implementando, no se ha avanzado en el modelo de gestión del plan. Es decir, no se ha instalado la oficina del plan prevista.

Tanto el Programa Renová Goes como el Proyecto Habitar Goes se encuentran culminados. El primero tuvo una vigencia de 5 años. Los proyectos culminados abarcan: la peatonal de la manzana 860, la explanada del Mercado, la Plaza Pepe D'Elia, la ampliación de la guardería Inchalá, la refacción de la Plaza de Deportes N.º 2 y las obras en el Mercado Agrícola.

Si bien el consejo formado a partir del Programa Viví Goes se encuentra vigente, no funciona desde que se ejecutaron los diferentes programas.

Los fondos de URB-AL III del Proyecto Habitar Goes, también fueron ejecutados. El fondo rotatorio para mejora edilicia para Goes se encuentra agotado y no está en funcionamiento.

El Mercado Agrícola está funcionando y se ha convertido en una referencia a nivel urbano y local, así como un importante atractivo comercial y turístico. Desde la Intendencia se realiza un importante trabajo de promoción, entendiendo que el éxito de los comercios particulares hacen al éxito del Mercado y a la consolidación urbana en general.

En cuanto al proyecto de Alpargatas, actualmente se encuentra en etapas finales de construcción y finalización de la obra, con bastante éxito en la comercialización de las unidades. La obra fue iniciada en el 2010 y culminará en la segunda mitad de 2018.

En cuanto al proceso de instalación de cooperativas, se encuentra en obra Coviagrícola 1, que reúne en una misma acción a funcionarios de la Intendencia de Montevideo con la Federación de Cooperativas de Vivienda de Ahorro Previo (Fecovi), a la Intendencia de Montevideo y el MVOTMA. Este proyecto incorporará 94 unidades habitacionales. El proyecto de viviendas en la mitad de la manzana 861 no ha iniciado las obras.

Tampoco se han iniciado el proceso de expropiación de la manzana 643 que albergará la plaza y el estacionamiento del Mercado.

## **5.4 Conclusiones**

Como primera conclusión cabe destacar el éxito general en cuanto al grado de concreción del entorno del Mercado, así como de otras acciones en el barrio de Goes. La fuerte inyección de presupuestos externos a las instituciones, conjuntamente con el interés público en el desarrollo de proyectos, es parte fundamental de este éxito. Las acciones públicas fueron el ancla y el atractivo para el desembarco de intereses privados: el proyecto de Alpargatas con una asociación público-privada, el desarrollo de cooperativas de vivienda y la instalación de actores privados dentro del Mercado.

Actualmente el entorno urbano del Mercado Agrícola ha cambiado, pasando de ser un lugar deteriorado desde el

punto de vista urbano y social, con problemas de ocupaciones y delincuencia, a un lugar de convivencia y atractivo turístico.

Algunos aspectos que requieren atención en relación con el modelo de gestión son la necesidad de optimizar los tiempos de ejecución y de mejorar el relacionamiento público-privado. A modo de ejemplo, la obra de Alpargatas lleva 8 años de desarrollo, los primeros 3 dedicados a diseñar el modelo de gestión público-privado de la obra. Esto aparece como una debilidad para el interés privado, ya que los escenarios para el desarrollo de este tipo de proyectos son muy cambiantes.

Tenés que aprovechar el momento. No da lo mismo ahora que dentro de 5 años. El momento es ahora o ya no es positivo: o hay más competencia o cambió el mercado, el tipo de cambio, etc. Uno tiene que aprovechar el momento... cambia todo muy rápido. (Levitin, 2018)

En cuanto al funcionamiento del Mercado, está cambiando su idea primaria, que era dar prioridad a pequeños comerciantes con una oferta variada, a una idea más empresarial donde el éxito principal es el económico y de atracción turística.

El Mercado cambió su concepción primaria, que era de pequeños comerciantes... tenía que ser una oferta diversa de pequeños locales, comerciantes... Entonces, lo que antes tenía una característica, hoy cambió por el gran comerciante. (Ichusti, 2018)

Las interrogantes aparecen en cuanto a la continuidad del proceso. Una vez ejecutados los fondos extrapresupuestales, parece haber disminuido el interés en la gestión en cuanto a la coordinación de acciones públicas. Ejemplo de esto es la disolución del Consejo Goes y la no instalación de la Oficina del Plan Parcial. Tampoco aparece



como una inquietud clara desde la Intendencia, la necesidad de reactivar esta línea de gestión ni aparece claro si se desarrollará la plaza del mercado, ya que requiere la expropiación de una manzana completa, además de los costos de la propia obra.

En conclusión, la experiencia hasta el día de hoy resulta exitosa y un claro ejemplo de participación interinstitucional y público-privada donde confluyeron intereses comunes. Cabe preguntarse si las circunstancias tan particulares del caso son la causa misma de su éxito y en consecuencia poco deja para la implementación de modelos similares en otros territorios. En este sentido Bervejilo (comunicación personal, 2018) plantea:

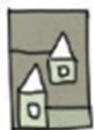
Es un buen ejemplo la operación del MAM desde la Intendencia; si no hubiera habido dos o tres campeones que la tomaran, con liderazgo y con cabeza, no hubiera salido. Si no hubiera estado el apoyo del BID, no hubiera salido; si no hubiera estado Alpargatas y la Agencia de Vivienda no hubiera decidido tomar Alpargatas, no hubiera salido. Cerró por varios lados. Ese es un gran ejemplo.

Pero por otro lado, quizás el modelo sirva como experiencia innovadora y creativa para captar el interés público y privado, más allá de las formas en que se desarrollaron los proyectos. Destaca la coordinación interinstitucional, los acuerdos público-privados que se lograron y la ejecución de fondos extrapresupuestales. La imaginación de los diferentes actores para llevar adelante el proceso quizás sea lo más destacable. En este sentido, Bervejillo habla del concepto de «artesanía del proyecto».

Desde este punto de vista, el ejemplo resultaría válido para el desarrollo de capacidades propias de las instituciones, poniendo el desafío en la capacidad del sector público de captar esas capacidades generadas.



# PARTE QUINTA





## **CAPÍTULO 6**

### **ALGUNAS CONSTATAACIONES**

En el presente capítulo se comentan algunas conclusiones a partir de los temas desarrollados, incorporando aportes de referentes calificados del sector público y privado del contexto nacional.

En primer lugar, se enumeran las oportunidades y riesgos encontrados y algunas características comunes a los procesos de colaboración público-privada estudiados; se analiza el contexto general que le da el sistema de instrumentos, mirado desde la planificación estratégica, en las etapas de elaboración y gestión; y se pone en evidencia la potencialidad y limitaciones de la caja de herramientas disponible para promover y realizar acciones de consolidación y regeneración urbana a través de la concertación público-privada.

En segundo lugar, se analiza el contexto nacional de los procesos de participación público-privada desde el sistema político, institucional y social, en base a la opinión de actores calificados y a la información obtenida en el proceso de elaboración del presente trabajo.

Por último, se plantean algunos caminos a explorar a los efectos de alentar a continuar en la investigación e innovación, colocando el foco en los aspectos instrumentales y operativos, con la finalidad de perfeccionar la ejecución y acceder a mayores niveles de eficiencia operativa.

## **6.1 En el escenario contemporáneo la concertación público-privada para el desarrollo y la consolidación urbana presenta oportunidades frente a otras modalidades de desarrollo público o privado**

### **Los objetivos que persiguen cada una de las partes**

El objetivo principal del sector público es la regeneración o la consolidación urbana a los efectos de resolver un sector de ciudad que presenta una problemática compleja de tipo social, económico, productivo, ambiental, etc. Para alcanzar este objetivo se definen objetivos específicos de desarrollo territorial, tales como la incorporación de espacio público, la mejora de la conectividad, la puesta en valor del patrimonio natural o construido, la incorporación de actividades económicas, la creación de empleo, entre otros. En definitiva, el objetivo es la mejora de la calidad de vida de cierta población objetivo, a partir de una operación urbana. Además, una operación de estas características posiciona a una ciudad en términos de competitividad y visibilidad a una escala mayor (regional o incluso global). En los casos de estudio también se pueden encontrar otro tipo de objetivos más de carácter político-estratégico, ya que la propia asociación pone en juego el posicionamiento político del «líder» que se embarca en el proceso asumiendo una actitud progresista, proactiva e innovadora. El éxito del proyecto se verá reflejado, en cierta medida, en el éxito de cierta gestión.

Mientras que los objetivos del sector público resultan diversos y complejos, para el sector privado el objetivo principal es concreto: alcanzar una rentabilidad económica producto del desarrollo del proyecto. Dependiendo del tipo de operación, esta rentabilidad puede concretarse en forma

directa a partir de la obra y su eventual comercialización o diferida en el tiempo a partir de una etapa de operación de servicios.

Además de este objetivo del sector privado, surgen otros de tipo social o incluso particular, cuando se realizan acuerdos con sociedades civiles o con gremios o asociaciones particulares que buscan un objetivo concreto para el o los sectores que representan.

## **Las oportunidades de la colaboración público-privada**

### **Es una asociación colaborativa**

La colaboración público-privada para la consolidación urbana se concreta a partir de una oportunidad: la realización del proyecto urbano. El proceso de colaboración se realiza a partir del reconocimiento de un hecho fundamental: cada una de las partes no puede abordar el proyecto por sí sola (o al menos no puede hacerlo con la misma solidez) y encuentra en el otro las fortalezas o competencias que no posee. Es decir que las ventajas del desarrollo del proyecto, más allá de su construcción, derivan directamente de lo que cada sector aporta:

El desafío es intentar encontrar la forma en que se defiendan los intereses de los dos sectores, potenciando lo que se puede hacer en beneficio de la comunidad. Por eso las asociaciones público-privado son imprescindibles en todos los ámbitos. (Villamide, 2018)

La colaboración público-privada genera espacios donde confluyen los diversos intereses y plantea la oportunidad de captar tensiones y direccionarlas hacia procesos virtuosos de desarrollo estratégico en la ciudad.

Los aportes del sector público se relacionan con:

- *El interés general y el marco de planificación*

El sector público es el encargado definir el interés general del proyecto a partir de la planificación y del rol que tiene en sus competencias. Es el Estado el que hace prevalecer los intereses generales frente a los intereses particulares del sector privado. Etulian (2009) señala al respecto:

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 puede 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. (p. 206)

En la planificación urbana, el sector público debe garantizar la construcción de una ciudad sostenible desde el punto de vista social, económico, político y físico-ambiental.

El sector privado aporta claramente el sentido de riesgo y el dinero y, eventualmente, la creatividad, en ocasiones; el sector público algo que es indiscutible que es el que es el “gran director de la orquesta”, no creo que el mercado haga por sí mismo la mejor ciudad ni soluciones a los problemas de la gente, entonces es ahí donde la mano del Estado es insustituible. Esas grandes líneas de acción, las grandes reglas de juego, que se puede hacer, que no se puede hacer... (Villamide, 2018)

#### ***• El establecimiento del sistema de gobernanza***

En un sentido amplio, el sector público tiene la capacidad para identificar y convocar distintos sectores sociales a diferentes ámbitos de discusión y participación. En algunos procesos de participación, el sistema de gobernanza está instalado en las escalas urbanas o locales a través de figuras como los consejos consultivos. La incorporación de estos espacios es una oportunidad para posibles procesos de concertación de diferente naturaleza.

De los casos estudiados, solamente el caso de Medellín muestra un proceso claro y sistemático de participación social en todas las etapas del proyecto. En Guayaquil, es el sector privado quien inicia el proceso de regeneración, pero no se asumen procesos de participación ciudadana en etapas tempranas de diseño. En el caso de Zárate, la municipalidad generó espacios para realizar negociaciones con inversores y desarrolladores privados, pero no con la población en general.

En el barrio Goes, en Montevideo, el sistema de gobernanza se define a partir del relacionamiento con la población local (a través del municipio) y con otras organizaciones sociales como el sistema cooperativo uruguayo. Pero también la gobernanza se define a partir de la intervención multiinstitucional que permitió organizar y coordinar las acciones. El desafío, en este caso, se encuentra en mantener en el tiempo el sistema de gobernanza instalado, una vez terminada la etapa de construcción de los proyectos, pasando a la gestión propiamente dicha.

- *Las reglas de juego y el marco regulador*

Obviamente, el sistema público es el que determina el marco legal y regulador de las actuaciones. En términos generales, a través de instrumentos de planificación y legislación asociada o a través de la excepción normativa que habilita la construcción de un proyecto, más allá de lo estrictamente permitido por la legislación.

Para la habilitación de las obras existen instrumentos técnico-administrativos que aseguran la adecuada inserción. Los permisos de construcción, de fraccionamiento o las habilitaciones son algunos ejemplos. Se incorporan estudios de impacto y se habilitan usos. En definitiva, se realizan los estudios detallados del proyecto. Además, se pueden crear

normas específicas para el proyecto a través de contratos o reglamentaciones de uso, como es el caso de Guayaquil en donde se aprobaron reglamentos específicos de uso del espacio público.

- *Acceso al suelo*

Muchos de los proyectos involucran suelo de propiedad pública total o parcial. En los casos de propiedad privada con varios propietarios, en donde no todos quieren participar en el proyecto, el único actor que puede asegurar el acceso a la totalidad del suelo es el público. La expropiación es la herramienta jurídica que puede utilizar solamente el sector público para incorporar esas tierras al proyecto.

Los aportes del sector privado se relacionan con:

- *Financiación y aporte económico*

Generalmente el proyecto urbano implica desembolsos económicos importantes que son asumidos por el sector privado.

- *Capacidad de gestión de proyectos y comercialización de programas*

El privado trabaja y comercializa programas, actividades terciarias y de servicios, en los que el sector público generalmente no interviene. El público trabaja sobre programas cívicos, de servicios públicos, espacios de recreación público o viviendas de interés social. En el caso del Malecón Simón Bolívar se incorporaron programas deportivos, turísticos, recreativos y comerciales; y en el Paseo de la Ribera, en Zárate, se trabajó con el servicio terciario y viviendas de alto nivel. Estos programas fueron desarrollados por el sector privado quien aportó su experiencia y experticia, mientras que el sector público atendió cuestiones más estructurales como la vialidad y el espacio público.

- *Visión empresarial, optimización de tiempos, marketing*

El sector privado realiza estudios de mercado específicos para determinar la viabilidad de los programas propuestos y tareas de publicidad a los efectos de su comercialización.

### Es una asociación estratégica

Como ya se indicó, la colaboración se formaliza a partir de la necesidad de llevar adelante un determinado proyecto. Es importante tener un sistema de gobernanza que apunte las acciones público-privadas, pero la concertación es concreta y puntual. Los acuerdos se basan en la mutua confianza y en la necesidad del trabajo conjunto, pero una vez terminado y alcanzados los objetivos de cada sector, cada uno vuelve a su entorno de trabajo.

Quando hablamos de acciones concertadas, hablamos no de la creación de estructuras permanentes, sino de acuerdos en torno a proyectos o con suerte, entorno a programas. Pero básicamente, yo veo la concertación asociada a proyectos específicos. Proyectos tipo o con suerte programas tipo. Entonces tienen que ser proyectos de interés mutuo. (Bervejillo, 2018)

La colaboración también es estratégica en cuanto al lugar físico-territorial donde se desarrolla:

En primer lugar, en lugares donde existe algún interés desde el sector privado, en áreas que presenten oportunidades de hacer negocios. En los tres casos de estudio son sectores abandonados o subutilizados, pero con un alto potencial para desarrollar proyectos económicamente rentables: áreas centrales y frentes costeros resultan atractivos para la inversión de capital privado.

En segundo lugar, en ámbitos de escalas reducidas donde se pueden desarrollar procesos de desarrollo local o donde existen intereses comunes entre diferentes actores. Aunque en algunos casos son parte de procesos de planificación mayores, como es el caso de Zárate o de Medellín, el propio instrumento delimita áreas menores o subpiezas a los efectos de poder abordar la complejidad de la asociación. Se utilizan zonificaciones secundarias o unidades de actuación urbanísticas para dar una escala adecuada al desarrollo del macroproyecto que se realizará por etapas, como estrategia de abordaje del problema.

## **Otros aspectos operativos de la colaboración público-privada**

### La gobernanza como forma de conocer el mapa de actores

La participación social en los procesos de planificación resulta clave a la hora de conocer el mapa de actores. Se puede realizar en todos los momentos del proceso, así como en diferentes niveles y distintas formas de trabajo. Las herramientas son múltiples: audiencias públicas, reuniones con vecinos y organizaciones sociales, charlas informativas, portales y redes de información social. Se trata de diseñar un sistema de comunicación con la sociedad civil en el que se transmitan los aspectos clave del proyecto.

La participación continua en todo el proceso es una oportunidad de llegar a acuerdos y consolidar procesos y de hacer el proyecto de intervención urbana más sólido en términos físicos, ambientales, políticos y sociales.

En etapas operativas de los instrumentos de ordenamiento territorial, existen mecanismos para la gestión participativa del plan: la instalación de mesas de trabajo con actores institucionales y representantes sociales de diferentes

sectores, como por ejemplo actores inmobiliarios, comerciantes, industriales, entre otros. Este sistema, que es general y no tiene que estar asociado a un proyecto particular, funciona a varios niveles. Genera un conocimiento social del plan y de las áreas con potencial de desarrollo; ayuda al desarrollo de programas y proyectos; genera espacios de acuerdos; y pone en conocimiento el mapa de actores y potenciales socios.

En etapas de desarrollo de los proyectos, tener instalado este tipo de ámbitos permite acordar estrategias, poner en conocimiento a la sociedad y generar oportunidades para acordar con el sector privado.

### La innovación como forma de abordar la colaboración público-privada sobre cimientos comunes

Por la complejidad del hecho urbano, la innovación es uno de los aspectos sobre los que se debe trabajar. Por la multiplicidad de actores y de factores que intervienen en el proyecto urbano, estos difícilmente son repetibles y es necesario establecer formas de abordaje de acuerdo a cada caso. El desarrollo de la innovación deberá basarse en la generación de recursos humanos e institucionales, en el conocimiento y en la experiencia acumulada.

La creatividad en la cooperación público-privada está asociada a la experiencia; es decir, lo que tú haces es un traje a la medida para cada experiencia, es decir lo que querés lograr, de lo que has logrado vas a inventar algo tomando un poco de acá, un poco de allá. Ese trabajo es artesanal, esa artesanía institucional es lo más valioso, y es lo que hace falta... (Bervejillo, 2018)

## Nuevas institucionalidades

Como parte del proceso innovador, es necesario pensar en nuevas instituciones que trabajen esta complejidad. Los casos de estudio diseñan formas novedosas de asociación y nuevas institucionalidades para llevar adelante los proyectos. Pensar en la creación de estas figuras es pensar en las formas de concretar el proyecto.

La mayoría de las veces va a ser así, haciendo artesanías. No tenés un paraguas todavía. Entonces, no estas surfeando la ola grande, yo le doy un valor gigantesco a eso justamente, a la posibilidad de armar artesanías relativamente complejas, pero con una idea clara de lo que querés lograr. No es artesanía porque sí, es porque vamos a lograr esto. Y esto es lo que me justifica. Por ahí anda mucho el avance que se puede lograr. (Bermejillo, 2018)

En el caso del Malecón Simón Bolívar se crea una fundación; en el caso del Paseo de la Ribera se crea una empresa pública de capitales mixtos y en el caso del Barrio de Sevilla se utiliza la figura del operador urbano. Estas nuevas instituciones tienen características propias, como ser:

- una administración más eficiente fuera de los problemas de gestión cotidianos de las instituciones;
- un relacionamiento específico con el desarrollo de proyectos;
- son el brazo ejecutor de la institución que las creó;
- tienen capacidad de negociación y de acuerdos interinstitucionales y con el sector privado;
- tienen capacidades propias de contratación de obras;
- tiene independencia administrativa y dependencia político institucional.

## El liderazgo

En todos los casos de estudio, el liderazgo político es fundamental; es el factor que habilita y promueve los procesos de concertación. En cierta medida, es natural que el sector político sea el que lidere el proceso ya que es el que tiene la visión global del problema, el que puede alinear políticamente a sus pares y el que tiene una relación jerárquica institucional hacia el sector técnico.

Puede ser el intendente u otro actor de jerarquía, para mí tiene que ser un actor técnico-político o político... Pero igual un actor técnico respaldado por un consejo de alto nivel político también puede actuar... Ese puede ser un líder. En cualquier caso, el liderazgo político directa o indirectamente tiene que estar. (Bermejillo, 2018)

Pero el liderazgo público también tiene que tener una contraparte, un líder privado que asuma el riesgo de la concertación y que trabaje para llevar adelante el proyecto desde el lado privado.

### **6.2 La concertación público-privada para el desarrollo y la consolidación urbana presenta algunos problemas o riesgos a tener en cuenta**

#### **Entre el interés público y las lógicas del mercado**

La concertación público-privada es una asociación estratégica y colaborativa en la que cada una de las partes debe atender a sus competencias, sus roles, sus objetivos.



Según Harvey (2007), los diferentes intereses que tienen los sectores públicos y privados determinan tres riesgos a tener en cuenta:

- El sector privado, representado por fuerzas económicas, genera espacios de poder para captar capitales, públicos y privados. En el caso de los proyectos urbanos, genera presión en el sector público y rigidiza recursos hacia el propio proyecto, con el posible recorte en otras políticas de tipo social.

- El proyecto de consolidación urbana representa una importante inversión y pone en juego una pieza de alto valor estratégico. Si se comparten costos, el fracaso del proyecto representa una pérdida importante para los fondos públicos y significa la pérdida de esa oportunidad en términos de desarrollo territorial.

- Cuando se trata de suelo público, la elección de los programas y usos del suelo representa un riesgo. La cartera de tierras públicas puede utilizarse para programas o políticas públicas, y los equipamientos educativos o de salud difícilmente fracasen. Pero cuando se integra al sector privado, los programas son diversos, con mayor riesgo de fracasar, ya que son diseñados a partir de una coyuntura particular: áreas comerciales o de servicio por ejemplo, que dependen de la economía. Además, los programas asociados al sector privado son aquellos económicamente más rentables, relegando otros de tipo social.

### **Articulación con la ciudad preexistente**

Muchas veces, los proyectos que incluyen programas privados suelen buscar formas de relacionamiento diferentes a las que promueven los procesos de planificación, principalmente en lo que refiere a integración y accesibilidad

con la ciudad preexistente. El proyecto urbano entendido como negocio inmobiliario no tiene necesariamente interés en su articulación con el entorno. Conceptos como la exclusividad, el diferenciarse del «otro» y la seguridad aparecen como diferenciales a la hora de comercializar estos productos. El entorno, que muchas veces se encuentra degradado, pierde la oportunidad de generar sinergias y se enfrenta a una situación de borde no resuelto.

En otros casos, estos problemas se asocian con los programas incorporados: viviendas de alto nivel o distritos de servicios terciarios, con una mezcla programática adecuada. Por ejemplo, la incorporación de vivienda de interés social y de espacios culturales abiertos a la ciudad. El sector público debe asegurar los objetivos públicos que estimulan la asociación. En el caso de la ciudad de Zárate se constata este problema y se incorporan actividades de tipo cultural asociadas a la reconversión del patrimonio existente. De los casos estudiados, el del barrio Goes (en Montevideo) y el del Barrio de Sevilla (en Medellín) son los que trabajan fuertemente la vivienda de interés social.

### **Problemas de privatización del espacio público, gentrificación, expulsión de población residente y conflictos sociales**

La ciudad es un lugar de luchas y conflictos de intereses sociales y económicos. En los espacios urbanos objeto de consolidaciones urbanas muchas veces aparecen estos conflictos. En primer lugar, la aceptación de ciudadanos que se verán impactados frente a nuevos usos, a nuevas formas y paisajes y a nuevos usuarios. En segundo lugar, los procesos de expulsión de población residente que no puede acceder a los nuevos productos inmobiliarios. En algunos, como el caso de Zárate, la expulsión de población se asocia a procesos de realojo de ocupantes ilegales, pero en el caso de Medellín es un temor de la población residente (formal). Los procesos de

valorización del suelo por la incorporación de infraestructuras y equipamiento determinan que cierta población ya no pueda acceder a la vivienda. En estos casos también es importante la intervención del Estado con políticas de protección a los residentes, como es el caso de Medellín o el caso del entorno del Mercado Agrícola de Montevideo con la incorporación de vivienda social como componente fundamental del proyecto.

En otros casos, los abordajes que solo apuntan a la consolidación físico-ambiental de la pieza, con pobres procesos de participación, desencadenaron conflictos sociales por no tener en cuenta la mirada social.

El riesgo que hay está en los planificadores que saben y el resto no sabe nada. Ese es el primer error epistemológico. Vos podés saber todo lo que quieras de la historia del universo, pero podés ser una mala sociedad. Además, está probado en la historia, el peor gobierno que tuvo la antigüedad fue el de los filósofos de Siracusa, grandes filósofos, pero eran un desastre gobernando. Entonces, puede pasar acá lo mismo, podés ser un magnifico planificador, pero ser un desastre haciendo ciudad. (Quintela, 2018)

### **6.3 En el contexto regional y en Uruguay se trabaja en diferentes niveles en los procesos de gobernanza y de desarrollo territorial, a través de la planificación y gestión urbana estratégicas**

Uruguay ha trabajado en el acercamiento de los sectores público y privado en temáticas urbanas desde hace mucho tiempo. Son casos puntuales en temáticas concretas, pero sirven como antecedentes y experiencia para, en un futuro, trabajar sistemáticamente.

Algunos ejemplos son:

- Grupo Promotor de Montevideo: Fue un intento de la Intendencia de generar una especie de paraguas para la concertación, con intereses comerciales, inmobiliarios, etc. No duró por falta de liderazgo.
- Asociaciones comerciales: Grupo Centro, Zona Diseño: se asocian los privados entre sí porque comparten intereses comunes y se asocian con el sector público porque la mejora del espacio público impacta positivamente de forma directa en el éxito de su actividad comercial.
- Chalet de las Nubes en Salto y el Castillo del presidente Idiarte Borda, gestionados por asociaciones civiles en acuerdo con la Comisión Nacional de Patrimonio.
- Presupuestos participativos asociados a los procesos de descentralización municipal.

Este tipo de ejemplos da indicios de que existe por parte de la sociedad organizada la necesidad de establecer relaciones con el sector público en temáticas de interés común; y el sector público entiende estas asociaciones como oportunidades para el desarrollo de una gestión urbana común. Pero estos ejemplos aún resultan inconexos, con resultados dispares y principalmente con problemas de continuidad en el tiempo. La sistematización en el uso de estos instrumentos resulta importante a los efectos de crear experiencia, fortalecer los sistemas de gobernanza y pensar en resultados a largo plazo.

Tenés que tener una sociedad mínimamente organizada, con una sociedad civil que tenga determinadas asociaciones. Lo que sí, y es una apuesta para el Estado, es que cada vez que aparece una sociedad civil, necesita que sea incentivada y no puede ponerle trabas, porque muchas veces se ve como una

amenaza o una competencia. Asociaciones civiles, de la naturaleza que sea, a priori son bienvenidas. Siempre que no vayan contra las buenas costumbres, es lo que dice la Constitución. (Quintela, 2018)

#### **6.4 La LOTDS da un marco general de actuación urbana para el desarrollo de la concertación público-privada que se complementa con las herramientas de gestión y financiamiento de la propia ley y otras comprendidas en el marco normativo general**

### **Participación del sector privado en la elaboración de instrumentos**

La LOTDS incorpora el concepto de participación social en las instancias de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial; es decir, en la elaboración de las reglas de juego. Este concepto se incorpora desde los principios rectores hasta la definición formal de dos instancias de participación y consulta: la puesta de manifiesto y la audiencia pública. Pero estas instancias no son vinculantes a la toma de decisión. Debe haber voluntad pública en ese sentido, con énfasis en los intereses de la ciudad como construcción colectiva y sostenible.

Para poder ordenar, poder orientar y lograr estos objetivos que están en la ley y en la política pública, se necesita el acuerdo entre las partes que son quienes concretan la transformación territorial. No existe el ordenamiento territorial solamente por sí, necesita la

concertación; la ley en sus principios lo deja explícito.  
(Freitas, 2018)

El sector privado tiene la capacidad de proponer e incorporar propuestas en los instrumentos. Ejemplos son las propuestas que provienen de la Cámara de la Construcción, de asociaciones de profesionales, de sectores industriales o comerciales; todos actores privados organizados que se vinculan a sectores económicos. Los propietarios del suelo pueden entablar negociaciones que permitan futuros desarrollos, y del mismo modo, los desarrolladores de proyectos pueden encontrar como positiva la instalación de estos procedimientos, si se conocen en forma previa a la aprobación de la norma, a los efectos de evaluar alternativas o potenciales lugares de inversión.

En el caso del Malecón Simón Bolívar, en Guayaquil, el sector privado fue el que inició el proceso de transformación contratando a un estudio privado que realizara la propuesta, que es aprobada luego por la municipalidad, sin modificaciones. En el caso del Paseo de la Ribera en Zárate, la iniciativa también surgió del lado privado, pero no se constató participación en la elaboración de la propuesta.

El privado tiene capacidad para realizar propuestas en etapas tempranas de la elaboración de instrumentos. En el contexto actual, en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, esta capacidad de proponer del privado puede tomarse como una oportunidad para incluir ideas con posibilidades de desarrollo en etapas tempranas de elaboración. La ventaja es que pueden incluirse proyectos dentro de modelos territoriales, prever la infraestructuras necesarias e incorporar el conocimiento de los ciudadanos en general, en los ámbitos de participación.

Por otro lado el sector público puede poner en conocimiento y en discusión piezas territoriales de alto valor estratégico. La estrategia radica en expresar públicamente la

voluntad del desarrollo de estos espacios hacia el sector privado.

### **Participación del sector privado en la gestión del plan**

La etapa posterior a la elaboración de los instrumentos es la gestión. La ley no establece mecanismos específicos para la gestión de los planes, pero generalmente se crean oficinas del plan, consejos consultivos o comisiones de seguimiento. Estos espacios sirven, entre otros temas, para encontrar posibles socios y acuerdos con el sector privado en la parte operativa del plan. Es el mapa de actores que debe estar sobre la mesa al momento de abordar procesos público-privados.

Ligrone dice una cosa interesante, algo así como que: “los planes significan por los programas que tienen”. Si no tenés programas no tenés plan, ...está bueno. En el plan podemos estar todos de acuerdo en los grandes principios, pero la concreta, vos ves si la ciudad está mejor, más linda, más limpia, mejor aprovechada. (Quintela, 2018)

En la práctica, pocas veces estos consejos son instalados. Las razones no fueron parte del estudio, pero el poco interés puede relacionarse con cierta inercia institucional en la forma de trabajo, con la falta de experiencia o con la necesidad de mantener espacios de poder en las instituciones públicas.

Si yo cito al consejo consultivo, los estoy reconociendo como un actor frente a otros. Y además estoy reconociendo los sindicatos frente a otros y a las universidades frente a otras. Que es muy diferente a sentarse unilateralmente, a hacer un convenio. Las intendencias, y eso es parte del estatismo, prefieren tratar lateralmente con cada uno. Porque eso le genera menos obligaciones, porque cuando tu generas un

ámbito donde todos se reconocen, es como que de alguna manera te obligas a tener algo en común. Es como que el hábito hace al monje. Si te empezás a reunir cada seis meses, entonces es probable que al menos una parte de todo lo que hay en el plan empiece a ser un patrimonio que se sienta como algo común y eso es algo fantástico. Y eso es un poquito de tierra fértil, para después armar proyectos concertados. Pero si nadie se dedica a hacer nada de tierra fértil siempre estás desde cero. No hay memoria institucional. Es una enorme diferencia con poder decir, miren los vamos a convocar a un proyecto concertado... Tenés algo, compartiste una trayectoria, tenés un relato que es parte compartida. (Bervejillo, 2018)

## **Los instrumentos de financiación**

La LODTS establece principios básicos para la financiación de la obra pública: el sistema de cargas y beneficios, y la recuperación de la plusvalía urbana. El primero, asociado a la proporcionalidad entre lo que se va a desarrollar y la necesidad de infraestructuras y espacio público. La recuperación de plusvalías, asociada al incremento del valor del suelo a partir de un cambio físico y normativo. Y un tercer elemento: la mayor edificabilidad, que tiene que ver con la edificabilidad otorgada a una parcela por encima de la normativa genérica.

En la financiación también aparecen otras fuentes que no surgen directamente de la LODTS. Se definen a partir de contrapartes del sector privado en acuerdos, de la contribución inmobiliaria, de aportes del Estado central, entre otros.

Para el sector privado, existe un equilibrio entre las condicionantes de la consolidación urbana y la rentabilidad de los proyectos. Por tanto sus aportes económicos tienen que mantener este equilibrio; de otra forma no participará de la



concertación. El sector privado siempre intentará tener la mayor rentabilidad posible dentro de las negociaciones con el sector público.

En general creo que es un buen modelo, a veces los valores son muy altos... pero tiene que ser un solo recaudador... no puedo por un lado generar incentivos con la ANV, por ejemplo, y por otro lo mato; inviabiliza el proyecto. El incentivo debería estar coordinado para todos los impuestos. (Levitin, 2018)

El sector público determinará los fines de lo aportado por el privado (dentro o fuera de la actuación) y podrá adelantar obras con fondos propios presupuestales o de otros organismos estatales. También puede recibir aportes de otras organizaciones internacionales, como en el caso de la reconversión del Mercado Agrícola de Montevideo.

## **6.5 En el contexto nacional normativo, político e institucional existen oportunidades y dificultades para el desarrollo de modalidades de concertación público-privada**

### **Ideología**

La ideología política del sector público se identificó, entre los entrevistados, como una de las dificultades culturales en la que es necesario trabajar.

Asumir la concertación público-privada (y los sistemas de gobernanza en general) como una forma válida de trabajo entra en conflicto con un modo de pensamiento estatista, de un modelo de bienestar en el cual el sector público asume y resuelve los problemas; idea, financia y construye el futuro.

La concertación público-privada necesita una cultura colaborativa en donde el sector social también se involucra.

...cultura e ideología; creo que Uruguay es un país muy estatista, y no solo hablo de la izquierda; con su matriz batllista espera que el Estado le resuelva las cosas. Quienes están dentro del Estado, tienden a pensar que el Estado puede hacer mejor las cosas que los privados. Eso es un obstáculo... Desde el privado, por su parte, no tiene una tradición de cooperación con el Estado y tiende a pensar que el Estado es un mecanismo normalmente lento y burocrático. (Bervejillo, 2018)

Para Uruguay, esto es un desafío que choca un poco con la cultura o la manera de hacer ciudad que históricamente se entiende; y no es una manera de hacer ciudad a través de la concertación, a través del acuerdo entre actores privados y públicos; sino con algunas reglas de juego de la normativa, de las reglas de juego históricamente, y una actuación privada casi individual... Todo este mecanismo que es la historia de solución ha avanzado muy poco en la concertación compleja que el territorio demanda. (Freitas, 2018)

### **Confianza vs. desconfianza**

Uno de los temas recurrentes que aparece en las entrevistas es el tema de la confianza entre ambos sectores. La confianza mutua o la falta de esta es determinante como en todo proceso de asociación. Entre los entrevistados la confianza en el sistema público o en los actores privados es tanto una oportunidad como una debilidad de acuerdo a quien se consulta:

Creo que desde lo público falta una evolución para poder liderar un proceso de este tipo que de alguna forma genere confianza para que algún privado se

involucre; eso es una realidad. Dar seguridad, garantías... Creo que falta, además de la definición política, falta la trayectoria digamos, del sector público para ser más fuertes, para generar confianza del privado. Entonces, siento que el privado ve esa debilidad o no siente esa confianza en involucrarse. Capaz que no ve la ventaja, no se han desarrollado las reglas claras para que el privado se involucre. (Freitas, 2018)

El sistema político es un lujo comparado con el resto de la región... Tenemos una base fantástica en que uno puede hablar con comodidad sin que sea mal interpretado, con segundas intenciones, es un patrimonio del Uruguay que lo tenemos que cuidar a muerte. Existe un buen diálogo y no hay corrupción. Los actores públicos actúan a partir de los intereses públicos, no en función de intereses personales o políticos y los públicos hacer negocios. (Villamide, 2018)

El gran desafío es que se vean como complementarios, acá hay un tema cultural muy fuerte a trabajar, el sector público lo ve al privado como un enemigo que viene a pretender beneficios. (Ernesto Kimelman, comunicación personal, junio de 2018)

Depende de quién es el que toma decisiones. A algunos les encanta, otros están totalmente en contra y miran al privado como el peor enemigo capitalista. Yo necesito ganar plata, sino no puedo invertir. Si vos te asociás al privado, este tiene que recibir efectivo, después puede hacer donaciones, gastarla, volver a invertir. Pero mi misión es trabajar todos los días para inversores que son los que me pagan el sueldo. Tengo que lograr un buen producto, si no el cliente no me lo compra. Tengo que hacer el mejor producto posible para que la gente lo compre. Si el inversor no gana plata no invierte conmigo y decide invertir en otro país,

y se va; nadie está obligado a invertir en Uruguay. Uruguay es un país chiquito, tenés que generar atractivo que es generar rentabilidad. Cuando tenés gente que te va acompañando que no mira el mundo de la misma forma, es muy difícil. (Levitin, 2018)

## **Liderazgo y voluntad política**

En el contexto nacional, el tema del liderazgo es una cuestión compleja y coyuntural asociada a los tiempos políticos y a las personas, más que a las asociaciones. Pero de todas formas, el liderazgo, para los privados, resulta siempre importante a la hora de negociar acuerdos. Generalmente, el clima favorable de una asociación público-privada es dependiente de la persona que políticamente decide, no tanto de las instituciones o de los funcionarios técnicos. Esto genera situaciones inestables, lejos de crear una política de Estado con continuidad.

Lo que pasa es que terminan siendo las personas las que definen, más que la norma. Uno tiene que tener algunas personas en el sector público que estén dispuestas a hacer, a asumir riesgos. (Villamide, 2018)

Creo que desde el público falta una evolución para poder liderar un proceso de este tipo, que de alguna forma genere confianza para que algún privado se involucre, eso es realidad. Dar seguridad, garantías. (Freitas, 2018)

## **Capacidad técnica y experiencia**

La falta de capacidad técnica de actores públicos es una debilidad identificada por algunos entrevistados.

Eso es un problema grave que tenemos acá y en todas partes del mundo: no hay muchos actores públicos ni siquiera técnicos, que, aunque tienen buenas intenciones, tengan idea de por qué pasan las cosas,

de los riesgos de asumir determinadas opciones. (Villamide, 2018)

Creo que falta, además de la definición política, falta trayectoria digamos, del sector público para ser más fuertes, para generar confianza en el privado. Entonces, siento que el privado ve esa debilidad o no siente esa confianza para involucrarse. Capaz que no ve la ventaja. No se han desarrollado las reglas de juego claras para que el privado se involucre. (Freitas, 2018)

...la lodts plantea la manera y define el conjunto de herramientas para concretar esa concertación y se enfrentan con una cultura y una historia que está muy lejos todavía; y hay en el medio una actitud, una disposición abierta a encontrar los actores, comprometerlos, seducirlos, y hacerse fuerte para involucrarlos. Es un componente intermedio para poder hablar del tema. Falta experiencia, comprensión, decisión y experiencia de casos. (Freitas, 2018)

### **Marco jurídico y figuras de asociación**

De acuerdo al marco normativo estudiado, existen formas jurídicas para la formalización de acuerdos público-privados. El artículo 59 de la LOTDS declara la importancia de la colaboración como forma válida para la construcción del territorio, pero no determina cuales son las formas jurídicas. Estas formas se encuentran en otras leyes (fideicomisos, consorcios, asociaciones civiles, concesiones, la ley de participación público-privada, la ley de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda, entre otras) y otras surgirán de los propios instrumentos, como por ejemplo, los convenios urbanísticos.

Entonces, es necesario tener una base jurídico-administrativa sólida para el abordaje de estos

procedimientos que se relacionan con las políticas territoriales y con el marco jurídico-administrativo e institucional.

Sobre el artículo 59 me parece que la debilidad que puede llegar a tener es que a la hora de implementar cualquiera de estas operaciones territoriales estamos actuando desde el Estado... Es bien complejo y delicado. Porque son dos sistemas que están funcionando, que están pensando en cosas distintas. El TOCAF piensa en la propiedad, en la transparencia, en el sistema de administración del Estado y eso, tiene una intencionalidad de desarrollo. Entonces, probablemente haya que ajustar la mirada desde ese punto, es decir si vas a implementar cualquier operación territorial dentro de la cooperación público-privada, además hay que mirar el TOCAF; es fundamental. (Quintela, 2018)

En cuanto a los instrumentos, resulta interesante profundizar en su utilización en proyectos de consolidación urbana. Especialmente en los casos de la ley de mejora de acceso a la vivienda y en la ley de participación público-privada, en su articulación con los capítulos operativos de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Con relación a otras formas jurídicas, como los fideicomisos, existen ejemplos aislados en su utilización para proyectos urbanos, como el caso del entorno del Mercado Agrícola.

Los casos de los convenios urbanísticos resultan un instrumento utilizado por algunas intendencias, como por ejemplo Canelones, pero no han sido generalizados.

## Marco institucional

- *Intendencias*

Las intendencias son actores clave en la gestión del territorio y en el conocimiento de la negociación con actores privados, pero débiles en capacidades técnicas:

- Tienen las competencias en ordenamiento y gestión urbana.
- Tienen la potestad de aprobar proyectos.
- Trabajan con el sector privado.
- Es un gobierno de cercanías.

- *Agencia Nacional de Vivienda*

En las entrevistas realizadas, la ANV es una de las instituciones que se reconoce con un mayor potencial para desarrollar programas urbanos complejos asociados a la política de vivienda incorporando el componente de consolidación urbana, la coordinación interinstitucional, el trabajo con las intendencias y el uso de herramientas innovadoras y complejas articulando con el sector privado.

Porque los mejores ejemplos han sido los esfuerzos de la ANV para poder concretar algunos proyectos en acuerdo público-privado. Haciendo un llamado, generando un fideicomiso, pero son contados con las manos y han sido muy dificultosos; ni que hablar cuando involucrés a más actores. (Freitas, 2018)

La anv debe ser pensada porque está en sus estatutos como una agencia de vivienda y urbanismo. Tiene todas las capacidades técnico-legales para actuar en urbanismo. Yo veo a la anv como una estructura gerenciadora de grandes proyectos o de programas complejos. (Bervejillo, 2018)

Es un lujo. (Villamide, 2018)

- *La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

Tanto la DINOT como la OPP se identifican como instituciones coordinadoras de políticas nacionales con impactos a nivel urbano y en continuo trabajo con las intendencias.

Desde DINOT se trabaja específicamente en la coherencia del sistema de instrumentos de ordenamiento territorial, pero también se avanza en los sistemas de actuación territorial a los efectos de alcanzar los objetivos de los instrumentos. La parte operativa de los instrumentos es una cuestión que se aborda conjuntamente en ámbitos de coordinación.

En DINOT hemos tomado una actitud muy decidida con respecto a esto. Sobre todo, se ha enfocado en lograr la manera de concretar, la transformación del territorio a través de la complejidad de la gestión es la única manera de que los planes pasen de ser una formulación estratégica, ordenada que se va a concretar de una manera indirecta a través de la concreción con los privados, a través de una actitud proactiva de lo público para concretarlo que los planes deciden. (Freitas, 2018)

En OPP se trabaja en la implementación de fondos públicos a través de proyectos urbanos. Tienen una línea de trabajo para la capacitación de las intendencias en diferentes temáticas, entre las que se destaca: el fortalecimiento de municipios, el fortalecimiento del trabajo en presupuestos y los instrumentos de ordenamiento territorial. Si bien no se plantea un espacio específico en la cooperación público-privada, maneja instrumentos que, a la hora de elaborar acuerdos, resultan clave. Las capacidades de la OPP resultan interesantes a los efectos de generar programas que fortalezcan a las intendencias en ese sentido.



Asimismo, desde DINOT y desde OPP se entiende que la gestión urbana necesita el fortalecimiento institucional en varios niveles. A nivel nacional, el fortalecimiento de organismos como catastro y registro de la propiedad del suelo asociada a los instrumentos de ordenamiento territorial. La categorización de suelo, la tasación y el registro de cargas urbanísticas es fundamental, así como la implementación de otros instrumentos previstos en la LODTS, como el derecho de superficie y el derecho de preferencia.

### **Sistema burocrático institucional**

En las entrevistas realizadas se visualiza a la administración pública como un aparato lento y burocrático que no se acompasa con los tiempos del mercado, sobretodo en la toma de decisiones. Para el privado, los tiempos son decisivos y este concepto pone en riesgo la asociación en sí misma.

Hay otro aspecto que tiene que ver con la valoración del tiempo, es un tema recurrente. Parece que los particulares usan un reloj que va a un ritmo, a una velocidad diferente del público. Eso cuesta muchísimo de entenderlo. (Kimelman, 2018)

Muchas veces, buenas ideas y buenos proyectos llevan mucho tiempo de discusión y de tiempos y de las prioridades de cada uno... Acá no hay nadie que pueda tomar una decisión difícil. No podés no hacer nada, es super frustrante cuando querés hacer cosas. Hoy el gobierno está todo como paralizado (Levitin, 2018)

## **6.6 En suma, existe un escenario favorable para avanzar en modalidades de**

## **concertación, pero a la vez aparecen factores de inestabilidad a resolver**

El escenario favorable está dado por:

- El proceso de participación en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento.
- La definición explícita de la LODTS sobre la actuación territorial y la colaboración público-privada.
- El marco institucional, en el que se destacan las intendencias y la creación de agencias de desarrollo municipal, la creación de instituciones que trabajan la interinstitucionalidad, el apoyo hacia las intendencias y los procesos de participación público-privada.
- La existencia de ejemplos de actuaciones territoriales y gestiones urbanas a través de modalidades público-privadas en variadas modalidades.
- La existencia en el contexto regional de este tipo de actuaciones, de las cuales se puede aprender.
- La idea generalizada de que la actuación público-privada es necesaria en la consolidación de un modelo urbano previsto en el plan.
- La existencia de un marco normativo sólido en el cual desarrollar estas actuaciones y que en este marco aparecen nuevas legislaciones a los efectos de avanzar en estas actuaciones: ley PPP y ley de mejora de acceso a la vivienda, por ejemplo.
- La aceptación desde el sector privado de que la colaboración público-privada resulta clave para el

desarrollo territorial y que también utiliza sus ámbitos de trabajo en ese sentido.

Pero también aparecen amenazas como:

- La existencia de un pensamiento ideológico-político subyacente en sectores políticos contrarios a estas asociaciones.

- Problemas burocráticos y administrativos del sector público que enlentecen y compartimentan la toma de decisiones.

- Un mapa institucional complejo que presenta conflictos de competencias entre intendencias y gobierno central, que enlentece la toma de decisiones.

- Una excesiva confianza en el liderazgo de algunos actores clave, más allá de las políticas que llevan adelante las instituciones.

- La percepción, en algunas áreas, de que en el último período hubo un retroceso en la aplicación de estas políticas, pero en otras áreas surgen nuevos instrumentos y se avanza en modalidades de gestión urbana más colaborativas.

- Falta de conocimiento y de capacitación de los equipos de las instituciones públicas.

- La fragmentación de las experiencias realizadas, poco sistematizadas y circunstanciales, lo que hace difícil capitalizarlas como experiencias para otros casos. En el caso del entorno del Mercado Agrícola de Montevideo, se presenta casi como circunstancial, más que como el diseño de una política integral. No parece existir un seguimiento a lo largo del tiempo.

- En relación con los instrumentos de ordenamiento, existen dos debilidades mencionadas:

la asociada a la operatividad previstas en los planes (modelos de gestión programas y proyectos, financiación, posibles socios o actores) y la falta de instalación de organismos de gestión y seguimiento del plan en un marco de gobernanza.

## PARTE SEXTA





## **CAPÍTULO 7**

### **ALGUNOS CAMINOS A EXPLORAR**

Los caminos a explorar se proponen a partir de las debilidades y las fortalezas identificadas del propio sistema.

#### **7.1 Las intendencias como instituciones que deberían liderar los procesos de consolidación urbana y la colaboración público-privada pero necesitan apoyo institucional**

- Aprovechar el conocimiento que tienen las intendencias como gestores del territorio urbano.
- Aprovechar el relacionamiento y las redes de actores locales.
- Potenciar las competencias que la LODTS le da a las intendencias en la ordenación y en la gestión del territorio a través de los instrumentos de ordenamiento del territorio.

Las intendencias tienen un trabajo constante de negociación con el privado; todas las intendencias están muy cercanas a la negociación con el sector privado; no hay intendencia que no tenga un trabajo permanente de negociación. ...Las intendencias podrían estar mucho más fuertes para dar esa

negociación y podrían tener mecanismos atractivos para invitar al privado y no estar a la espera de que el privado venga a plantear sus intereses y dificultades... Actuar como un agente de desarrollo. (Freitas, 2018)

Los gobiernos pueden generar experiencias diferentes; el gobierno departamental puede inventarse un modelo de relación con los privados, diferente al de otros y ver que da. (Bervejillo, 2018)

## **Generar y fortalecer agencias de desarrollo urbano a nivel departamental**

Las agencias permiten:

- independencia administrativa;
- mejora burocrático-administrativa;
- gestión de proyectos urbanos;
- capacidad para coordinar con otras instituciones y con el sector privado;
- optimizar los tiempos;
- ser un lugar de decisión.

Si hubiese una agencia que pudiera tomar decisiones, no solo como gestor, sino alguien con poder... Hasta ahora, en mi experiencia no hay nadie con poder... hay mucha gente que decide que tiene otros compromisos, no es fácil. (Levitin, 2018)

Yo plantearía que, para proyectos de mayor escala, tiene que haber algo abstracto que sea algo transversal. Para el inversor, más importante, los tiempos son larguísimos, aunque lo vea una persona no puede decir me gusta, lo puede sacar adelante en unos meses. (Levitin, 2018)



Las agencias de desarrollo que busquen atraer la inversión privada al departamento es una gran oportunidad de coordinar con los procesos de ordenamiento... Las agencias de desarrollo y los espacios de concertación, distritos, son una respuesta contemporánea al desafío de ir más allá de la actuación individual que tiene resultados limitados. No todos vamos siempre para el mismo lado, estamos en contradicción, hay necesidad de diálogo. (Freitas, 2018)

Debería haber una ventanilla que sin descuidar las responsabilidades que tienen todos los directores de áreas, incluso acordando previamente algunas líneas de trabajo, se logre una hoja de ruta y cuando se salga lo consultamos, pero si algo está dentro de esto tenemos potestad de desarrollarlo rápidamente. (Villamide, 2018)

### **Potenciar el rol de la ANV y de la CND en proyectos de consolidación urbana asociados a políticas de ordenamiento territorial en coordinación con las intendencias**

La ANV es una institución que fue creada como brazo ejecutor de la política nacional de vivienda para el desarrollo de proyectos residenciales con un componente de desarrollo urbano. Tiene el rol articulador entre las intendencias y otros organismos prestadores de servicios urbanos como por ejemplo OSE en materia de saneamiento y tiene la capacidad de asociarse con el sector privado en formas innovadoras para desarrollar proyectos urbano-residenciales. Asociada a las intendencias puede concretar proyectos de consolidación urbana en áreas identificadas como estratégicas en los instrumentos de ordenación, aportando experiencia y capacidad técnica.

La ANV debe ser pensada, porque está en sus estatutos, como una agencia de vivienda y urbanismo. Yo veo a la ANV como una estructura gerenciadora de grandes proyectos o de programas complejos, cuando no le podés pedir a las intendencias que tengan la capacidad instalada para gestionar cosas de cierta complejidad, que tendrán una ahora, otra dentro de 5 años... En cambio, la agencia sí lo puede tener. (Bervejillo, 2018)

Por otro lado, la CND es una institución que se dedica específicamente al gerenciamiento de proyectos, tanto en la etapa de construcción como en la de gestión, y al relacionamiento interinstitucional. Como es una empresa pública de derecho privado, tiene flexibilidad en la ejecución de fondos y en el relacionamiento con el sector privado. La CND resulta otro aliado estratégico de las intendencias, para el desarrollo de proyectos urbanos.

### **Potenciar el rol de DINOT y de OPP en el trabajo de fortalecimiento de las intendencias**

La DINOT es otro de los actores clave, no solo por las competencias que le otorga la LODTS en el seguimiento y control del sistema de instrumentos de ordenamiento, sino por el rol articulador interinstitucional que cumple en la gestión del territorio (por ejemplo con la OPP y las intendencias), en la ejecución de proyectos y en la capacitación de equipos técnicos. Por otro lado, OPP también se posiciona como un actor institucional capaz de generar insumos y capacidades hacia las intendencias, en materia de gestión del territorio.

## **7.2 Fortalecer los instrumentos de ordenamiento territorial en todos los momentos de la cooperación público-privada**

- Utilizar los procesos participativos para generar espacios de negociación y concertación con el sector privado durante la elaboración de los instrumentos.
- Fortalecer las figuras y los instrumentos de gestión de los planes de ordenamiento. Es decir, fortalecer los marcos de gobernanza territorial con continuidad en el tiempo.
- Fortalecer los capítulos de gestión de los planes en materia de consolidación y proyecto urbano. Incorporar instrumentos previstos en la legislación vigente para la cooperación público-privada.
- Avanzar en los instrumentos de financiación de la ciudad: cargas y beneficios y recuperación de plusvalías.

### **7.3 Establecer una política nacional y departamental de consolidación urbana atendiendo la multiescalaridad y la multiinstitucionalidad y la participación público-privada**

Permite:

- Abordar la actuación desde una política instalada.
- Dar confianza al privado.
- Establecer procesos más allá de los liderazgos conyunturales.
- Contar con una política que se pueda evaluar y dar seguimiento.
- Generar conocimiento y experiencia.
- Movilizar la inversión privada hacia lugares que hoy están olvidados por el sector (por ejemplo con la obra pública).

La discusión de la ley de vivienda promovida genera un incentivo, es una reasignación de cobrar ciertos impuestos, pero en tal lugar y con ciertas características para cierta población o la vendés a cierto precio. Ahí hay una decisión pública de perder para lograr ciertas cosas. Ahí tenés quienes dicen que lograste ciertas inversiones y hay quienes dicen que no, que la inversión privada para algún lado tiene que ir. Ahí le estas diciendo, yo te pongo un porcentaje para que vos inviertas acá. Yo veo que los incentivos juegan mucho para lograr captar inversión privada en lugares que no va la empresa privada. (Freitas, 2018)

## **7.4 Ser innovadores y trabajar sobre los escenarios de incertidumbre**

- Incorporar, a partir del marco normativo existente, nuevos instrumentos o instrumentos existentes que tienen potencial, como por ejemplo las participaciones público-privadas en el desarrollo urbano.
- Trabajar sobre el estudio y el intercambio de experiencias internacionales.
- Aprender de los ejemplos nacionales sistematizando el proceso y los resultados.
- Escuchar al sector privado en sus propuestas e ideas.
- Trabajar en redes desde el punto de vista institucional.

El ejecutivo nacional ha trabajado mucho en esa ley [de participación público-privada] para ver oportunidades que se puedan dar, como dinamizador la inversión... Nuestro ministerio [MVOTMA] no la ha podido aprovechar todavía ni desde el área ambiental ni en el área de vivienda ni en el desarrollo urbano. Creo que en vivienda se ha manejado un poco más. Para la concreción del plan quinquenal podría ser una herramienta no tan ajena. Pero para nosotros, todavía no está en carpeta. (Freitas, 2018)

## **7.5 Actuar desde el sector privado**

Finalmente, para avanzar en procesos de concertación surgen algunos temas a trabajar desde el sector privado:

- Tener la capacidad de imaginar y proponer al sector público escenarios no imaginados. Encontrar los espacios, los lugares, en donde la concertación sería posible.

- Entender y trabajar sobre los instrumentos de ordenamiento, gestión y financiación. Entender los procesos de planificación como una oportunidad para desarrollar proyectos.

- Negociar desde una mirada colaborativa y aportar en capacidades propias donde el sector público tiene debilidades. Encontrar en el sector público socios e incorporar capacidades como la negociación y el marketing.

- Conocer al sector público; los roles de cada institución y los procesos y las reglas bajo los que estas se rigen. De esta forma, el privado puede encontrar los espacios de concertación y atender las inquietudes que provienen del sector público.

En definitiva, en el camino recorrido en el presente trabajo se plantean algunas cuestiones clave para para las modalidades de consolidación urbana en clave de colaboración público-privada. Estas cuestiones siguen un relato común: la voluntad y el convencimiento de que el desarrollo del territorio solo se puede alcanzar a través del trabajo conjunto y colaborativo de los diferentes actores que lo construyen. Encontrar estos espacios de trabajo conjunto no es un camino sencillo ni tampoco lineal. Requiere conocimiento y creatividad, requiere asumir y compartir riesgos y beneficios a partir de un proceso de negociación y, sobre todo, requiere tener en claro los roles, los objetivos y las limitaciones propias.

El sector público se enfrenta al desafío del rediseño de los límites entre lo público y lo privado, y de asumir un rol proactivo en la gestión del territorio. En estos términos, resulta una tarea más compleja, más trabajosa; pero al mismo

tiempo más rica y diversa que la gestión pública simple. Innovar sobre la experiencia implica una mirada fresca y una capacidad de adaptarse constantemente frente a escenarios cambiantes e inciertos. El proceso de gobernanza y planificación estratégica encuentra caminos y espacios de trabajo. Se desarrollan en forma incipiente ejemplos más o menos sistematizados en diferentes lugares, en Latinoamérica y también en el contexto nacional.

El trabajo en clave de planificación y participación territorial podría generar las bases sólidas para el trabajo de la colaboración público-privada, permitiendo canalizar los flujos y las tensiones que se desarrollan en la ciudad. Dependerá de la estrategia que se adopte en los próximos años y de la voluntad de los diferentes actores en la construcción de ese territorio posible.

Se trata de planificar y de manejar “el contexto”, más que intentar guiar directamente a los actores y a las operaciones. Este objetivo es evidentemente mucho más ambicioso y más complicado de alcanzar. Se trata de alguna manera de desarrollar nuevas reglas de juego. Pues el urbanismo debe jugar con una gran diversidad de actores, incluso hacerlos jugar juntos; dicho de otro modo, hay que transformarlos en socios del nuevo urbanismo y no en los sujetos (o los objetos, según el caso!). (Ascher, 1999)

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DE RÍO NEGRO (2018). Objetivos / Fundación [en línea]. Recuperado el 10 de octubre de: <http://www.agenciarionegro.org.uy>
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2014). *Revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial* [en línea]. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado el 28 de setiembre del 2018 de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20141123\\_IVa\\_Formulación.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20141123_IVa_Formulación.pdf)
- ARAUJO, A. (2013). La colaboración público-privada: entre la indeterminación, flexibilidad e incertidumbre. *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales* (4).
- ASCHER, F. (1999, junio). *Medir la nueva revolución urbana. De la planificación al management estratégico urbano*. Ponencia presentada en el seminario internacional «El renacimiento de la cultura urbana. Frente a la globalización: Ciudades con proyecto», Rosario, Argentina.
- BARACCHINI, H. & ALTEZOR, C. (2010). *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo, desde sus orígenes coloniales a nuestros días*. Montevideo: Trilce.
- BERVEJILLO, F. (1996). *Territorios en la Globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Serie Ensayos (N.º 34). Santiago: ILPES.
- BERVEJILLO, F. & SCIANDRO, J. (2017). *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Montevideo: MVOTMA – OPP.
- BORJA, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. *América Latina Hoy*. (15), 15-19 [en línea]. Recuperado el 7/08/2018 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30801503>



- BORJA, J. (2002). La ciudad del deseo. *Revista Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*. (235), 391-396. Barcelona: Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares.
- BORJA, J. (2014). Ciudad, urbanismo y clases sociales. *Revista Sin permiso* [en línea]. Recuperado el 25/08/2018 de <http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos/jborj.pdf>
- CARMONA, L. & GÓMEZ, M. J. (1999). *Montevideo, proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Unidad de Comunicación y Producción Cultural, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República / Sociedad de Arquitectos del Uruguay.
- CLARK, G., HUXLEY, J., & MOUNTFORD, D. (2012). La economía local: la función de las agencias de desarrollo [en línea]. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, (2). Caracas: OECD. Recuperado el 26/08/2018 de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/374>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas: 30.4.2004, COM (2004) 327 final. Recuperado el 28/08/2018 de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>
- COMISIÓN ESPECIAL EJECUTORA DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (s/f). *Renová Goes: Notas sobre actuaciones de mejoramiento en un barrio montevidiano*. Montevideo: Intendencia de Montevideo. Recuperado el 10/10/2018 de: [https://grupo5goespub.files.wordpress.com/2017/11/renova\\_goes\\_2011.pdf](https://grupo5goespub.files.wordpress.com/2017/11/renova_goes_2011.pdf)
- CORTI, M. (2015). *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.
- CRUZ-RUBIO, C. N. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. (23).

- DE MATTOS, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. (107), 9-23.
- DURÁN, A. (2009). Nuevas formas de relacionamiento públicoprivado en el cumplimiento de los cometidos del Estado. *Revista de Derecho*, (4), pp. 57-102, enero 2016. Recuperado el 13/10/2018 de <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/articloe/view/824>
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2014). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2014* [en línea]. Recuperado el 28/08/2018 de: [https://infrascopes.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America\\_Infrascopes\\_Report\\_-2014\\_Spanish.pdf](https://infrascopes.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopes_Report_-2014_Spanish.pdf)
- EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. MEDELLÍN (2018a). *Planes parciales* [en línea]. Recuperado el 5/10/2018 de: <https://www.edu.gov.co/site/proyectos/planes-parciales>
- EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. MEDELLÍN (2018b). *Plan Parcial de Redesarrollo de Sevilla* [en línea]. Recuperado el 5/10/2018 de: [https://www.edu.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=591](https://www.edu.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=591)
- EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. MEDELLÍN (s/f). *Plan parcial de redesarrollo de Sevilla Z1\_RED\_3. Documento técnico de soporte 1*. Medellín: Autor. Recuperado el 5/10/2018 de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Plan\\_Parcial\\_Sevilla\\_Documento\\_Tecnico\\_Soporte.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Información%20General/Documentos/POT/Plan_Parcial_Sevilla_Documento_Tecnico_Soporte.pdf)
- ETULAIN, J. C. (2009). *Gestión urbanística y proyecto urbano. Modelos y estrategias de intervención*. Buenos Aires: Nobuko.
- EZQUIAGA, J. M. (1998). ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid*. (2).

Recuperada el 26/08/2018 de

<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/187/183>

- GARAY, A. (2010). *La producción de la ciudad y su evolución*. Seminario dictado en la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- GOROSITO, R., LIGRONE P. & SÁNCHEZ, A. (2014). La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Nuevas oportunidades para la promoción de inversiones en un nuevo marco. *Revista En Obra*. (121).
- HALL, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- HARVEY, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (1995). *Plan Montevideo*. Montevideo: Autor.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2015). Entorno del Mercado Agrícola. En: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ed.), *Premio Nacional de Urbanismo. Territorios inclusivos y sostenibles*. Montevideo: MVOTMA
- JARAMILLO C. H. & MONTOYA S. (2017). *Las dificultades de los planes parciales de renovación urbana en Medellín*. Medellín: Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Medellín.
- LEWKOWICZ, I. (2004). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Editorial Paidós Ibérica.
- MADOERY, O. (2001). El proyecto político local como alternativa de desarrollo [en línea]. *Revista Política y Gestión*. (2). Recuperado el 27/08/2018 de [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery\\_Os\\_car-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery_Os_car-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf)
- MIGUEL, F. (2017). La primera PPP vial se pone en marcha. *Revista Construcción*. X(41). Recuperado el 27/08/2018 de <http://ccu.com.uy/site/revistas/c41.pdf>

- MONCAYO, E. (2006). Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo. *Revista Diálogos de saberes*. (25). 271-314.
- MONTOYA, M. C. & GUTIÉRREZ, L. P. (2008). Modelo gerencial para la implementación de la figura del operador urbano. *Revista Soluciones de Postgrado EIA* (2).
- MUNICIPALIDAD DE ZÁRATE (s/f). *Paseo de la Ribera* [Documento inédito]. Zárate, Argentina.
- MUÑOZ, F. (2003). *Benchmarking y marketing estratégico de ciudades* [en línea]. Trabajo de investigación en el Programa de Doctorado: Técnicas avanzadas de planificación, gestión y control financiero y comercial, Universidad de Granada. Recuperado el 26/08/2018 de [http://webcim.ugr.es/franml/docs/tesina/Bmk\\_y\\_mk\\_estrat\\_ciudades.pdf](http://webcim.ugr.es/franml/docs/tesina/Bmk_y_mk_estrat_ciudades.pdf)
- MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. MVVOTMA. (2018). Programas Nacionales [en línea]. Recuperado el 10/10/2018 de <http://sit.mvotma.gub.uy/ListalInstrumentos/ProgramasNacionales>
- NAVAS, M. G. (2012). *Malecón 2000. El inicio de la regeneración urbana en Guayaquil: un enfoque proyectual*. Tesis para obtener el título de Maestría en Gobierno de la Ciudad, con mención en Desarrollo de la Ciudad. Quito: FLACSO, Sede Académica Ecuador.
- OLMEDO, S. (2010). Los principios y criterios del derecho sobre la ordenación territorial en la Ley 18.308. En: M. Arana (Ed). *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México.
- POPPER, K. (2014). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza.
- PROGRAMA PARA EL IMPULSO DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN ESTADOS MEXICANOS (2009). *Experiencia española en concesiones y asociaciones público-privadas para el*

desarrollo de infraestructuras públicas: marco general. En *Experiencias internacionales en el desarrollo de asociaciones público-privadas* (capítulo 1) [en línea]. Recuperado el 28/08/2018 de

<http://piappem.org/documentos/metodologias/4/>

REESE, E. (1999, mayo). *Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades*. En Curso Internacional Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades, Rosario, Argentina. Recuperado el 27/08/2018 de <http://ceppia.com.co/Herramientas/PLANEACION-ESTRATEGICA/Reese-Eduardo-Planes-Estrategicos-limitaciones-y-oportunidades.pdf>

REESE, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad [en línea]. *Carajillo de la ciudad. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad*. (10). Recuperado el 27/08/2018 de [http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10\\_art4.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm)

URRUZOLA, J. P. (2005). *Contribución a la crítica de territorio como materia ordenable*. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

URUGUAY XXI. (2016). *Participación Público – Privada. Junio 2016* [en línea]. Recuperado el 01/03/2018 de <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/participacion-publico-privada-ppp/>

VILLAVICENCIO, G. (2012). Políticas públicas y renovación urbana en Guayaquil: las administraciones social cristianas (1992-2000). *Universitas*, X (17), 69-88. Quito: Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador.

WONG, D. (2005). Del caos al orden. Guayaquil y su desarrollo urbano actual. *Revista Ciudades*, (09). *La ciudad latinoamericana: más allá de la cuadrícula*. Universidad de Valladolid. Recuperado el 5/10/ 2018 de: <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1645>

## **Leyes y otros instrumentos jurídicos**

- Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Uruguay, 2 de febrero de 1967.
- Ley 3958. *Expropiaciones*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 28 de marzo de 1912.
- Ley 9515. *Orgánica Municipal*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 28 de octubre de 1935.
- Ley 10723. *Centros Poblados*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, del 21 de abril de 1946.
- Ley 13728. *Plan Nacional de Viviendas*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 17 de diciembre de 1968.
- Ley 15785. *Creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, del 4 de diciembre de 1985.
- Ley 16060. *Sociedades Comerciales*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, del 4 de setiembre de 1989.
- Ley 16575. *Propiedad Horizontal*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de setiembre de 1994.
- Ley 17163. *Asociaciones Civiles – Fundaciones*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 1 de setiembre de 1999.
- Ley 17555. *Reactivación económica de la industria de la construcción*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 18 de setiembre del 2002.
- Ley 17703. *Fideicomiso*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 27 de octubre de 2003.

- Ley 18125. *Modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. (Creación de la Agencia Nacional de Vivienda)*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 27 de abril del 2007.
- Ley 18.308. *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 18 de junio de 2008.
- Ley 18567. *Descentralización y Participación Ciudadana*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 13 de setiembre de 2009.
- Ley 18786. *Participación Público Privada*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 19 de julio de 2011.
- Ley 18795. *Mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 17 de agosto de 2011.
- Ley 18996. *Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2011*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 7 de noviembre de 2012.
- Ley 19044. *Modificación y regulación relativas a disposiciones sobre centros poblados*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay 28 de diciembre de 2012.
- Ley 26. *Deducción del impuesto a la renta a las personas naturales o jurídicas que hagan donaciones y subvenciones a la Fundación Malecón 2000*. Segundo Suplemento del Registro Oficial n.o 173, Ecuador, de 15 de octubre de 1997.
- Ley 388. Actualiza la ley 9 de 1989. Congreso de Colombia, Diario Oficial 43091, Bogotá, Colombia, 24 de julio de 1997.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306. Asamblea Nacional, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2010.

- Decreto 150/012. *Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 15 de mayo de 2012.
- Decreto 442/002. *Reglamentación de la Ley 17555. Relativo al procedimiento de Concesiones de Obra Pública*. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Poder Legislativo, Montevideo, Uruguay, 28 de setiembre de 2002.
- Decreto 6/2010. *Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa – Costaplan*. Registro de Resoluciones. Junta Departamental de Canelones, Canelones, Uruguay, 27 de octubre de 2010.
- Decreto 35228. *Plan parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes*. Registro de Resoluciones. Junta Departamental de Montevideo, Montevideo, Uruguay, 4 de setiembre de 2014.
- Decreto 2181, *Reglamenta parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997*. Diario Oficial 46320. Presidencia de la República, Colombia, 29 de junio de 2006.
- Ordenanza 4053. *Aprobación del Plan Integral de Desarrollo Urbano Paseo de la Ribera*. Honorable Concejo Deliberante del Partido de Zárate, Argentina, 2012.
- Ordenanza 4222. *Modifica el texto de la ordenanza 4053*. Honorable Concejo Deliberante de Zárate, Argentina, 2013.

## **Fuente de fotografías**

URVIA, 2010. Recuperado de:  
[http://urvia.blogspot.com/2010/08/malecon-2000-diseno-urbanistico-1998\\_31.html](http://urvia.blogspot.com/2010/08/malecon-2000-diseno-urbanistico-1998_31.html)



NOHELYA T., 2015. Recuperado de:

<http://trsociales.blogspot.com/2015/11/lugares-turismo-en-ecuador.html>

FUNDACIÓN MALECÓN 2000, 2017. Recuperado de:

<http://malecon.org.ec/quienes-somos>

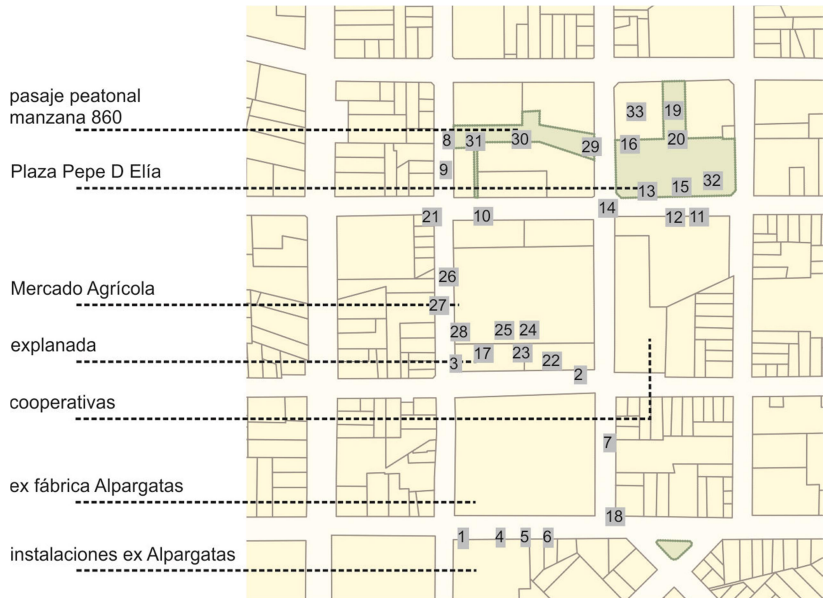
## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIE	Área de Intervención Estratégica (Medellín)
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
APERNA	Agencia de Promoción Económica de Río Negro
APP	Asociación Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BOT	Built Operate and Transfer
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CPP	Concertación / Colaboración Público-Privada
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano (Medellín)
ETN	Estrategia Territorial Nacional (Ecuador)
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
FRNA	Fundación Río Negro Ahora
IDPO	Oficina de Proyectos de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
IDUZ	Instituto de Desarrollo Urbano de Zárate (Argentina)
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MAM	Mercado Agrícola de Montevideo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSE	Obras Sanitarias del Estado
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OPPCM Medellín	Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de
PAI	Programa de Actuación Integrada
PDGS	Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional
PEIR	Presión – Estado – Impacto – Respuesta
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPP	Participación Público-Privada
SAPEM	Sociedad Costanera Zárate (Argentina)
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado
UAU	Unidad de Actuación Urbanística (Medellín)
UTE Eléctricas	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones
ZAC	Zones d'Aménagement Concerté (Francia)



**ANEXO RELEVAMIENTO FOTOGRÁFICO:  
ENTORNO DEL MERCADO AGRÍCOLA DE MONTEVIDEO  
– BARRIO GOES**



Plano general

1. Edificio UdeIAR (ex Alpargatas)





2. Altos del Libertador (ex Alpargatas)



3. Altos del Libertador (ex Alpargatas)



4. Edificio UdelAR (ex Alpargatas)



5. Edificio UdelAR (ex Alpargatas)





6. Edificio UdelAR (ex Alpagatas)



7. Construcciones abandonadas



8. Cooperativas



9. Cooperativas



10. Cooperativas



11. Cooperativas en obra



12. Cooperativas en obra



14. Cooperativa





13. Cooperativas en obra



15. Plaza Pepe D Elia



16. Plaza Pepe D Elia



17. Explanada del Mercado



18. Guardería Inchalá



19. Inmuebles a la venta frente a plaza





20. Manzana 861 vacante



21. Manzana a expropiar





22. Mercado



23. Mercado



24. Mercado



25. Mercado



26. Mercado



27. Mercado





28. Mercado



29. Peatonal



30. Peatonal



31. Peatonal



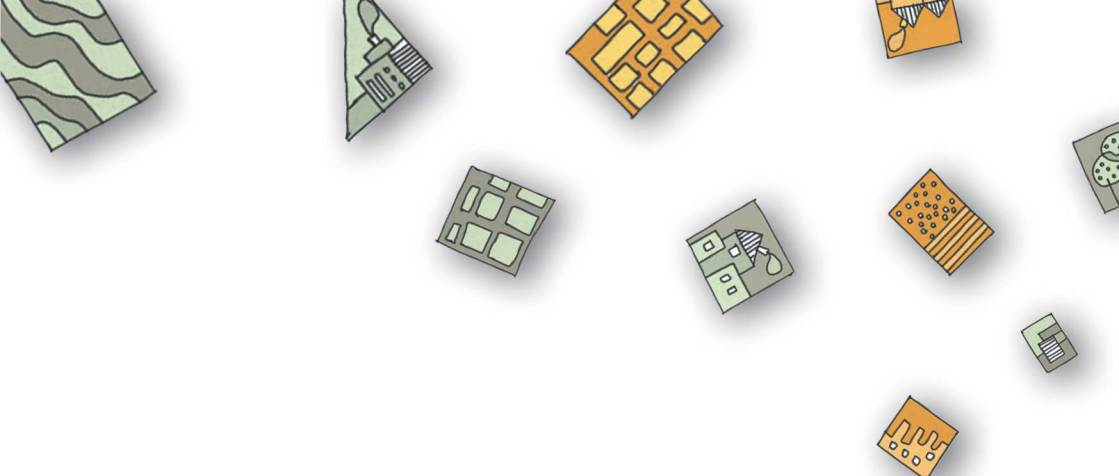
33. Plaza Pepe D Elia



34. Reciclaje frente a Plaza







# Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano



Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo  
UDELAR



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY