



PROGRAMA DE REVITALIZACIÓN DE LA CIUDAD VIEJA
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO
COOPERACIÓN TÉCNICA BID-ATN/JF-11451-UR

Estrategia y Modelo de Gestión

Resumen ejecutivo de la propuesta

Setiembre de 2012

SUMARIO

1 ESTRATEGIA DE REVITALIZACIÓN: SÍNTESIS

- 1.1 VISIÓN DE FUTURO
- 1.2 EJES ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS PRINCIPALES

2 MODELO DE GESTIÓN

- 2.1 ANTECEDENTES Y CONDICIONES DE PARTIDA
- 2.2 ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL
- 2.3 PROPUESTA GENERAL
- 2.4 DESARROLLO DE LA PROPUESTA – DESCRIPCIÓN DE SUS COMPONENTES
- 2.5 PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

NUEVA Ciudad Vieja

CONSORCIO CONSULTOR



1 Estrategia de Revitalización: síntesis

1.1 Visión de futuro

En los últimos decenios la Ciudad Vieja viene siendo objeto de políticas y gestión particular desde el Gobierno Departamental, con participaciones del Gobierno Nacional, bajo la consigna inicial de protección y conservación de su patrimonio urbano, luego ampliada con objetivos de rehabilitación y desarrollo. Mucho se ha logrado como resultado de estos esfuerzos y estos logros permiten hoy plantearse objetivos más ambiciosos bajo la consigna de la Revitalización con un enfoque integral, urbano-ambiental y socioeconómico.

La Ciudad Vieja, al decir de varios protagonistas, es aún hoy un “diamante en bruto”, una promesa de algo mejor que requiere un esfuerzo colectivo coordinado para hacerse realidad. Sumando las múltiples perspectivas sobre el futuro deseable de CV, y buscando un modelo de desarrollo capaz de armonizar distintas visiones, es posible formular una **VISIÓN de mediano y largo plazo**, cuyos rasgos centrales serían los siguientes.

- CV reconocida y gestionada como “capital de la capital”
- Afirmada en un modo de desarrollo sostenible combinando los usos terciarios, culturales y residenciales
- CV densamente habitada y atractiva para vivir, con una población socialmente equilibrada e integrada
- Ambiente general de ciudad viva, joven, intensa, diversa y creativa
- Centro Terciario consolidado y ampliado (gobierno, finanzas, puerto)
- Distrito Cultural dinámico con prestigio y proyección internacional
- CV como destino turístico consolidado, turismo intensivo potenciador de la economía local.
- Ciudad accesible, amable y segura con espacios públicos de excelencia
- Patrimonio urbano conservado, valorizado y ampliado con nuevos espacios y arquitecturas de calidad
- CV como espacio líder en gestión colaborativa intergubernamental y público privada con alta participación, eficacia y eficiencia.

Esta Visión puede ser la base de un proyecto colectivo, movilizador de actores públicos y privados, y sustentar una estrategia de revitalización para los próximos 15 a 20 años.

1.2 Ejes estratégicos y objetivos principales

Los ejes de la estrategia se corresponden con los principales problemas y desafíos ya identificados.

Desde el punto de vista de la revitalización, se destacan tres ejes que representan sus principales *motores* (socioeconómicos) de la revitalización. Estos son:

- REPOBLACIÓN, VIVIENDA Y HABITAT
- DINÁMICA CULTURAL Y TURISMO
- CENTRALIDAD TERCIARIA Y PUERTO

Es decir: el aumento de la población residente; el desarrollo de la dinámica cultural y el turismo; y la confirmación y ampliación de la centralidad terciaria que incluye el distrito financiero, gubernativo y portuario.

En el primer caso, el objetivo de lograr un crecimiento de la población, la vivienda y los servicios asociados se plantea como un gran desafío, ya que se trata ni más ni menos que de revertir la tendencia dominante de los últimos cuarenta años, que apunta al decrecimiento de la población y el debilitamiento del capital social de la población residente. Sin embargo existe consenso en que la CV solamente puede alcanzar un desarrollo equilibrado si aumenta en forma dinámica su población residente, generando diversidad y cohesión social y renovando sus espacios residenciales.

En cuanto al desarrollo de la dinámica cultural y el turismo, se trata de dos procesos autónomos pero fuertemente vinculados, que hoy se presentan como un componente menor del modo de desarrollo vigente, pero con un gran potencial de crecimiento hacia el futuro. Se considera que son claves para la proyección de CV hacia el público nacional y regional, y un factor necesario para la valorización del patrimonio a mediano y largo plazo. La estrategia se plantea dinamizar y calificar su crecimiento.

La centralidad terciaria, en cambio, es hoy el principal motor de la economía local por sus impactos en el desarrollo inmobiliario, los servicios y la masa de población laboral. Sin embargo, su posible estancamiento o retroceso es una amenaza real si no se asume como prioridad estratégica su consolidación y ampliación.

Los restantes cuatro ejes estratégicos aluden a procesos transversales a los anteriores, con valor en sí mismos pero que a la vez operan como *soportes activos* y condiciones necesarias para el despliegue de los tres *motores* ya presentados. Estos son:

- SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
- CALIDAD Y GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA MOVILIDAD
- VALORIZACIÓN PATRIMONIAL Y DESARROLLO INMOBILIARIO
- DESARROLLO E INNOVACIÓN EMPRESARIAL

Los problemas de seguridad son hoy la principal restricción para la captación de nuevos hogares y empresas en CV y la retención de los existentes: es un factor crítico y urgente para viabilizar la revitalización. A futuro la diversidad funcional y social de CV requiere un modelo de convivencia urbana innovador.

A pesar de los avances realizados CV adolece de un proyecto integral del espacio público y de una gestión acorde a la jerarquía de sus roles, y el acceso y movilidad interior presentan dificultades que afectan la calidad de la experiencia urbana. Es necesario todavía un esfuerzo importante para completar el sistema en extensión, adecuar su diseño a un concepto de ciudad vieja de prioridad peatonal, y garantizar estándares de excelencia en su construcción, gestión y mantenimiento. El acceso y la movilidad interna por su parte son condiciones básicas para sostener un aumento de las actividades y de la población, y es necesario innovar con soluciones sostenibles de transporte público y privado.

El desarrollo inmobiliario y la valorización y rehabilitación del patrimonio arquitectónico sumados al espacio público conforman el soporte material de los procesos sociales y económicos de la revitalización. Para que ésta sea posible se requiere una corriente sostenida de inversión orientada a la conservación y rehabilitación y a la obra nueva. Esta corriente debe ser promovida, ampliando los dinamismos recientes, y orientada hacia el logro de equilibrios y calidades acordes con el proyecto general. La gestión

debe asegurar las calidades de los procesos y productos y a la vez intervenir sobre el mercado de suelo para garantizar la diversidad funcional y social del ámbito.

Finalmente, la revitalización requiere el desarrollo de un tejido empresarial innovador, dinámico y competitivo en relación con los distintos sectores de actividad que caracterizan a CV y su proyecto futuro. La estrategia debe promover especialmente el tejido de micro y pequeñas empresas que forman la base endógena del proceso revitalizador, mediante apoyos en el plano de la formación, el crédito, la promoción, y el acceso a locales.

El siguiente cuadro resume los objetivos centrales para estos siete ejes de la estrategia de revitalización.

Cuadro síntesis de objetivos por ejes estratégicos

		OBJETIVOS
MOTORES Procesos y sistemas de actividad que sustentan la revitalización	m1	Crecimiento de la Población, la Vivienda y los Servicios asociados con mayor diversidad y cohesión social.
	m2	Desarrollo intensivo y calificado de la Dinámica Cultural y el Turismo
	m3	Consolidación y ampliación de la Centralidad Financiera, Gubernativa y Portuaria
SOPORTES ACTIVOS Procesos y sistemas necesarios para el despliegue dinámico y armonioso de las actividades motoras	s1	Mejor Seguridad y Convivencia Ciudadana.
	s2	Mejor Espacio Público y Movilidad Sostenible
	s3	Valorización Patrimonial y Desarrollo Inmobiliario equilibrado y sostenible.
	s4	Desarrollo e Innovación Empresarial, Fortalecimiento del Tejido de MIPYMES

Para cada uno de estos ejes, el documento sobre Estrategias plantea objetivos detallados, lineamientos y avances en la identificación de programas y proyectos. Este desarrollo no se incluye en este resumen para poder dar prioridad a la propuesta de modelo de gestión.

2 Modelo de Gestión

2.1 Antecedentes y Condiciones de partida

2.1.1 Visión general del período reciente

Al aprobar el Plan Especial de Ciudad Vieja en 2003, la IM hizo oficial un diseño para la gestión integrada del área, basado en la creación de una Oficina del Plan, comprometiendo su inmediata implementación. Este diseño sin embargo resultó difícil de concretar, y una vez establecido, duró poco tiempo hasta que fue desmontado totalmente por la IM en el año 2007, aduciendo que su complejidad lo hacía poco operativo, y sustituido por un esquema con ideas interesantes pero más débil en la asignación de recursos. Entremedio la IM había integrado en la Oficina del Plan el programa Ciudad Vieja Renueva, en coherencia con la búsqueda de una gestión más integrada entre urbanismo y desarrollo socioeconómico. Con vaivenes en lo institucional, la gestión de la IM resultó en conjunto más limitada en su alcance y proyección estratégica de lo que podía esperarse en base al Plan Especial de 2003 y a las perspectivas abiertas por Ciudad Vieja Renueva.

En el campo de los actores privados y sociales, continuó operando la Asociación Paseo Cultural de Ciudad Vieja (APCCV) en base a un convenio con la IM de 1999 y a sus sucesivas extensiones y ampliaciones, experiencia que hoy puede ser evaluada. Entretanto, hacia 2004-2005, se generó otra asociación de privados en la zona de Pérez Castellano, que con el tiempo se transformó en el actual Grupo Ciudad Vieja (GCV), una asociación de comerciantes y prestadores de servicios con visión global del área, que hoy es reconocida como interlocutor por parte de la IM y otros actores públicos. Sin embargo no se generaron hasta hoy nuevos convenios permanentes público-privados y los vínculos se mantuvieron en un plano informal y caso a caso. Por su parte la población habitante de CV continúa carente de organizaciones representativas, aunque hubo participación activa de líderes vecinales en distintos ámbitos como el Concejo Vecinal y la CEPCV en el período.

El Gobierno Nacional tuvo protagonismo en la gestión de CV en este decenio a través de los ministerios de Turismo (MINTURD), de Vivienda (MVOTMA), de Educación y Cultura (MEC), y otros. En todos los casos existió algún grado de vínculo o coordinación con la IM, y en alguno, como MINTURD, vínculos activos con actores económicos y sociales que operan en CV, particularmente en relación con el turismo de cruceros. A pesar de la existencia de algunos convenios formales para programas compartidos, estas presencias del Gobierno Nacional en Ciudad Vieja no dieron lugar a un acuerdo amplio con la Intendencia en torno a objetivos generales de revitalización, y tampoco están coordinadas entre ellas al no existir una política gubernamental para CV.

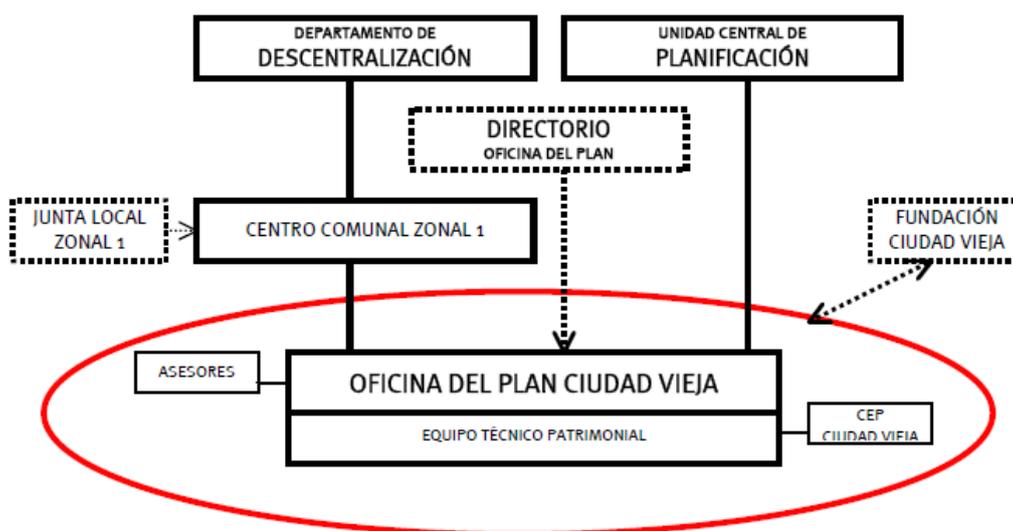
2.1.2 La innovación conceptual del Plan Especial de 2003

En particular respecto al modelo de gestión, el Plan Especial aprobado en 2003 comportaba una renovación importante, cuya idea fuerza principal era el pasaje desde un urbanismo con fuerte sesgo arquitectónico, centrado en proteger y controlar, hacia un urbanismo más definidamente integrador y promotor.

La integración buscada ya se advierte en los objetivos del plan, y la vocación promotora se expresa en un nuevo esfuerzo por impulsar la inversión privada como

garantía de una conservación sostenible. Para hacer realidad esta renovación y concretar las líneas de acción indicadas en el Plan, era necesario reestructurar el modelo de gestión, y con este fin el Plan propuso un nuevo esquema institucional, colocando en su centro una Oficina de Gestión con base multidisciplinaria y capacidades reforzadas para coordinar y gestionar las acciones municipales en Ciudad Vieja. El siguiente diagrama muestra la estructura propuesta en 2003, con la oficina de gestión, sus relaciones en la estructura municipal, y la creación de una fundación para CV como ámbito de participación de los actores sociales y económicos. En este nuevo esquema, la antigua CEPCV se reinsertaba como una comisión asesora de la oficina de gestión.

Modelo de gestión definido por el Plan Especial de Ciudad Vieja aprobado en 2003



Fuente: (IMM, 2004)

El concepto y alcance de la oficina del plan fue definido en estos términos:

“En el centro de la propuesta, se ubica la creación de una oficina de urbanismo, denominada en adelante Oficina del Plan Ciudad Vieja. Esta Oficina deberá contar con importante autonomía operativa, en el marco de lineamientos estratégicos y metas claramente definidas por la Intendencia Municipal de Montevideo en el Plan Especial y sus futuras revisiones. (...)

Un aspecto central en esta concepción de Oficina del Plan Ciudad Vieja es la posibilidad de manejar suelo e inmuebles públicos como recurso estratégico para su accionar. En efecto, en la asociación con los privados, el suelo es el principal recurso que el Municipio puede aportar, además de las facilidades normativas y los incentivos fiscales. Este manejo de suelo no se restringe a los Proyectos de Detalle, sino que también resulta necesario para una actuación consistente sobre el tejido, en particular en el impulso de la rehabilitación y la obra nueva.

La misma Oficina deberá asumir el rol de promoción urbana, tanto genérico para Ciudad Vieja, como específico para los proyectos y campañas de mejora urbana que se planteen en aplicación del Plan Especial.” (Intendencia de Montevideo, 2004a)

Como surge del texto citado y del contexto general del Plan Especial, la Intendencia se propuso crear una unidad ejecutora fuertemente institucionalizada y dotada de

recursos y competencias suficientes para gestionar el plan no sólo en sus aspectos normativos y de control sino también, y particularmente, en sus aspectos de promoción del desarrollo y las inversiones para lograr la revitalización de Ciudad Vieja.

Corresponde señalar también que en el organigrama aprobado con el Plan Especial se incluía la creación de una “Fundación Ciudad Vieja”, tal como se aprecia en el diagrama anterior. Esta fundación se concibió como un espacio de articulación de actores públicos y privados y promoción de los objetivos del plan.

Por otra parte, la Intendencia Municipal promoverá la creación de una Fundación de tipo público – privada para la promoción del Centro Histórico, con carácter de foro para el debate estratégico y la construcción de una visión compartida sobre el futuro del área, a la vez que espacio de maduración de alianzas estratégicas entre actores. Esta Fundación, con un claro referente territorial, es compatible con la persistencia de otras asociaciones. (como la Asociación del Paseo Cultural de Ciudad Vieja, el Grupo Centro, o el Grupo Promotor de Montevideo). No obstante se debe destacar como aspecto clave, la integración en ella de una representación calificada del Gobierno Municipal y del Gobierno Nacional, además de los actores empresariales, sociales e institucionales de primer y segundo grado que correspondan. (Intendencia de Montevideo, 2003a)

Es muy clara la voluntad del Plan Especial en cuanto a contar con este “foro para el debate estratégico y la construcción de una visión compartida”, que es además “espacio de maduración de alianzas estratégicas entre actores”. En otras palabras se lo concibe como un espacio de promoción de la estrategia y también como un ámbito de articulación y cooperación público-privada. A pesar de esta clara indicación del Plan Especial, la “Fundación Ciudad Vieja” no llegó a constituirse.

2.1.3 Las nuevas condiciones de partida

Dado que el referente anterior de planificación integrada para CV es el Plan Especial elaborado a partir del 2000 y aprobado en 2003, corresponde preguntarse en qué han cambiado las condiciones y el contexto luego del decenio transcurrido.

Al 2011, se observa un conjunto de condiciones de partida muy diferente al que estaba planteado en 2001.

- Respecto al contexto de gobernanza: se concretó el tercer nivel de gobierno, lo que representa un avance sustantivo y progresivo de la descentralización en la gestión urbana..
- En el sector Inmobiliario: se constata hoy la presencia activa de desarrolladores inmobiliarios, y una gama de nuevos productos.
- En el sector cultural, comercial y turístico: se observa una mayor dinámica, incluyendo la renovación de la oferta comercial y su distribución espacial, la diversificación de los servicios turísticos, una oferta cultural sostenida, y una mayor presencia de emprendedores.
- Respecto a la centralidad financiera y de servicios avanzados: se mantiene con cambios de perfil y nuevas tendencias de localización, pero existe una situación de competencia con otras nuevas centralidades.
- En conjunto entonces se constata una diversificación y ampliación del sistema de actores económicos, sociales e institucionales que operan en Ciudad Vieja desde una perspectiva de desarrollo.

- A esto se suma un Gobierno Nacional más involucrado con políticas e iniciativas que hacen a la revitalización de la Ciudad Vieja, en Turismo, Cultura, Seguridad, Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Finalmente, se verifica que el Gobierno Departamental cuenta con más experiencia y capacidad institucional para abordar programas integrales de desarrollo urbano articulando las dimensiones social, económica, urbana y ambiental.

Estos hechos observables configuran un contexto más dinámico y un nuevo mapa del sistema de actores, **mucho más preparado para abordar en forma colaborativa una estrategia de revitalización**, en comparación con la situación vigente en 2003 cuando se aprobó el Plan Especial de Ciudad Vieja.

El contexto también es favorable por otras razones complementarias:

- hay más y mejores tecnologías de soporte para la gestión integrada, flexible y “a la medida” de un sistema de alta complejidad como es la CV;
- hay más herramientas jurídicas y mejores recursos y capacidades institucionales, como se vio en el capítulo anterior;
- el proceso de revitalización de CV pasó sus dos etapas críticas iniciales (Rojas, 2004) : la protección y la dinamización con acción pública seguida de acción privada.

2.2 Algunas lecciones de la experiencia internacional

Se realizó un análisis de casos y de estudios comparados en la región y fuera de ella buscando identificar claves y lecciones aprendidas útiles para tomar en cuenta en el caso de Ciudad Vieja.

Claves de enfoque para la revitalización

Sobre la base de un estudio de experiencias latinoamericanas, Eduardo Rojas (2000) propuso estas cuatro claves para el éxito de los procesos de revitalización:

- consensos políticos;
- estabilidad del marco regulatorio de la inversión privada;
- integralidad de la intervención;
- mitigación de impactos negativos.

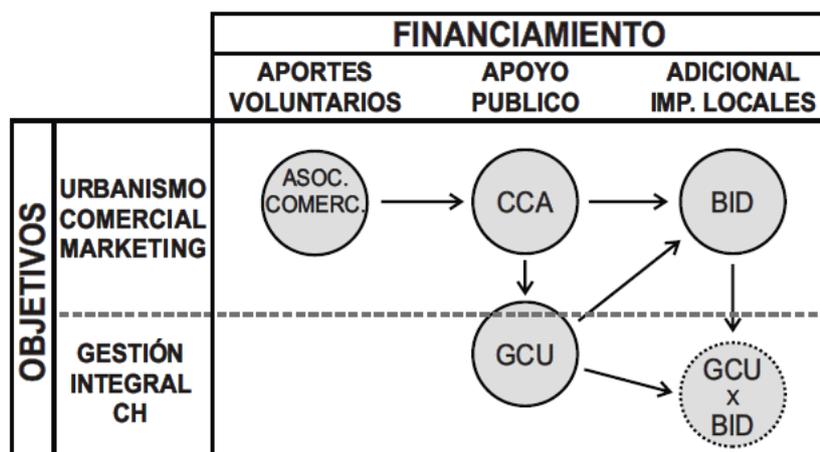
Estos elementos parecen confirmarse con la experiencia más reciente, por tanto deberían tomarse como una base mínima para valorar alternativas en cuanto al modelo de gestión.

Aprendizajes respecto a la gestión público privada de centros urbanos

El siguiente cuadro resume la variedad de modelos analizados en relación con la gerencia de centros urbanos y la promoción económica local. Los modelos se distinguen en función de sus objetivos, que a la vez reflejan su base de actores: algunos más volcados a la promoción comercial, y otros que se orientan a la gestión integral del desarrollo del centro urbano. También se diferencian por su modalidad de financiamiento: están los que dependen básicamente de los aportes voluntarios de los asociados privados, los que complementan estos aportes con ayudas públicas, y los

que tienen su financiamiento base provisto por un adicional a los impuestos locales, lo que supone la contribución obligatoria de todos los beneficiados.

Modelos de gestión mixta para el desarrollo de centros urbanos



Las asociaciones de comerciantes ocupan el vértice superior izquierdo del cuadro. En este caso el financiamiento deriva sólo de aportes voluntarios de los miembros, y los objetivos se limitan en general a la defensa y promoción de los intereses del comercio y los servicios.

Los Centros Comerciales Abiertos y similares ocupan un lugar intermedio ya que reciben financiamiento del sector público en forma de ayudas directas o en base a proyectos de actuación e inversión. Los objetivos en general permanecen centrados en urbanismo comercial y promoción.

Los modelos de Gestión de Centros Urbanos como los analizados para los casos de España y el Reino Unido se diferencian de los CCAs por su organización y por la mayor amplitud de sus objetivos, ya que buscan un enfoque integral del desarrollo económico, social y urbano de las áreas en las que se implantan. En su financiamiento, en general los modelos de GCU combinan aportes privados con apoyos públicos institucionales o en función de proyectos.

Las experiencias del tipo Business Improvement Districts (BIDs) o Distritos de Mejora Empresarial se diferencian de las anteriores por su constitución y modo de financiamiento: son organizaciones que surgen por iniciativa privada pero cuentan con una regulación pública específica, y además se financian, en su presupuesto base, con aportes obligatorios de las empresas y propietarios presentes en su ámbito, siendo estos aportes recaudados por el gobierno local. En cuanto a sus objetivos y campo de acción, los BID están centrados en temas de promoción y urbanismo comercial, pero con una tendencia a madurar hacia enfoques más integrados.

Las flechas en el esquema muestran las tendencias de transformación observadas en la experiencia internacional. Las Asociaciones de Comerciantes cuando maduran y obtienen apoyos públicos permanentes evolucionan hacia el modelo de Centros Comerciales Abiertos. Estos a su vez tienden a ampliar sus objetivos (al menos en la experiencia española evaluada) y por tanto a evolucionar hacia el modelo de Gestión de Centros Urbanos, con un enfoque más integral.

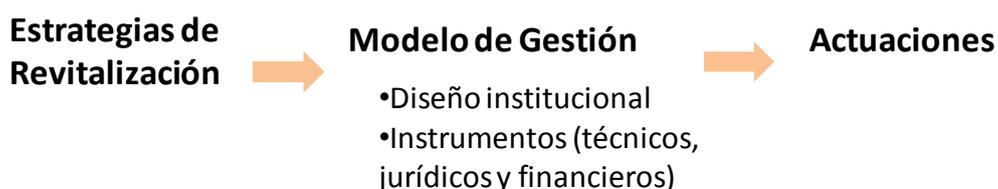
Por último se observa cómo los países que llevan años practicando la modalidad de Gestión de Centros Urbanos están comenzando transitar hacia una modalidad que,

manteniendo el enfoque integral, suma un esquema de organización y financiamiento similar al que caracteriza a los BID o DMEs, porque de esta forma ganan en capacidad y en sostenibilidad. Una combinación entonces de los conceptos de GCU y de BID, como la que se presenta en el vértice inferior derecho del esquema, es la que surge como tendencia principal en los últimos tiempos en la experiencia internacional analizada.

2.3 Propuesta general

2.3.1 Enfoque y objetivos del modelo de gestión

El modelo de gestión concebido como diseño institucional y sus instrumentos técnicos, jurídicos y financieros tienen como objetivo organizar el proceso de revitalización y convertir la estrategia en operaciones concretas, viables y exitosas.



Para esto es necesario **fortalecer capacidades** de los actores presentes y a la vez crear condiciones para **potenciar la cooperación** intergubernamental y público privada. Por tanto, en el marco de una visión y estrategias comunes es necesario:

1. Garantizar la conducción estratégica integrada del proceso revitalizador
2. Integrar y fortalecer la gestión gubernamental
3. Potenciar la cooperación intergubernamental
4. Fortalecer las asociaciones y redes empresariales y sociales
5. Crear instancias de gestión público privadas

Estas mejoras e innovaciones tienen que alcanzar a todas las **fases del ciclo de políticas urbanas**, desde la conducción hasta la ejecución y posterior evaluación de las acciones, pasando por la planificación operativa y el montaje de programas y proyectos. Por tanto el modelo de gestión tiene que dar respuesta a la organización de los siguientes procesos:

- a. Conducción estratégica
- b. Promoción, Planificación operativa y Financiamiento
- c. Ejecución de políticas, programas, proyectos
- d. Monitoreo y Evaluación

Con este fin, el Modelo de Gestión propuesto se estructura como un conjunto de instancias interconectadas, combinando estructuras jerárquicas con estructuras de cooperación voluntaria, buscando un esquema flexible, económico en su relación costo-beneficio, e inclusivo en relación con el universo de actores públicos y privados.

2.3.2 Propuesta general

Se presentan los cinco desarrollos institucionales que se consideran como las claves o pilares del modelo: son desarrollos de alto impacto, complementarios, e imprescindibles en conjunto para el éxito de la revitalización.

1. **Un acuerdo estratégico intergubernamental y un compromiso programático de las entidades públicas en torno a los objetivos prioritarios de la estrategia adoptada.**
2. **El fortalecimiento de las capacidades públicas para la gestión integrada y proactiva en materia de urbanismo y servicios locales, articulando acciones de la Intendencia y el Municipio en una Oficina de Revitalización de CV.**
3. **La creación de una asociación público privada o consejo consultivo y promotor de las iniciativas y la cooperación en el marco de la estrategia.**
4. **La creación de una agencia/gerencia profesional e independiente cargo de promover la articulación operativa de actores y de recursos, públicos y privados, y viabilizar los programas y proyectos basados en cooperación.¹**
5. **La adopción de un sistema de indicadores y la creación de un observatorio compartido para el monitoreo y seguimiento de la revitalización.**

Los dos primeros permiten, en conjunto, construir una una conducción estratégica fuerte e inclusiva, movilizandando todas las capacidades disponibles en el sistema de actores vinculados con Ciudad Vieja. A la vez, son el soporte para estructuras de planificación operativa al servicio de los programas y proyectos basados en la cooperación.

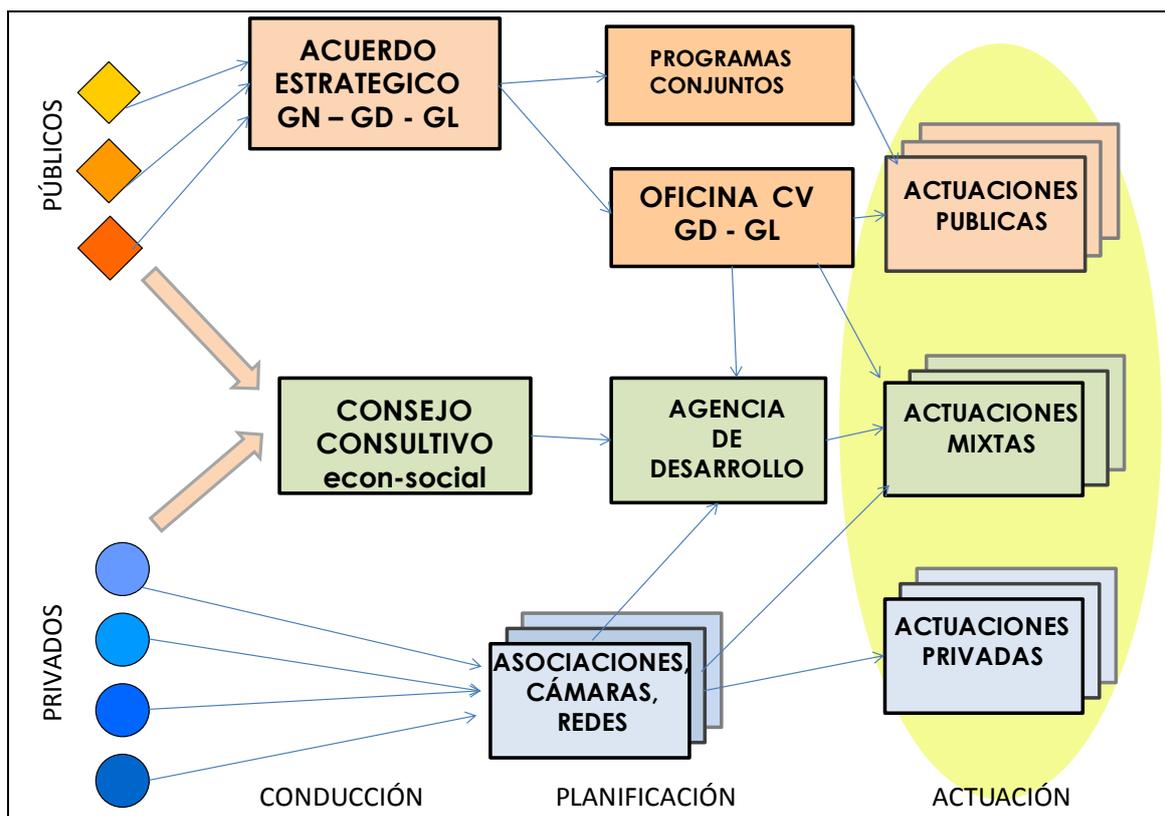
El tercer elemento es crucial para potenciar la acción de la Intendencia y del Municipio que son los principales responsables de la calidad del entorno urbano-ambiental, una condición de base para el proceso de desarrollo en los ejes estratégicos principales.

El cuarto, un agente articulador y de apoyo a la planificación colaborativa, puede tener distintas respuestas institucionales pero debe estar presente desde el inicio.

Finalmente, los indicadores y el observatorio compartido son la usina para un tipo de conocimiento aplicado que todos los actores deben manejar, en forma transparente, para orientar sus propias decisiones y las que se toman en conjunto.

¹ Complementariamente, a mediano plazo, se considera de interés la posible formación de uno o más Distritos de Mejora Urbano – Empresarial, para la gestión privada con participación pública de: servicios urbanos adicionales, promoción económica y marketing.

Esquema general del Modelo de Gestión propuesto



A continuación se resumen los alcances de la propuesta en relación con cada uno de estos componentes.

2.4 Desarrollo de la propuesta – Descripción de sus componentes

2.4.1 Acuerdo Estratégico Intergubernamental

Un acuerdo intergubernamental para la revitalización de CV, entre el Gobierno Departamental, el Gobierno Nacional y el Municipio, debería incluir al menos los siguientes contenidos:

- Una visión del papel que toca jugar a CV en el contexto metropolitano y nacional.
- Una enumeración de los principales objetivos a corto, mediano y largo plazo;
- El compromiso de adoptar CV como área programa para coordinar las respectivas políticas sectoriales.
- Se definen compromisos de acción propia, coordinada y conjunta en relación con cada línea de la estrategia, incluyendo el aporte de capacidades y recursos para su concreción.
- La identificación de programas y proyectos prioritarios a corto plazo con metas viables y efecto multiplicador hacia el futuro.
- La formación de una “mesa coordinadora” o instancia similar para impulsar los procesos de planificación operativa y gestión asociada.

- Se acuerda promover una asociación público privada o consejo consultivo y una agencia mixta de promoción urbana.

Se considera que este acuerdo es viable, puede realizarse en torno a un compromiso básico, y puede confirmarse y ampliarse en versiones sucesivas a medida que avanza el proceso de revitalización.

Es deseable que además de una mesa coordinadora este acuerdo instale unos grupos de trabajo en correspondencia con los ejes de la estrategia que requieren acciones coordinadas o conjuntas del sector público.

2.4.2 Oficina de Revitalización de Ciudad Vieja IM-Municipio

Esta oficina será la responsable de impulsar en conjunto los componentes públicos del Programa de Revitalización de Ciudad Vieja, y de apoyar los componentes de gestión mixta en cuanto corresponda.

Deberá **asumir la coordinación y supervisión preceptiva** de todas las actuaciones urbanísticas y sectoriales de la Intendencia y el Municipio en el ámbito de CV.

Además deberá **asumir directamente competencias delegadas** en aquellas actuaciones que más directamente impactan sobre los objetivos estatégicos del PRCV. En su organización interna la Oficina de RCV deberá contar con una dirección y cuatro unidades especializadas actuando en permanente coordinación.

Gestión del espacio público: a cargo de la gestión y mantenimiento del sistema de espacios públicos y mobiliario urbano en CV y la orientación/supervisión de su diseño y construcción.

Desarrollo de la edificación: a cargo de la promoción de emprendimientos inmobiliarios acordes al plan, incluyendo los programas conjuntos con el Gobierno Nacional, y de la aplicación de la normativa zonal y de catálogo a la edificación en CV.

Desarrollo económico y social: promueve la localización de actividades y población en CV, la mejora del habitat y los servicios y el desarrollo empresarial.

Información y comunicación: provee información territorial a los actores y ciudadanos, comunica objetivos, acciones y logros del programa de revitalización.

En este planteo la Comisión Especial Permanente se ubica como asesora en la temática patrimonial, sin involucrarse en la planificación operativa o la gestión cotidiana de la Intendencia. Se entiende además que el abanico más amplio de concertación de actores se establece, en este modelo, en el marco del Consejo Consultivo Económico y Social, lo que permite concentrar a la CEP en sus cometidos de asesoramiento técnico.

La gestión del Municipio en el programa de revitalización

Se considera que la estrategia de revitalización para Ciudad Vieja brinda una oportunidad concreta para avanzar en el protagonismo del Municipio, que abarca desde el plano de la conducción y el liderazgo hasta el referido a la gestión de parte de la obra pública y los servicios urbanos.

La integración del Alcalde o su representante en la Mesa Coordinadora del acuerdo intergubernamental le permite al Municipio consolidar su protagonismo político en la conducción de las políticas y en la articulación operativa de las actuaciones públicas en Ciudad Vieja.

En el plano operativo, además del fortalecimiento de las capacidades propias, la creación de la Oficina de Ciudad Vieja como entidad mixta de la Intendencia y el Municipio permite consolidar su intervención en la gestión local. Complementariamente, en el modelo de gestión propuesto el Alcalde se concibe como el principal articulador político de las actuaciones sobre el territorio.

2.4.3 Consejo Económico Social

Es necesario un ámbito integrado con todos los actores públicos, privados y sociales interesados en la RCV para dar respaldo y seguimiento al proceso. Este ámbito será un espacio de encuentro y conducción “blanda” del proceso de RCV. Su existencia permite mantener y renovar el acuerdo estratégico a medida que avanza el proceso.

Se propone conformar este ámbito como un Consejo Económico y Social, reconociendo el protagonismo de los actores privados, sociales e institucionales vinculados a los “motores de desarrollo” y a los “soportes activos” identificados en la estrategia de revitalización.

Este Consejo no está orientado a la gestión o ejecución directa de programas o proyectos, se plantea como un ámbito de diálogo estratégico, en una línea similar a la propuesta, nunca concretada, de una Fundación Ciudad Vieja que se incluía en el Plan Especial aprobado en 2003.

El Consejo se concibe como un ámbito representativo con presencia de los actores públicos, empresariales, sociales e institucionales interesados en el presente y futuro de Ciudad Vieja y dispuestos a cooperar para su revitalización. Sus principales funciones son las siguientes.

- A) Una función de consejo consultivo en relación con la estrategia general de revitalización y las políticas públicas.
- B) Una función de promoción de la cooperación entre sus miembros.
- C) Una función de seguimiento y monitoreo de la revitalización.

No obstante se propone que este Consejo pueda animar la creación de grupos de trabajo autónomos orientados a la coordinación operativa en el marco de los ejes estratégicos y sus respectivas líneas de acción.

La integración de actores privados y sociales al Consejo Consultivo deberá darse a partir de las organizaciones intermedias e instituciones existentes, no solo las que tienen como ámbito espacial a Ciudad Vieja, sino también las que teniendo un ámbito mayor son partes interesadas y protagónicas en el desarrollo local.

2.4.4 Agencia de Desarrollo

La formación de una Agencia de Desarrollo complementa las estructuras anteriores cumpliendo una función específica de articulación de recursos y actores, apoyo a la planificación colaborativa y al montaje de proyectos y programas asociados, gestiones de viabilidad, seguimiento y monitoreo.

Serán sus cometidos básicos

- Promoción general de la estrategia
- Mediación y coordinación entre privados y entre públicos y privados
- Promoción de proyectos

- Recepción de iniciativas
 - Selección de proyectos en función de la estrategia acordada
 - Gestión de apoyos y compromisos
 - Montaje de proyectos
 - Supervisión de las actuaciones
- Información y Monitoreo
 - Comunicación entre actores y con los públicos interesados

Se destaca que no está planteada como una agencia ejecutora por tanto no maneja un presupuesto de obras o servicios, sino únicamente un presupuesto de funcionamiento.

La agencia propuesta es una organización liviana, formada por un gerente y un equipo de trabajo básico, con alta calificación en materia de gestión relacional, diseño y gerenciamiento de proyectos.

El financiamiento deberá provenir inicialmente de aportes públicos, empresariales y de agencias de cooperación, con la perspectiva de alcanzar un nivel relevante de autofinanciamiento mediante el cobro de servicios de asesoramiento técnico e ingeniería de proyectos.

Esta agencia puede tomar la forma jurídica de un Fideicomiso de Administración, modalidad que garantiza su autonomía y su asignación a una misión específica, que consiste como se dijo en contribuir a operativizar la estrategia de revitalización, en particular en todo lo referido a proyectos de cooperación entre actores privados y entre privados y públicos.

El fideicomiso como instrumento jurídico para formar la Agencia

La estructura institucional diseñada debe cumplir con los siguientes requerimientos:

- Integrar el interés y compromiso público y privado a la vez,
- Contar con mecanismos operativos, de control y de gestión ágiles y eficaces,
- Definición de funciones, roles y cometidos de forma precisa entre los diferentes actores, para lograr la complementariedad necesaria para lograr los diferentes objetivos,
- Lograr solventar los costos que la labor requiere a lo largo del tiempo,
- Rendir cuenta de lo actuado y de los compromisos por cumplir.

Existen diferentes alternativas para instrumentar los diferentes aspectos señalados, no obstante, y sin perjuicio de un análisis más detallado posterior, la figura fiduciaria logra, siempre que sea adecuadamente diseñada, cumplir con los requisitos antes mencionados.

El fideicomiso constituye un patrimonio de afectación que en nuestro país está regulado por la Ley No. 17.703 y sus decretos reglamentarios. Esta figura cuenta con innumerables aplicaciones y es por ese motivo que existen diversos tipos, cada uno de ellos aplicados para dar soporte a actividades públicas y privadas de diversa naturaleza.

En el caso analizado, es posible concebir la constitución de un Fideicomiso de Administración que opere como Agencia para la Promoción y Revitalización de la Ciudad Vieja-

El Fideicomiso planteado no es más que el instrumento jurídico que permite implementar el modelo de funcionamiento propuesto para los objetivos generales. No debe confundirse con posibles fideicomisos a crearse para a su vez cumplir con objetivos específicos que puedan plantearse en el futuro. Este fideicomiso contará con un presupuesto de gastos operativos (alquiler de oficinas, recursos humanos y operativos) que en principio deberían ser cubiertos con fondos públicos o ayudas de organismos internacionales hasta que, fruto de su gestión, pueda generar recursos propios.

Sistema de Programas y Proyectos Asociados

Bajo la promoción y gerenciamiento de la Agencia, en estrecha relación con la Oficina de CV y el Consejo Consultivo, se estructura un Sistema de Programas y Proyectos Asociados con sus componentes diferenciados en función de los distintos modos de articulación entre actores y dando lugar a una variedad de unidades ejecutoras, que pueden ser programas compartidos por convenio, consorcios públicos, entidades mixtas, y otras.

A modo de ejemplos:

- Un programa Vivir en Ciudad Vieja para impulsar los objetivos de repoblación, vivienda y habitat estaría basado en la conjunción de la Intendencia, el MVOTMA con la ANV, y articulado con los desarrolladores y constructores privados.
- Para la promoción del turismo se propone conformar un ámbito específico en el marco del Conglomerado ya existente, construyendo gobernanza del destino Ciudad Vieja y capacidad de gestión colaborativa.
- Para la gestión de servicios adicionales, promoción empresarial y marketing del distrito se piensa en modelos similares a los distritos de mejora urbano-empresarial vistos en la experiencia internacional, aunque estos requieren una maduración previa de las organizaciones y del marco jurídico.

2.4.5 Observatorio de la Revitalización

La propuesta en este aspecto consiste en contratar mediante concurso público el montaje y gestión de un sistema de indicadores y de monitoreo. Se entiende que el equipo profesional o académico que asuma esta tarea, en función de la calidad de su propuesta y sus antecedentes, deberá garantizar un ciclo continuo a mediano y largo plazo aplicando la misma metodología, indicadores y modalidad de comunicación y difusión de sus resultados.

Este equipo debería en parte producir la información de base a partir de fuentes dispersas, y en parte sistematizar y traducir a los indicadores la información recolectada por las diversas agencias de gestión a cargo de servicios, programas y proyectos en Ciudad Vieja. También debería construir series de opinión pública referidas a los distintos “públicos” de CV y a sus residentes.

La propuesta deberá también contemplar un sistema de benchmarking con un conjunto de ciudades seleccionadas como paradigmas de calidad en la gestión de sus centros urbanos.

Complementariamente, se deberá promover un sistema de incentivos para la producción de conocimiento aplicado relevante para la estrategia de revitalización por

parte de entidades académicas y profesionales, generando una interacción fuerte con el sistema universitario.

En caso de existir una Agencia Mixta de Promoción, esta sería la instancia más apropiada para asumir la tarea de redactar los informes anuales sobre la marcha del proceso de revitalización y difundirlos a la sociedad y el estado. De no existir esta Agencia, se sugiere que esta tarea se realice en el marco del Consejo Económico y Social por tratarse de un espacio con presencia de todos los actores.

2.5 Proceso de implementación

2.5.1 Financiamiento de la nueva gestión

El modelo de gestión propuesto tiene unos costos que deberán ser estimados en la fase de diseño ejecutivo de los distintos ámbitos institucionales e instrumentos. En cualquier caso se entiende que el financiamiento de sus costos operativos corresponde a una conjunción de recursos presupuestales públicos, aportes privados voluntarios e incentivados, especialmente de los actores económicos fuertes presentes en CV, y otros aportes complementarios.

En el caso de la Agencia de Desarrollo se plantea que ésta tienda a autofinanciarse mediante la prestación de servicios de asesoría y gerenciamiento de proyectos.

En caso de crearse en el futuro estructuras del tipo de los Distritos de Mejora Urbano-Empresarial, se entiende que éstos deberían tener un financiamiento mixto, en parte privado a partir de un adicional a impuestos o tributos que recauda la IM, y en parte constituido por aportes de la IM y quizás también del Gobierno Nacional desde sus presupuestos.

2.5.2 Prioridades y secuencia de pasos

En un corto plazo estimado en dos años máximo, se considera posible:

- Concretar el Acuerdo Intergubernamental;
- Convocar y poner en funcionamiento al Consejo Consultivo;
- Completar la fase de diseños y estudios de factibilidad para el montaje de la Oficina de Ciudad Vieja y la Agencia de Desarrollo y otros componentes del sistema.

Como se explica en los documentos de propuesta, en estos dos años se deberán concretar en paralelo un conjunto de actuaciones urgentes y/o emblemáticas que suponen los primeros pasos en la implementación de la estrategia. Estas actuaciones suponen esfuerzos de coordinación que requieren afirmar, de parte de la Intendencia, un grupo de trabajo técnico ad-hoc con alta dedicación y capacidad.

Se recomienda que, en paralelo con las fases iniciales de acuerdos políticos y público-privados, se ejecute un proyecto específico para diseños jurídicos y económicos de los restantes componentes del modelo de gestión. Este proyecto podría quizás ser financiado en el marco del PRCV como la fase de diseño ejecutivo e implementación inicial del programa.