

# Planes Maestros como herramienta de gestión de Megaproyectos de Diseño Urbano liderados por el Estado y ejecutados por el sector privado: El caso del Portal Bicentenario Cerrillos

*Master Plans as management tools in large scale urban design projects lead by the State and carried out by the private sector*

*Case study: Portal Bicentenario*

Rubén González A.<sup>1</sup>

## <Resumen>

Hoy día la herramienta del Plan Maestro, aparece como un poderoso instrumento para el desarrollo de proyectos urbanos de gran tamaño o complejidad. Ofrece un dispositivo flexible de articulación de intereses en el tiempo, que se estructura con múltiples ventajas, por sobre el modelo de proyecto basado en la idea de una imagen física terminada desde su gestación, supuestamente difícil de concretar o de realizar. El presente artículo, usando como ejemplo el proyecto de regeneración urbana Portal Bicentenario, expone, a modo de ensayo breve, algunas de las ventajas y debilidades de esta herramienta, cada vez más ampliamente usada en la producción de la ciudad, especialmente en su aplicación a megaproyectos urbanos de carácter público, liderados por el Estado y desarrollados por el sector privado.

## <Abstract>

*Master plans have become powerful tools in the development of large scale complex projects of urban design. It offers a device that is flexible in the articulation of interests in time and that is based upon a structure with multiple advantages compared to the type of project based on the idea of an urban image predetermined at the time of creation, which is supposed to be hard to accomplish. The following article using the "Portal Bicentenario" as a case study, addresses some of the strengths and weaknesses of this tool. Master plans have become widespread in the production of city spaces, and they are especially used in large scale projects lead by the state and carried out by the private sector.*

## <Palabras clave>

PLAN MAESTRO URBANO / MEGAPROYECTO PÚBLICO / DESARROLLO SOSTENIBLE / PORTAL BICENTENARIO CERRILLOS / REUTILIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE (AEROPUERTOS)

## <Key words>

URBAN MASTER PLAN / PUBLIC LARGE SCALE PROJECT / SUSTAINABLE DEVELOPMENT / PORTAL BICENTENARIO CERRILLOS / REUSE OF TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE (AIRPORTS)

<sup>1</sup> Rubén González Aguayo, Arquitecto - C. Magíster en Urbanismo. U. de Chile. Ganador Concurso ideas Portal Bicentenario, Coautor proyecto Ciudad del Viento. Asesor de Urbe Arquitectos en Consorcio Portal Bicentenario. Actual director Lar arquitectos. Consultor Privado. Docente. rubengonzalez@manquehue.net

## Introducción

Reconversión urbana es más que intervenir sectores degradados, es generar los medios en los distintos territorios, para que éstos se integren a la dinámica de la ciudad, mas no cualquier dinámica, ni cualquier ciudad, sino a una ciudad deseada o proyectada. Deberá entonces buscarse los mecanismos que posibiliten que esa ciudad, primero se constituya y luego, se mantenga en el tiempo en ese estado reconvertido, evolucionando positivamente. Ello implica necesariamente la articulación de diversos actores en una dinámica de cambio que incluye aspectos normativos, legales, jurisdiccionales, económicos, ambientales, de diseño, gestión, participación y sobre todo éticos.

Cuando la regeneración urbana se encuentra en manos del Estado, se supone de esta una dimensión distinta que la que se esperaría de un operador privado movido por intereses particulares. Se espera de ella justamente un interés especial por el bien común y una mirada integradora y de largo plazo. Se dice “Proyecto Público”.

En el mundo, está abierta la discusión sobre las herramientas disponibles para la planificación, gestión y ejecución, de proyectos de regeneración urbana, al igual que los roles asignados al sector público y privado en la concreción de dichas iniciativas. Tanto bajo la lógica de los “deberes del Estado”; del paradigma del libre mercado como modelo de desarrollo y el marco de la economía globalizada; y desde el modelo de responsabilidad social, ambiental, cultural, del sector privado. En ese marco, la herramienta del Plan Maestro Urbano, es recurrentemente usada tanto en el ámbito público como en el privado, ya que constituye un dispositivo flexible, con múltiples ventajas, por sobre el modelo de proyecto basado en la idea de una imagen física terminada desde su gestación, supuestamente difícil de concretar o de realizar.

La crítica y evaluación del éxito en proyectos de regeneración urbana, según sus objetivos, aplicación de herramientas de planificación, así como respecto los propios resultados físicos e impactos de cada iniciativa, es un tema relevante.

El presente artículo desarrolla algunas ideas en torno a estos elementos usando como ejemplo el Proyecto Portal Bicentenario<sup>2</sup>. Se expone, a modo de ensayo breve, algunas de las ventajas y debilidades de una herramienta cada vez más ampliamente usada en la producción de ciudad: el Plan Maestro Urbano; en su aplicación a megaproyectos con sentido público, liderados por el Estado y desarrollados por el sector privado.

## Lo “Público” en un Proyecto de reconversión urbana

“Lo Público”, puede definirse como aquellos elementos de tipo colectivo, en un sistema social, aquello dónde el bien común de toda la población es un objetivo. Es un espacio de articulación o acuerdo entre intereses individuales y grupales, un espacio de acción eminentemente participativo, de experiencia, manifestación y expresión. “Lo Público” se construye y constituye como aquello, donde se supone el encuentro y tolerancia de una sociedad que define sus objetivos, los coordina y pone en prioridad.

En nuestras sociedades es un agente teóricamente desinteresado; el Estado, el que a través de sus instituciones, ha hecho suya la misión de articular los intereses personales en intereses grupales tendientes a la vida colectiva.

Lo público de un proyecto, guarda relación a la esfera de implicaciones o efectos (muchas veces muy difíciles de medir) de una iniciativa sobre el bien común de todo un grupo social y las posibilidades de que éste se constituya, desde la gestación del proyecto, a lo largo su ejecución y como su resultado. Esta búsqueda, implica muchas veces roce con actores sociales de poder o sin él, oposición, discusión y conflicto. Ello implica cierto nivel de voluntarismo y cierto nivel de acuerdo. Y una rotunda claridad en los objetivos públicos de cualquier proyecto, que exige una toma de postura, que, con cierto nivel de certidumbre tranquilizadora, defina no sólo el camino a seguir, y la convicción del éxito final de la operación.

Los proyectos urbanos, son la manifestación concreta del accionar de

agentes interesados en la construcción de la ciudad o en su desarrollo<sup>3</sup>. Los objetivos de ese accionar son distintos para cada actor. En el caso de los proyectos de regeneración urbana, dónde son muchos los actores involucrados, el solo hecho de articular voluntades, es en sí, una oportunidad y un beneficio. Es allí donde la definición de las herramientas a utilizar toma relevancia.

En el mundo no existen estudios concluyentes sobre cual es el mejor modelo de satisfacción de necesidades sociales; si desde el Estado, el sector privado, o modelos mixtos. Pareciese ser que esto depende de las condiciones de contexto de cada necesidad y servicio, de la propia forma en que el sector privado es capaz de responder a las demandas y expectativas de los habitantes, y al grado de éxito con que el sector público define las condiciones y fiscaliza el negocio de cada encargo al sector privado.

El discurso dominante en Chile, asume que el sector privado, bajo la dirección del Estado, puede desarrollar cualquier iniciativa que el país requiera. Se ha delegado en él, la responsabilidad de una buena parte de las tareas que antes desarrollaba el Estado, liberando a este último de una gran cantidad de burocracia administrativa, al tiempo de permitir el desarrollo de un sector privado cada vez más activo y motivado en participar de aquellos negocios, donde es el Estado quien organiza y garantiza la demanda.

El aparato público convoca, coordina y promueve el desarrollo de acciones concretas, que son traspasadas para su ejecución al sector privado organizado, quienes postulan, ganan y ejecutan las obras y servicios dentro del marco de referencia que ha puesto el promotor estatal. Ello se estructura a través de concursos de propuestas y licitaciones, como sistemas de compras públicas. Para el caso del desarrollo urbano chileno, el sector público, encarga al sector privado, diagnósticos urbanos, la prospección y ejecución de Planes de Desarrollo Comunal, Planes Reguladores, Seccionales y herramientas de Planificación Territorial.

Este modelo ha permitido grandes avances en materia de infraestructura y servicios, pero también ha debilitado las capacidades del

<sup>2</sup> No es posible juzgar aún resultados físicos de esta iniciativa. Sí, algunas tendencias, con un énfasis académico y potencialmente práctico; ese ha sido el énfasis del presente artículo, y por tanto se abstrae de discusiones de tipo más general, que guardan relación a la pertinencia de este proyecto, tomando un enfoque más centrado en las herramientas de planificación aplicadas.

<sup>3</sup> Por desarrollo urbano se entiende algo más allá de la mera construcción de edificios y espacios públicos, lleva entrelazado objetivos de calidad de vida y sostenibilidad de las intervenciones; así como un estatus de dignidad para el habitante.

Estado para abordar materias tan importantes como la planificación y desarrollo urbano. Es posible decir que el Estado carece hoy de una adecuada estructura para abordar la gestión integral del Desarrollo Urbano. Con dificultad se articulan hoy las diversas voluntades y objetivos de actores públicos y privados, generalmente actúan dispersos, inclusive contrapuestos, o en contra de un desarrollo urbano equilibrado. Esta progresiva pérdida de capacidades, del Estado en materia de desarrollo urbano, significa que cada iniciativa es sometida a la lógica del sector privado, quien asume la tarea de desarrollo de cada encargo.

Entonces, ¿se asegura, el sentido público que las propuestas requieren?, ¿es posible que un proyecto público de planificación y diseño urbano sea desarrollado por el sector privado, sin perder su sentido o parte de él, en el esquema de un Estado promotor del desarrollo?

Los proyectos urbanos liderados por el Estado, generalmente tienen un triple aspecto respecto su énfasis público, que los lleva a una situación contradictoria:

Por una parte, el Estado debe asegurar el sentido público de sus propuestas; éstas suponen ventajas por sobre intervenciones desarrolladas con fines de negocio inmobiliario, movidos por el lucro. Estas propuestas tienen elementos diferenciadores importantes y ambicionan la satisfacción de necesidades de un amplio grupo de población, inclusive buscan revertir tendencias persistentes del mercado en la ciudad; además deben poder interpretar y satisfacer las aspiraciones que la sociedad tiene para con todos los aspectos de dicho proyecto.

Por otra parte, está la necesidad de constituir proyectos viables, concretos, dado el marco de responsabilidades del Estado para con la sociedad, la responsabilidad de administración de recursos públicos escasos y sobre todo la necesidad de que cada proyecto avance, luego del conjunto de, acuerdos, inversiones en estudios y prospecciones que es necesario realizar para la gestación y evaluación preliminar de un proyecto, y de los compromisos políticos que se asumen una vez lanzada la iniciativa.

Por último, los impactos de cualquier proyecto urbano, siempre recaen en mayor medida sobre un grupo reducido de actores. Es el entorno inmediato de los proyectos urbanos, los actores locales, municipios, organismos sectoriales encargados de llevarlo a cabo, quienes en mayor medida, son los primeros en “sentir” los impactos del proyecto,

tanto como organizaciones y como actores individuales; junto con diversos niveles de responsabilidad en la gestión, evaluación e implementación del proyecto en las reparticiones públicas.

Esta triple dimensión de los proyectos urbanos liderados por el Estado, tiene como consecuencia que:

Una vez que comienzan, éstos deben: primero realizarse y constituirse; ello significa, el riesgo de que la ejecución del proyecto se transforme en un objetivo, más allá del sentido original de las propuestas. La planificación y gestión de la ciudad desde el ámbito público supone, entonces, cierto nivel de objetivos básicos, que deben distinguirse de los propios proyectos; los proyectos en sí mismos no son el objetivo de la planificación y gestión urbana, y por tanto es necesario distinguir y valorar la lógica conceptual de un proyecto.

Los proyectos urbanos impulsados por el sector público, deben, luchar por no perder los elementos que le otorgan su sentido público, al tiempo de que deben competir en el mercado con proyectos inmobiliarios, sin los requerimientos que el proyecto, en tanto propuesta pública tiene.

Además deben sobrepasar los roces y conflictos que generan tanto los actores sociales e institucionales, integrándolos en una dinámica participativa, con la doble función de disminuir el conflicto y satisfacer la “necesidad de participación”. Todo ello con herramientas, capacidad de gestión y presupuestos limitados.

Entonces, para que “lo público” exista en un proyecto urbano, no sólo debe existir capacidad de propuesta y diálogo, por parte de el aparato estatal, sino también de negociación e imposición. Es necesaria una articulación constante de los intereses colectivos, con los intereses particulares de cada actor, definidos éstos a través de acuerdos en las esferas políticas, económicas y de participación ciudadana. Para ello es necesario disponer de una plataforma permanentemente articulada de discusión y diálogo, y una rotunda e intransable claridad en los objetivos del proyecto. Al referirse a un megaproyecto público de diseño y gestión urbana, este hecho es aún más relevante, dado su alcance, función y horizonte temporal.

En ese contexto, cada proyecto urbano liderado desde el sector público, constituye una importante oportunidad para

la constitución de modelos útiles para la actuación futura, así como para testear las herramientas disponibles y fortalecer las capacidades institucionales, credibilidad ante los agentes privados y la opinión pública.

## Megaproyectos urbanos

Los megaproyectos urbanos son hoy un fenómeno recurrente, vienen a constituirse, como una importante forma de hacer ciudad<sup>4</sup>. Corresponden a un caso particular de iniciativas que dada su envergadura, requieren de una gestión y dispositivo de negocio diferente al de un proyecto menor, tienen plazos generalmente extendidos en el tiempo, inclusive muchas veces se organizan como sumatorias de proyectos menores, articulados y definidos en el tiempo por una estrategia estructurada. Lo que los caracteriza es justamente que se organizan como empresas (públicas o privadas), dirigidas por una gerencia, la que administra la ejecución del proyecto. Se definen en función de dispositivos de gestión y no a través de sistemas de planificación tradicional o normativa, donde el instrumento de planificación no es lo relevante, aunque se utilice.

En un megaproyecto urbano, el resultado importante no es tanto una imagen urbana física, sino más bien la consolidación de una marca asociada a un territorio en la ciudad, cuyo éxito depende de la generación de ciertas condiciones de centralidad (reales o artificiales) y de accesibilidad, que posibiliten el aumento del valor de suelo y la competencia por el uso del espacio (su posicionamiento en la urbe como espacio atractivo para cierto tipo de negocios o actividades). Esto se logra entre otras formas a través de dispositivos como los llamados “proyectos ancla” o proyectos atractores de actividades: malls, multitiendas, colegios, proyectos temáticos de oferta exclusiva (como zoológicos); mediante el mejoramiento de la oferta urbana de espacios públicos, mediante parques o secuencias de plazas, etc. Dichos proyectos permiten posicionar al territorio diferenciándolo del resto de la ciudad, lo que aumenta el valor de suelo y genera expectativa por el uso del espacio.

Un megaproyecto urbano constituye una estrategia generadora de valor, busca aumentar gradualmente el valor de suelo. La realización de distintas etapas en un megaproyecto es una estrategia en esa línea, por la vía de generar marca y posicionamiento.

<sup>4</sup> Esta forma de operación urbana amerita estudios más profundos sobre su función, herramientas, procesos, gestión y resultados.

Con cada lanzamiento un megaproyecto reactiva la expectativa sobre sus terrenos, suma nuevos actores, desechan actores en contra. Para ello un megaproyecto urbano, dispondrá de herramientas que generen certidumbre en el mediano y largo plazo tanto para los actores públicos como para el sector privado. Pero requiere de un importante nivel de flexibilidad para ajustarse a las condiciones de mercado cambiantes.

### Plan Maestro Urbano e imagen objetivo en megaproyectos urbanos

Un Plan Maestro Urbano es un instrumento que busca poner en relación las distintas acciones de intervención sobre un territorio para la creación de condiciones ideales para el desarrollo urbano o actuación sobre un conjunto urbano existente. Busca ser una propuesta integral de ocupación físico-espacial del territorio, para el mejoramiento del conjunto total. Es un marco amplio de actuación para los diversos actores que participan de manera continua en la iniciativa, busca integrar acciones de diferente escala y cobertura, y respecto diversos temas tratados sistémicamente y bajo unas condiciones históricas dadas, condiciones de participación ciudadana (apoyo-oposición), y condiciones políticas, financieras e instrumentales dadas.

Con exactitud el desarrollo de un Plan Maestro no corresponde a un dispositivo de “planificación tradicional”, sino más bien, a un esquema de una gestión o gerenciamiento de cierto territorio, donde se establecen criterios orientadores de la acción, gestión, e inversiones, en pos de la materialización de una visión de desarrollo para el área de estudio. Corresponde a un dispositivo generalmente inserto en el marco conceptual de la Planificación Estratégica, cuya lógica proposicional del destino, uso y visión de desarrollo para el territorio de intervención nace de una evaluación de las potencialidades y limitaciones que forman parte de la iniciativa, que toma forma de fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas, a través de un análisis supuestamente participativo.

El Plan Maestro, corresponde a una definición de acciones o gestión en etapas, dilatada en el tiempo, cambiante en objetivos proyectuales, pero con una clara estrategia de posicionamiento e implementación, fuertemente vinculada a la respuesta a las condicionantes negativas o limitaciones que significan riesgos para la materialización del proyecto, así como al aprovechamiento de las cualidades del terreno y su entorno, para

el éxito de la operación. Supone elementos como estrategias de inversión, de etapas, estudio de escenarios o cambios normativos necesarios, inclusive, lineamientos sobre como deben estructurarse los aparatos de gestión o estructuras institucionales necesarias para el éxito de la iniciativa. Presenta además una “imagen objetivo”, o proposición de imagen y traza urbana, correspondiente a la imaginabilidad del lugar, expresada en una ilustración gráfica, que da expresión física al Plan Maestro.

Los Planes Maestros, constituyen dispositivos flexibles de articulación de intereses, acorde a los objetivos de un megaproyecto urbano. Constituyen una herramienta relativamente fácil de administrar y ajustar a las circunstancias concretas que se presenten en el desarrollo del proyecto. El Plan Maestro, ofrece adecuadas posibilidades, para transar y sensibilizar los resultados de cada etapa, e ir definiendo “en la contingencia” el nivel de alcance de la propia voluntad política institucional y económica, para con un proyecto. Constituye una plataforma sobre la que la gerencia de un proyecto conduce, reformula los objetivos y traduce sus decisiones económicas a la forma urbana. De este modo, permite ir generando paso a paso, un contexto adecuado al negocio, tanto desde la acomodación de ésta a los dispositivos normativos, o modificación de éstos a las propuestas (con cambios a los instrumentos vigentes de planificación urbana), así como el escenario económico, acorde a los objetivos del proyecto.

Por otra parte, un Plan Maestro, para un megaproyecto urbano, en tanto proceso y dados sus plazos, permite librarse de la imagen de un proyecto de la autoridad de turno (sea esta pública o privada), o de la idea de un proyecto con autor: despolitizando la iniciativa, permitiendo articular los objetivos variables de cada autoridad en el tiempo, además de diluir las responsabilidades, ante la posibilidad de fracaso; y salvaguardar cada etapa del proyecto, ante sus detractores, esgrimiendo el argumento de un proyecto no terminado. Por último, permite minimizar el impacto de normativas que afecten al proyecto por su magnitud<sup>5</sup>, haciendo posible que cada etapa sea considerada, ante la norma como una iniciativa diferente.

Un Plan Maestro Urbano en un megaproyecto con énfasis público, busca, articular las múltiples y complejas variables que intervienen, para lograr una aproximación sistémica a la ciudad, en la que el proyecto se inserte estratégicamente en su entorno urbano, económico, político y de gestión, anticipándose a problemas y garantizando la factibilidad de la implementación del proyecto<sup>6</sup>. Este hecho, y dada la envergadura de los desafíos, significa la incorporación de una dimensión de factibilidad de las propuestas “dentro del esquema de las tendencias del mercado y modelos de desarrollo urbano relacionados a esas tendencias”, que muchas veces direcciona o tensiona a dichas propuestas a minimizar aquellos aspectos de menor retorno económico. Esto posibilita que la herramienta Plan Maestro Urbano, corra el riesgo de ser transformada en un mero dispositivo de gestión económica, normativa y comunicacional, más que una verdadera herramienta de consecución de objetivos públicos y/o de diseño urbano: un dispositivo transaccional para mediar entre la calidad deseada de un proyecto y una forma urbana dirigida por las condiciones y tendencias del mercado; que utiliza el “modelo de ciudad deseada” o “imagen objetivo” en el proceso de planificación y participación; pero que delega, en dicho modelo o prospección física, muy poca responsabilidad en tanto imagen física de la ciudad a construir.

La imagen objetivo, en términos físicos, o imagen urbana deseada, pasa a ser tan solo un referente ilustrativo de lo que podría hacerse en el terreno, queda relegada a un mero instrumento de “comunicación” que permite al aparato gestor, cumplir con su rol de motivador hacia el proyecto. Sin embargo, dada la definición en etapas y los niveles de flexibilidad de la propuesta, es posible que decisiones posteriores, afecten y modifiquen la imagen señalada y por tanto afecte las expectativas que algunos actores se hacen en etapas previas.

La imagen objetivo, cumple desde esta perspectiva con una función, como instrumento generador de la certeza e incertidumbre, necesarias para que el proyecto pueda generar renta, facilita la incorporación de actores interesados en participar del proyecto, ayuda a disminuir el roce de

<sup>5</sup> Normativas ambientales, por ejemplo.

<sup>6</sup> La herencia de la planificación estratégica, y su aplicación sin el rigor necesario, son uno de los aspectos que es necesario evaluar, al analizar el éxito de la metodología de Planes Maestros Urbanos, que la utilizan. Las concepciones de planificación estratégica, como método de elaboración de planes de acción en el ámbito del urbanismo, hoy se encuentran en revisión.

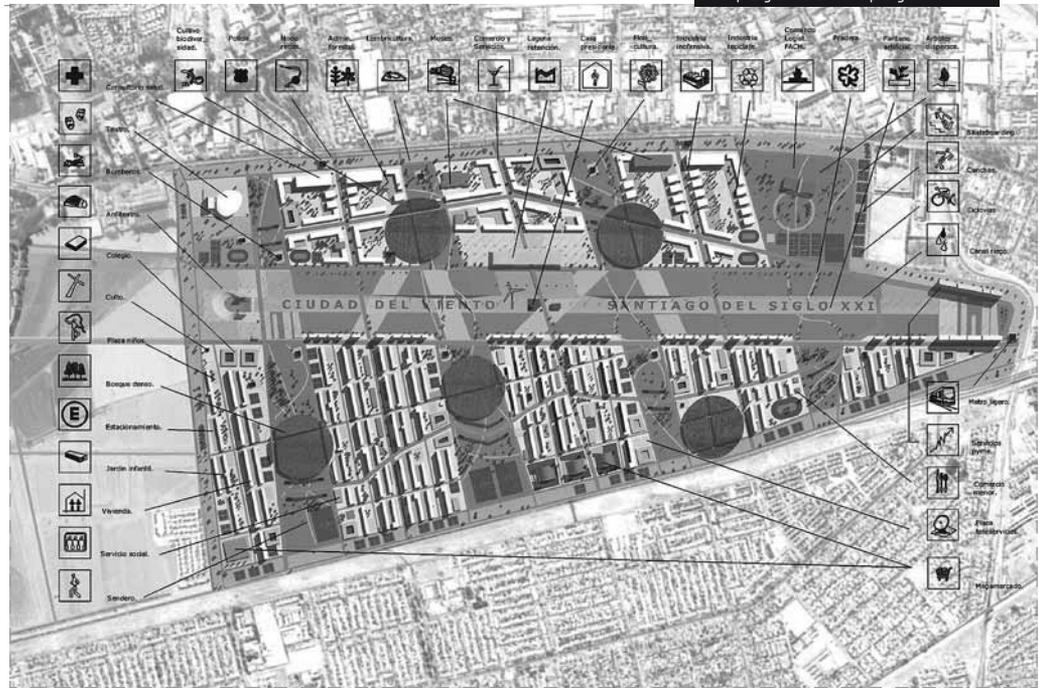
quienes se oponen; siendo posible enfatizar a cada actor, aquellos aspectos que “le hacen sentido”, sin la necesidad de mostrar una imagen conclusa de lo que “realmente se va a hacer en el paño urbano”<sup>7</sup>. Se considera relevante velar por la transparencia necesaria que todas las materias públicas requieren. El aspecto de ecuanimidad en el acceso a la información, y a la certeza del desarrollo urbano, así como es –o debiese ser– un derecho ciudadano.

El Plan Maestro Urbano, constituye una herramienta interesante para la materialización de megaproyectos urbanos con énfasis público. Como dispositivo de gestión, constituye una herramienta flexible, de carácter orientador, valiosa en tanto brinda múltiples posibilidades a la gestión de un proyecto urbano. Sin embargo, es necesario presentar y debatir los resultados de esta herramienta, en función tanto de sus ventajas como de sus limitaciones para el logro de objetivos públicos relacionados con el sentido de las intervenciones, la forma e imagen urbana resultante.

### Proyecto Portal Bicentenario

El Concurso Internacional de Ideas, en 2001, es punto de partida oficial y el anuncio a la opinión pública, del proyecto de regeneración urbana Portal Bicentenario, que prometía un carácter modélico del accionar público en materia de urbanismo, con motivo del Bicentenario de la Independencia de nuestra República: la transformación a usos urbanos del Aeropuerto Cerrillos. La responsabilidad de las decisiones corresponde al Estado, quien mantiene la dirección del proyecto, y se compromete en la ejecución de obras y servicios para el Bicentenario. Es el sector privado el principal encargado del diseño y ejecución del proyecto.

De las 71 propuestas que participaron en el Concurso Internacional de Ideas, el jurado seleccionó un paquete de propuestas variado en estructura, pero que aglutinaba algunas características en común, como lo son: la fuerza en la imagen y mensaje del proyecto, una estructura urbana clara que incorpora mixtura de usos de suelo, conectividad con el entorno inmediato, y un alto porcentaje de



áreas verdes, valores considerados deseables para la intervención.

Los planteamientos de la propuesta ganadora definen una estructura física y programática e imagen urbana cuyo principal objetivo era reflejar tanto la idea de desarrollo urbano sostenible, y representar la idea de espacialidad urbana que rememore el antiguo uso del aeropuerto. La propuesta reflexiona ante la inequidad en la repartición y acceso a las áreas verdes, en la RM<sup>a</sup>, y busca equilibrar en parte esta diferencia, al menos para las comunas de Cerrillos, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo; generando una estructura urbana rica en espacios verdes públicos, diversidad de usos de suelo y actividades; el proyecto se tituló: Ciudad del Viento.

En lo práctico, se buscaba minimizar el impacto que una urbanización tradicional produce, sobre las corrientes locales de viento, a través de evitar el caldeoamiento de la masa urbana, generador de corrientes convectivas de aire ascendente, con la incorporación de reguladores térmicos: un alto porcentaje de áreas verdes (más de 130 há.) y masas de arborización densa. Se buscó además generar un territorio denso en población (como base 400 hab/há aprox.), muy por sobre el promedio de población de Santiago, para obtener un trozo de ciudad densa (compacta), capaz

de generar un cierto nivel de intensidad de ocupación del espacio y mixtura programática. Se buscó con ello aumentar los niveles de diversidad y complementariedad en los usos urbanos y flujos de información, lo que reduce la pérdida de complejidad local, propia del territorio urbano contemporáneo<sup>8</sup>. El proyecto debía hacerse cargo, a través de su programa, de una porción de sus demandas de recursos y energía y de la emisión de residuos, regulando los procesos una vez construido, disminuyendo su impacto en la ciudad.

La estructura urbana de Ciudad del Viento planteaba una vialidad estructurante en sentido norte-sur y oriente-poniente, vinculando al proyecto con la trama urbana circundante, ya fracturada por: carreteras, líneas de ferrocarril, grandes vacíos y los propios accidentes geográficos de la comuna Cerrillos. Esto aseguraría que el proyecto ofreciera a las comunas de Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, con altos índices de riesgo social, acceso a la nueva oferta urbana generada, a través de tres vías conectoras. Los criterios de diseño de este paño urbano, deberían mantenerse hacia el sector sur inmediato a la propuesta, terreno que constituye una unidad funcional con dicha área.

<sup>7</sup> Esta perspectiva, dificulta una real inclusión de los aspectos de desarrollo local y empoderamiento, deseables como producto de los procesos de participación, que los proyectos públicos requieren; resulta muy difícil involucrar a los actores no participantes del negocio en la definición de los aspectos de imagen y traza urbana, deseables para la ciudad, situación concreta que para el habitante urbano es más importante que los éxitos de un proyecto en términos de gestión o de aplicación de instrumentos.

<sup>8</sup> OMS recomienda 9 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante para áreas urbanas. Santiago cuenta con 4 m<sup>2</sup> aprox. por habitante, según estimaciones. Su distribución muy desigual desfavorece a las áreas del sur y surponiente de Santiago. No existen mediciones certeras para la Región Metropolitana de este indicador.

<sup>9</sup> Planteamientos de múltiples autores, entre ellos: Rueda S., Hough M., Mc-Harg I., Naredo J.M., Bettini V., González I., Verdaguier, C., y quien suscribe.



La voluntad de premiar esta propuesta, mostró cierto nivel de voluntarismo estratégico, al vincularla a un modelo diferente de hacer ciudad, concordante con el discurso del desarrollo sostenible. A nivel mundial, se están desarrollando innumerables proyectos relacionados al tema, inclusive se han organizado concursos internacionales de fondos para el fomento de este tipo de iniciativas<sup>10</sup>. Sin embargo, los proyectos ganadores del Concurso de Ideas, y sus conceptos, serían sólo referenciales respecto las bases para el desarrollo de la etapa siguiente<sup>11</sup>.

En 2002 las Bases de Licitación del Plan Maestro Portal Bicentenario, definieron los principios que guiaron el proceso posterior de desarrollo del Plan Maestro e imagen objetivo. Si bien se recogieron en ellas algunos lineamientos basados en las propuestas del Concurso de Ideas, el encargo no fue desarrollar o viabilizar la propuesta ganadora, ni sintetizar su sentido, criterios y objetivos, sino "generar una propuesta nueva capaz de recoger las principales lecciones que surgen del concurso anterior"<sup>12</sup>.

El Plan Maestro fue definido como una carta de navegación que plantea los objetivos y lineamientos del proyecto, enmarcados en las posibilidades que otorga el mercado<sup>13</sup>, dado que el proyecto debe amortizar costos

<sup>10</sup> Miguel Ruano, en su libro *ecourbanismo* (1998), muestra sesenta proyectos, basado en siete diferentes taxonomías. Entre los concursos se encuentra el reciente Holcim Awards, que en abril de 2006 ha concedido 1 millón USD como premio a los mejores proyectos de construcción sostenible después de una serie de cinco concursos. Los ganadores del Holcim Awards Oro: un proyecto de integración urbana en Caracas, Venezuela y el diseño de una nueva estación central de tren en Stuttgart, Alemania.

<sup>11</sup> La gestión de concursos de ideas de arquitectura, es buena herramienta para abrir una discusión disciplinar en torno a los objetivos de un proyecto. Fomenta el debate, participación, y puede ser un poderoso aliado de los objetivos de desarrollo local, empoderamiento y educación cívica, en un proyecto liderado por el Estado. Es también, un potente dispositivo de difusión y publicidad, para el lanzamiento y generación de marca, de una propuesta urbana.

<sup>12</sup> Extracto llamado a licitación Plan Maestro Portal Bicentenario. Lic. N°11/2002-2 MINVU - Gobierno de Chile - Segundo llamado.

<sup>13</sup> Se adopta como escenario de desarrollo la propuesta que considera 15.336 viviendas, con una población aprox. de 61.344 hab. Distribuidas en 3.096 viviendas en Town Houses (20%), 4.608 viviendas en edificios de 4 pisos (30%), 7.632 viv. en edificios 10 pisos (50%), con un rango de valor entre 880-2.800 U.F, escenario condicionado al alto estándar de calidad urbana ya que la proporción de ventas casas v/s departamentos, dentro del Área Metropolitana es de 30% casas y 70% deptos.

del terreno; potenciar el terreno como activo principal para la generación de capital; generar recursos para intervenciones en materia de infraestructura, áreas verdes y servicios públicos, que preceden a los desarrollos inmobiliarios. Además el Proyecto deberá proponer el uso de recursos de tipo sectorial; atraer inversión privada mediante estímulos e incentivos de mercado, elementos regulatorios y modalidades de alianza con el sector privado, como concesiones, licitaciones, etc. Deberá considerar la definición de mecanismos que permitan la construcción, operación y mantención de la infraestructura, equipamiento y espacios públicos del proyecto. La estrategia de desarrollo se plantea por etapas, con plazos coherentes con el Plan Bicentenario.

Portal Bicentenario se define como un megaproyecto público y no un proyecto inmobiliario (a pesar de que los contenga). La gerencia del proyecto intenta mantener esa diferencia, dentro de lo que las propias herramientas, presupuestos y de lo que los arreglos contractuales llevados con el sector privado posibilitan (mecanismo de licitaciones públicas).

Sus objetivos son: una imagen urbana unitaria, identidad propia; diversidad funcional; integración social y espacial respecto al entorno; intensidad de ocupación del terreno; generosa dotación de espacios públicos y áreas verdes; espacios urbanos de calidad; acceso equitativo a equipamiento y a transporte público; y un amplio espectro de posibilidades en el ámbito residencial, de empleo, de servicios, de recreación, entre otros. Las intenciones que este proyecto tiene para con la Ciudad de Santiago, son importantes y es necesario reconocerlas como positivas; la ubicación de un parque de cincuenta hectáreas, la construcción de un centro cívico comunal para Cerrillos, son sólo algunos de estos aspectos<sup>14</sup>.

La opción que abre el proyecto Portal Bicentenario al Estado, es una opción histórica. Se tiene la oportunidad de desarrollar un modelo de urbanización que indique el tipo de ciudad que desea impulsar para el nuevo centenario. Se dispone de la voluntad política

de intervenir y llevar adelante el proyecto. El proceso se ha iniciado y ya presenta resultados.

La participación, ha sido uno de los requisitos del proyecto, por tanto éste ha contenido procesos de sensibilización, información y opinión, para con agentes de la sociedad en general y de distintas reparticiones públicas. Este proceso, en tanto discusión al interior del aparato público y sociedad civil, no ha estado exenta de contratiempos y dificultades, dada la variedad de actores; críticas a la operación de cerrar un aeropuerto para destinar sus terrenos a usos urbanos; y a los impactos de esta decisión sobre el crecimiento de más de tres mil hectáreas, en las comunas de Cerrillos, Maipú, San Bernardo, Lonquén y Calera de Tango, al liberar las restricciones de usos a los territorios en el cono de aproximación del Aeropuerto y al dotar a amplios sectores de infraestructura y servicios públicos, sin una planificación del desarrollo urbano de las unidades territoriales inmediatas al terreno<sup>15</sup>.

Según las bases de licitación y la propuesta técnica hecha por Asociación Portal Bicentenario, el Plan Maestro Urbano hace referencia a un marco conceptual basado en la planificación estratégica y a las herramientas de gestión urbana. La imagen objetivo planteada hace referencia explícita a los planteamientos del Nuevo Urbanismo. Dado el contexto instrumental y el marco conceptual que el proyecto supone (el rol del Estado como guía del sector privado) es el agente privado sobre quien recae la responsabilidad de elaborar el Plan Maestro, las preguntas que surgen son: ¿Qué se pierde en el camino del uso de herramientas como el Plan Maestro Urbano, en el proceso de articulación de actores, intereses y relaciones contractuales, al momento del desarrollo de un megaproyecto público de regeneración urbana? ¿Son adecuadas las herramientas disponibles?

Se plantea la hipótesis que la elaboración de Planes Maestros en el contexto antes citado, de gestión y de políticas públicas, genera como resultado, una visión

desvirtuada de las ideas originales planteadas para los proyectos, lo que redundará en una progresiva pérdida del contenido público de las propuestas. Una visión de desarrollo, híbrida entre voluntades con sentido público, cedidas a modelos de desarrollo basados en la lógica de los intereses privados.

Para el caso de la propuesta ganadora del Concurso de Ideas, ésta, es desprovista, de gran parte de su contenido conceptual que apuntaba a la idea de un desarrollo urbano sostenible<sup>16</sup>. Su carácter modélico, en tanto forma urbana, que buscaba nuevas relaciones entre el programa urbano y los flujos de materia y energía en la ciudad, sus planteamientos hacia generar una ciudad pedagógica, la propia visión de el espacio público como un espacio productor de biomasa y un espacio productivo en términos ecológicos, se diluyen para dar paso al carácter modélico de la gestión e implementación del proyecto, aspecto no poco relevante, pero incompleto.

Resguardar el sentido público y conceptual de la propuesta implicaría abordar de forma seria los planteamientos del desarrollo urbano sostenible. Esto no es menor, dados los objetivos de Portal Bicentenario y sobre todo considerando que todas las propuestas ganadoras de la etapa del Concurso de Ideas planteaban como contenido o discurso explícito la idea del desarrollo urbano sostenible<sup>17</sup>; marco conceptual muy común en Planes Maestros de Desarrollo Urbano, en otras latitudes.

Se trata de que la propuesta, base su sentido en una visión de tipo modélica, que apunte a reconocer la necesidad de orientar el desarrollo urbano hacia bases ecológicas y socialmente más sostenibles, además de ser económicamente viable. Propuestas como Kronsberg en Alemania, Hellenikon<sup>18</sup> en Grecia, reflejan de mejor medida estos aspectos, que a juicio del autor, son clave en una propuesta urbana contemporánea, sobre todo en una propuesta pública, en la ciudad de Santiago, una de las ciudades más contaminadas y socialmente polarizadas de América Latina<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Como hemos dicho antes, más allá de las críticas a la operación misma y de las ventajas de este proyecto, lo que motiva este artículo es el uso de la herramienta Master Plan.

<sup>15</sup> Críticas por cierto justificadas en tanto estos aspectos no sean considerados como parte del proyecto, en tanto proyecto público.

<sup>16</sup> Al menos hasta esta etapa de desarrollo.

<sup>17</sup> Si bien las propuestas presentadas al Concurso de Ideas, tienen en general un nivel de desarrollo técnico, bajo, dados los alcances del propio concurso, se estima que constituyen un aporte importante en la línea de lo que la comunidad disciplinar espera de un proyecto de este tipo.

<sup>18</sup> Proyecto que contempla un parque de casi el doble del tamaño que el terreno completo de Portal Bicentenario.

<sup>19</sup> En América Latina, las ciudades más contaminadas son Ciudad de México, Sao Paulo, Caracas, Quito, Bogotá, Rio de Janeiro y Santiago de Chile.

Proyecto ganador Concurso de Ideas.



Imagen Objetivo Plan Maestro Portal Bicentenario.



Incorporar de forma seria criterios de desarrollo sostenible al desarrollo urbano, significa más que la definición de una línea base ambiental (análisis de las condiciones ambientales del sistema natural: clima, suelo, agua, flora y fauna; las del medio urbano construido y social) y la adecuación a la normativa ambiental vigente, análisis de riesgos por contaminación y acoplamiento a iniciativas públicas de tipo más general, aspectos obviamente considerados en la propuesta.

Incorporar la idea de desarrollo urbano sostenible, significa sobrepasar los estándares ambientales requeridos por las normativas vigentes, abarcando además planteamientos respecto toda la forma urbana y procesos que en ella se suceden. Significa propender a una actividad urbanizadora tipo compensatoria, a la rehabilitación urbana ecológica de las ciudades. Se trata de que cada intervención en la ciudad defina mecanismos para incorporarse a un sistema de gestión de la materia, energía, e información que minimice el impacto que el fenómeno de urbanización produce. Se trata de que cada intervención en la ciudad establezca mecanismos de gestión de su territorio, que apunten a un metabolismo de tipo circular respecto el

consumo de energía y materia. Esto afecta el modo en que se relacionan las funciones y usos urbanos, y la dinámica de las relaciones entre proyecto y organización del territorio, esto va mucho más allá de la definición de criterios ambientales sino más bien es un real desafío para la gestión del diseño urbano, y administración del territorio<sup>20</sup>. Estos aspectos estaban incorporados en la propuesta original para Portal Bicentenario, y en el camino de su desarrollo como propuesta fueron olvidados.

Si bien la propuesta urbana planteada en esta segunda etapa incorpora una estrategia general, en que considera aspectos ambientales como la circulación de vientos<sup>21</sup>; mixtura general de usos de suelo para el conjunto del paño urbano; una densidad bruta mayor al promedio de Santiago (248 hab/há); la voluntad general de una *mix* diverso de estratos socioeconómicos en el marco de las posibilidades del mercado; Incremento de la cobertura vegetal y de la dotación de espacios verdes de la comuna; criterios respecto el riego y el manejo del agua en el parque; la provisión de un transporte limpio, y de bajo impacto. Sin embargo, en general, la dimensión ambiental y de sustentabilidad de la propuesta es vista desde el limitado (tímido) enfoque *Bruntland*, en sus distintas dimensiones, económica,

social y ambiental, fusionadas y con igual jerarquía<sup>22</sup>.

El tema de las sustentabilidad ambiental de la propuesta se mantiene en general en un “segundo nivel, o jerarquía en las ideas del proyecto”, constituyendo un complemento tímido, más que el objeto principal<sup>23</sup>. Si bien la propuesta recoge la intención de generar una marca o “certificación ambiental” para Portal Bicentenario, ésta se plantea en términos de un desafío para ser abordado, ante el cual no se definen herramientas para su logro, y se relaciona el tema ambiental de la propuesta a los conceptos de recreación y turismo urbano, con el objetivo de traducir a rentabilidades económicas la aplicación de este tipo de lineamientos. Se corre el riesgo de que estos planteamientos queden sin definir líneas de acción contundentes al respecto.

La exclusión normativa de actividades como vertederos, plantas de transferencia de basura y cementerios, la definición de áreas de amortiguación ambiental, respecto al ruido, o usos de suelo “molestos”, indica como los criterios ambientales son considerados como otra variable “estratégica” para el éxito inmobiliario de la operación, pero no guardan relación directa a la sustentabilidad de la

<sup>20</sup> Sin duda esto excede las pretensiones del Plan Maestro Urbano para Portal Bicentenario o cualquiera en nuestro país. También está más allá de la clásica y complaciente definición *Bruntland* (1987).

<sup>21</sup> Principalmente por la incorporación del parque y edificaciones de mayor altura, en el sentido de los vientos y un incremento de la vegetación. El estudio ambiental desestima que el proyecto afecte la circulación de viento que ingresa a Santiago ya que esta corresponde a una masa de aire determinada por la altitud y superficie de toda la cuenca; por un fenómeno de escala, Portal Bicentenario, de sólo 2,45 km<sup>2</sup>, no alteraría el patrón natural de ingreso de vientos en 3.368 km<sup>2</sup> bajo la cota 1.000. Con lo anterior se estima que se mantendrían inalteradas las mismas condiciones de ventilación atmosféricas existentes en Santiago, al menos a escala macro.

<sup>22</sup> El estudio ambiental considera al “predio de emplazamiento sin componentes naturales de valor ambiental afectadas o degradados por la modificación normativa. Ello a pesar que no existen mediciones y estimaciones del impacto real respecto las corrientes locales de viento, condiciones locales de humedad, sobre todo respecto la variación producible en éstas con el efecto de poblamiento de las 3.000 hectáreas en el entorno del proyecto.

<sup>23</sup> Según la propuesta el eje temático: “Sustentabilidad”-“(Bio)diversidad” - Recreación - Turismo Urbano; otorga valor al Portal como proyecto emblemático.

Parque transversal. Los tipos edificatorios graficados en la imagen objetivo están referidos a los productos definidos en la propuesta inmobiliaria y perfil de producto en función de una propuesta de tipo inmobiliaria basada en las tendencias del mercado. El hecho de que el Plan Maestro no incorpora guías de diseño urbano, es un aspecto que deja en incertidumbre el tipo de desarrollos que existirán en su interior.



Urbe Arquitectos.

propuesta<sup>24</sup>, si bien estos criterios pueden ser adecuados y necesarios, para el particular caso de Cerrillos la exclusión de este tipo de usos en sí no es un aspecto contribuyente a la sustentabilidad ambiental de la propuesta.

El contenido ambiental del Plan Maestro, no constituye un desafío más allá de las propias obligaciones que el proyecto tiene. Ni la gestión, ni en la definición de presupuestos para la iniciativa, tampoco en la forma urbana resultante de la imagen objetivo, se encuentra la voluntad de hacer modelo a este respecto.

La imagen objetivo del Plan Maestro, sobre todo en los sectores construidos planteados, no difiere en gran medida de los desarrollos inmobiliarios tradicionales. Si bien la imagen objetivo en un Plan Maestro de las características del señalado, es sólo de carácter indicativo y en ningún caso es normativa, se considera que la imagen objetivo de Portal Bicentenario, no refleja una visión modélica, en aspectos de morfología e imagen urbana, más allá de la construcción de un importante y necesario parque.

La imagen objetivo, evolucionará con cada etapa de desarrollo del Plan Maestro, de acuerdo a los contextos políticos y económicos. Es, por definición una herramienta motivacional, vinculante de los actores que participen del proyecto, de tipo

transaccional. Por ello, si en etapas tempranas de la propuesta no se tiene un criterio claro de abordamiento de estas materias, incorporar estos elementos en etapas posteriores resulta difícil.

De la propuesta original, se mantienen los aspectos que fueron útiles a la generación de plusvalías al interior del paño urbano, como es el caso del parque central. Desde el punto de vista del diseño urbano, la disposición del parque longitudinal central, rentabiliza el suelo, al interior del predio generando plusvalías aprovechables por el proyecto, en mayor medida que si este parque se encontrara hacia avenida Pedro Aguirre Cerda o hacia la Autopista Central. Éste es un aspecto muy relevante en la definición de la estructura del paño urbano<sup>25</sup>.

Cabe destacar que las propuestas ganadoras, destinaron un porcentaje entre el 45 y 55% de la superficie del paño urbano a espacios verdes tipo parque, equivalente a más de 120 há de parques como promedio, cifra muy superior al 33% de superficie destinada a uso público (parques, plazas, y calles) exigido en las bases del concurso. Hoy esta superficie en la propuesta se redujo sustancialmente a 70 há de parque, distribuidos en un parque de 50 há y 20 há en parques transversales.

Por mucho que los objetivos de un mercado creciente en el ámbito de los megaproyectos urbanos sean coincidentes con algunos objetivos públicos como cierto estándar en los espacios verdes, el sector inmobiliario aún vende antivalores urbanos como atributos de los conjuntos; la conectividad selectiva es un ejemplo, donde se busca generar desconectividad con entornos no deseados o malos para el negocio inmobiliario. Es de este tipo de criterios de los que Portal Bicentenario debe cuidarse.

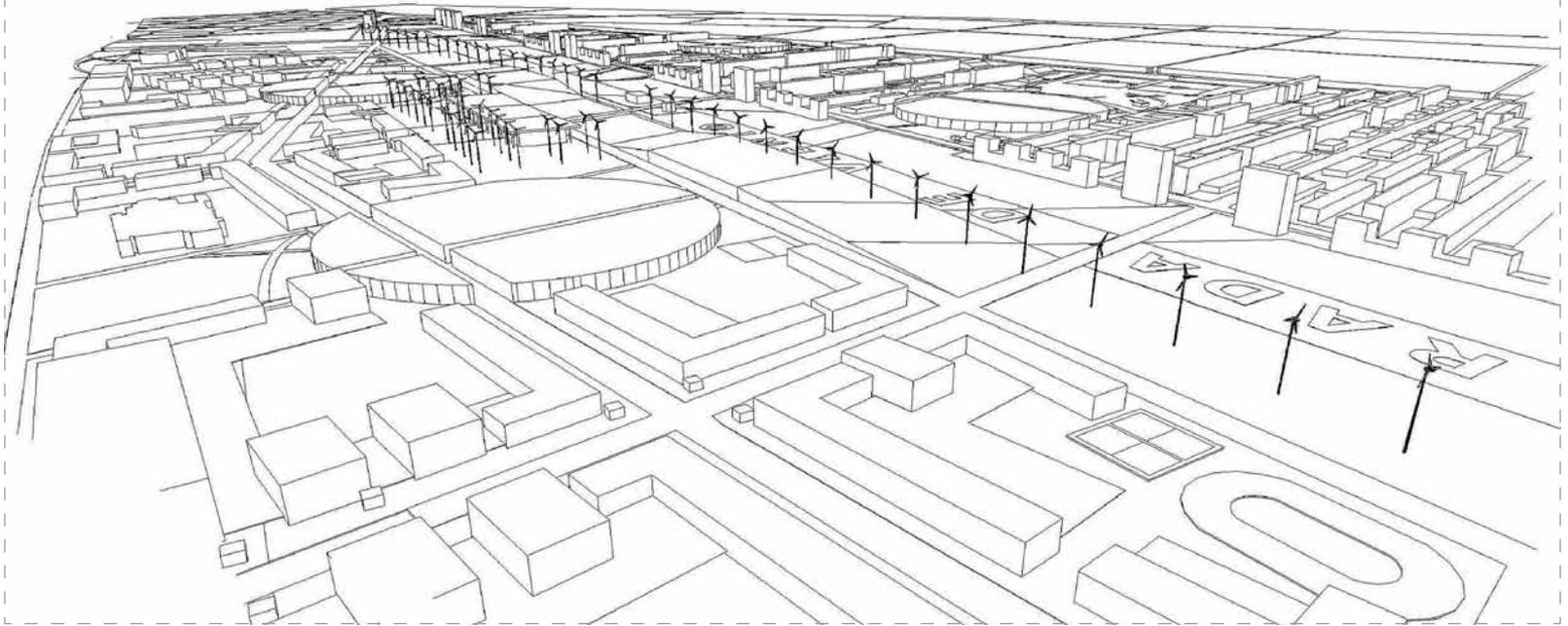
Sería lamentable que el proyecto con carácter modelo del accionar público en materia de proyectos urbanos para el Bicentenario, terminase cerrándose a dos de las comunas más pobres de Santiago, por constituir ésta una “debilidad” desde el punto de vista estratégico-inmobiliario<sup>26</sup>.

El proyecto ganador del concurso de ideas consideraba tres traspasos hacia el área de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Las alternativas de estructuración de usos de suelo planteadas por el Plan Maestro en cambio, generan potenciales barreras arquitectónicas y de usos de suelo, hacia las comunas degradadas de Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, que se suman a la desconectividad que genera la autopista en sus bordes. El único traspaso real existente hacia las comunas de Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, en la

<sup>24</sup> Existen en el mundo diversos ejemplos donde plantas de tratamiento de basura son el mejor ejemplo de sustentabilidad ambiental urbana.

<sup>25</sup> Tesis de Miguel Baudizzone y su equipo, asesores en propuesta Master Plan Portal Bicentenario; consideraba el sentido público de un parque que se constituye como borde hacia la avenida PAC, o hacia la autopista, en tanto supondría más usuarios potenciales de nivel metropolitano, por sobre un parque central que rentabiliza los predios al interior del proyecto, pero que se limita en su accesibilidad y presencia hacia la ciudad.

<sup>26</sup> Es de esperar que las etapas posteriores de gestión, incorporen más activamente, esta vez con carácter vinculante, concursos de ideas para el desarrollo de los barrios, y en éstos se defina lo que debe ser un barrio del Bicentenario, un centro comunal modelo, un sistema modelo para la gestión de RSD, concursos de proyectos puntuales, etc.



actualidad es un paso bajo nivel en avenida Lo Ovalle, en cuyo acceso se encuentra planteada una comisaría y un colegio; existe otro planteado en calle Plano Regulador, de difícil resolución dados sus costos, donde también se encuentran dispuestos equipamientos que generan una barrera funcional que separa a la vivienda de Portal Bicentenario, de su entorno inmediato PAC, barrera que se manifiesta en todo el borde nor-oriental de la propuesta.

El calce de las tramas urbanas a ambos lados de la carretera es un aspecto clave para la futura reconversión de comunas como PAC, que se encuentra en una situación aislamiento entre infraestructuras viales, ferrocarril y autopistas y debiese ser una prioridad para la gestión del proyecto<sup>27</sup>. Así mismo se debiera asegurar la conectividad interna en las distintas iniciativas al interior del proyecto, independiente del estrato socioeconómico para el cual estén diseñadas. La incorporación potencial de barrios cerrados, sería un triste resultado en este proyecto; hoy no es ni una posibilidad ni una certeza.

Es posible plantear la hipótesis que: un proyecto urbano guiado por herramientas de definición flexible, que no define forma urbana acabada, sino que da certeza de sólo algunos elementos estructurantes y que prospecta un futuro deseable basado en las condiciones de contexto actuales, desde un análisis

de tipo estratégico, limita la posibilidad de consecución de sus objetivos públicos.

Las herramientas de planificación y gestión debiesen asegurar la realización prioritaria de las obras necesarias para que los objetivos públicos no corran el riesgo de diluirse en la flexibilidad que otorga una herramienta como el Plan Maestro Urbano. Uno de los mecanismos para evitar ello es la definición de la herramienta "Guía de Diseño", con un carácter normativo para los megaproyectos en general. Otro guarda relación con la definición de herramientas de educación cívica que el proyecto pueda producir para introducir cambios en las tendencias y preferencias de los usuarios, dado su carácter ejemplificador. Esto guarda relación con el condicionamiento de las preferencias de mercado a través de los dispositivos publicitarios que se pudiese implementar<sup>28</sup>.

Un proyecto público con las características de Portal Bicentenario, brinda la oportunidad de asumir su potencial pedagógico, recodificador de las preferencias de los usuarios-consumidores. Éstos disponen de información limitada, dispuesta por el oferente a través de la publicidad. El mercado se forma con una mirada de valoraciones individuales sobre los bienes y servicios y es posible condicionar la demanda, vía educación del consumidor. Es posible generar efectos

esperados para la ciudad, desde procesos participativos y publicitarios más generales. Es esa la clave del éxito en la gestión urbana sustentable de Curitiba y Portal Bicentenario puede ser un punto de inicio de ello en Chile.

Entender la complejidad de las relaciones entre producción material de la ciudad, su consumo y uso, así como entender el desafío real que implica para el sector público la gestión urbana apuntando al desarrollo sostenible, merece un análisis para intervenir en aquellos procesos que generen impactos reguladores de un mercado que se pretende no intervenir de forma directa.

La aplicación de mecanismos de planificación estratégica centrados en el análisis de las condiciones de los terrenos, no asegura el sentido público de las propuestas. Es rol del Estado a través de sus instituciones, aprovechar al máximo las oportunidades que brinda cada iniciativa. En vías del Bicentenario de la República y para cumplir con los desafíos que se han planteado, se hace necesaria una visión abierta a comprender que Portal Bicentenario ofrece la oportunidad de abrir la discusión general, sobre el modelo de ciudad que se quiere propiciar desde la política pública para el próximo siglo, siempre en relación a las herramientas disponibles para hacerlo realidad.

<sup>27</sup> Parte de la complejidad del diseño de este tipo de proyectos guarda relación a las diferencias de objetivos, de las distintas administraciones municipales. Mientras la Comunas de PAC y Lo Espejo buscan vincularse a Portal Bicentenario, la dirección de la comuna de Cerrillos busca cerrarse a estas comunas, dado que representan un "peligro en la imagen de la comuna" y se busca internalizar las ventajas del cambio de uso del aeropuerto, a través del máximo aumento de los valores de suelo en su comuna. Ello en detrimento de la equidad en el acceso a la oferta urbana potencial que el proyecto Portal Bicentenario pudiese generar.

<sup>28</sup> Más allá de las tendencias de localización de usos de suelo en un área circunscrita al entorno mediato del proyecto.