

**Financiamiento de los
centros históricos de
América Latina y El Caribe**

Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe

Fernando Carrión M., editor



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
Telf. 617/661-3016 or 800/LAND-USE (800/526-3873)
Fax: 617/661-7235 or 800/LAND-944 (800/526-3944)
Email: help@lincolninst.edu
<http://www.lincolninst.edu/>

ISBN: 978-9978-67-127-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: marzo, 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	
El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario	9
<i>Fernando Carrión</i>	
EL FINANCIAMIENTO DE LA CENTRALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA	
Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es	25
<i>Fernando Carrión</i>	
Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria	59
<i>Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti</i>	
El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980	77
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
ESTUDIOS DE CASO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES URBANAS	
Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México	113
<i>Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé</i>	

Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá	151
<i>Samuel Jaramillo</i>	
Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito	203
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile	245
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	
El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial	287
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005	349
<i>Sílvia Mendes Zancheti</i>	
REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES	
Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo	381
<i>Salvador Schelotto</i>	
Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana	391
<i>Patricia Rodríguez</i>	
El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito	403
<i>Edmundo Arregui</i>	
El centro histórico de Cartagena de Indias	413
<i>Aracelli Morales</i>	

Presentación

En marzo de 2006, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador y el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) realizaron, con el apoyo de la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito –INNOVAR–, el seminario internacional “Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe”. Este seminario fue el segundo paso del proceso iniciado con la organización de seis estudios sobre las centralidades de México, Bogotá, Quito, Santiago, Olinda-Recife y Buenos Aires.

El seminario fue un escenario para debatir estas experiencias y difundirlas, tomando en cuenta la importancia que tiene la problemática del financiamiento de las centralidades históricas en la región. En esa perspectiva, el evento llamó la atención sobre la importancia de contar con recursos locales y, entre ellos, con los que se pueda obtener de la movilización por la vía fiscal y otras negociaciones de incrementos de valor del suelo generados por intervenciones públicas directas en esos centros o en otras áreas de la ciudad, indirectamente beneficiadas (o no) por tales intervenciones. Este esquema permite establecer mecanismos redistributivos al interior de la ciudad, relevando la importancia que tienen esos centros para el conjunto de la ciudad y, por otro lado, compensando en algo la afectación que sufren los centros históricos por sus regulaciones restrictivas.

Más allá de su entorno mismo, la centralidad histórica de la ciudad debe ser entendida dentro de la economía de un país y del desarrollo urbano-regional en el cual está inscrita. Eso justifica, incluso recomienda,

que parte del financiamiento debe además provenir de distintas fuentes extra-urbanas, nacionales e internacionales y deben dirigirse hacia el fortalecimiento de la centralidad o nodo, al mejoramiento de los activos patrimoniales y a contar con una política social que permita corregir las inequidades sociales.

El tercer paso en el proceso consiste en la difusión de los resultados de las investigaciones y los debates, a través de esta publicación. Con este libro se pone en manos del público especializado un conjunto de análisis e interpretaciones que exponen las complejas vinculaciones de los centros históricos en las sociedades urbanas; y, una serie de sugerencias para mejorar la funcionalidad urbana de la ciudad y, sobre todo, la calidad de vida de sus vecinos. Esperamos que el esfuerzo institucional que hemos hecho tenga su compensación en un plazo breve.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Martín Smolka
Senior fellow y director
Programa para América
Latina y el Caribe
Lincoln Institute
of Land Policy

Edmundo Arregui
Gerente
INNOVAR

Introducción

El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario

Fernando Carrión M.¹

“Lo novedoso está siempre hecho de la memoria...”

Pablo Fernández

Introducción

En América Latina no se ha discutido el tema del financiamiento en los centros históricos, probablemente, por el poco peso que tuvo en épocas pasadas, sea porque la inversión que se realizaba era pequeña o porque se destinaba preferentemente a la periferia dada la presión demográfica existente; o debido a las propias concepciones monumentalistas que demandaban la conservación de lo existente de forma selectiva y aislada.

En la actualidad la situación es diametralmente distinta: la centralidad histórica es más compleja porque asume, simultáneamente, las funciones de centro y nodo; las políticas han cambiado al extremo de entenderlas en la ciudad toda y con un peso gravitante que denota el paso a la “ciudad construida”; el mercado ha tomado la batuta en el desarrollo urbano por encima de las políticas públicas sobre la ciudad; y el rol de los gobiernos locales es determinante en los procesos de reforma del Estado, en los términos de la descentralización (localización) y la privatización (mercado).

En este contexto el financiamiento de la centralidad histórica se ha convertido en uno de los elementos claves y determinantes del accionar

1 Este trabajo introductorio fue realizado con la colaboración de Manuel Dammert Guardia.

público. Por la vía de los recursos entra uno de los elementos de cambio en la planificación urbana de los centros históricos de las ciudades, en tanto cobra relevancia la lógica de proyecto por encima de la búsqueda de una cierta racionalidad venida de la “voluntad consciente de un sujeto social específico”; es decir, la planificación. También detrás del financiamiento penetran en una doble dimensión las lógicas de recuperación de las inversiones realizadas: primero nos encontramos con la obligatoriedad de la instancia pública de garantizar su devolución y, segundo, con la necesidad de que los sujetos beneficiados restituyan los recursos recibidos directa e indirectamente.

Pero también queda el proceso de re-capitalización de las zonas centrales, lo cual la convierte en una zona más atractiva para las nuevas inversiones privadas y le permite incrementar de valor al valor de historia existente²; pero también se puede convertir en un factor de *gentrificación* que conduzca a un recambio poblacional o, aún más, a una *boutiquización* (Carrión, 2007) que elimina la población residente para dar paso a los usos del suelo más rentables y exclusivos (comercios, hoteles, restaurantes, bajo la lógica boutique).

Sin embargo, el financiamiento también puede (y debe) ser un factor dinamizador de la centralidad histórica, siempre y cuando se tenga una propuesta de totalidad que busque captar las plusvalías urbanas con afa-nes redistributivos y no acumulativos; que mediante los recursos se logre potenciar las funciones centrales; y que la economía que impulse la inversión esté destinada a fortalecer el desarrollo social. De allí que sea imprescindible empezar un debate sobre este tema, por lo nuevo, por lo complejo y por las implicaciones que tiene.

El parricidio urbano

En la historia de las ciudades siempre ha existido un momento en el que su población le dio las espaldas a sus orígenes fundacionales; tanto que se podría decir, siguiendo las tesis psicoanalíticas freudianas, que la ciudad

2 “El valor de antigüedad últimamente excluye el valor de novedad y amenaza así el valor de uso y también el valor histórico.” (Choay, F., 2001).

debe negar su origen para llegar a ser lo que es: una urbe; o, en su defecto, se podría afirmar que la ciudad debe “matar al padre” para asumir su condición urbana. Es, en definitiva, la tesis del *parricidio urbano* que conduce a velar o a esconder no solo su existencia sino también los imaginarios, para usar el término de Armando Silva, que la componen.

Las ciudades han construido a lo largo de la historia una pluralidad de barreras frente a sus centros históricos primigenios, como una forma contradictoria de negarlos pero también como una manera de encontrar –posteriormente– su desarrollo, renacimiento y devenir. Este extraño comportamiento se genera en un momento particular de su historia, justo cuando se producen los procesos de obsolescencia de la centralidad urbana debido al impulso que introducen la expansión urbana, el progreso y la modernización al interior de cada ciudad. En este momento nacen los centros históricos como tales y lo hacen cuando entran en franca decadencia por disfuncionalidad, deterioro físico y recambio poblacional³ los que terminan por construir múltiples fronteras y fracturas que llevan a la negación de los mismos y a que la ciudad les dé la espalda (Carrión, 2004).

Estos límites y fronteras se construyen: primero desde la *perspectiva antrópica*, con los procesos acelerados de urbanización que vive la región desde aproximadamente la mitad del siglo pasado, con el deterioro de los soportes materiales y con la pérdida de la funcionalidad de la centralidad; y, en segundo lugar, desde la *perspectiva natural*, con los impactos devastadores que los sucesivos fenómenos naturales (terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones) acacidos en muchas ciudades de América Latina han provocado en la arquitectura, el urbanismo y la cultura contenida en los centros históricos.

Este conjunto de barreras construyeron un imaginario urbano que niega su existencia, lo cual condujo a la dificultad de desarrollar un pensamiento sobre este “objeto socialmente inexistente”, que finalmente se ha expresado en el “impensar de los centros históricos”, propio de América Latina (Carrión, 2007). Pero también y hay que señalarlo, las concepciones monumentalistas y conservacionistas impidieron el desarrollo de un

3 El recambio poblacional se produce por el abandono del lugar que hacen los sectores de ingresos más altos, lo cual se compensa con el proceso de turgurización que se expresa en la lógica popular de que “muchos pocos hacen un mucho”; esto es, que el pago de las rentas territoriales altas es posible sólo gracias a la densificación y el hacinamiento.

pensamiento sólido sobre los centros históricos, en tanto las denominadas “cartas” sustituyeron todas las opciones de reflexión, convirtiéndose en el referente indiscutido del ser (monumentalismo) y su deber ser (la conservación).

Sin embargo, los impactos —justo es decirlo— produjeron una toma de conciencia del deterioro, de las fracturas y de las fronteras existentes que llevaron, en unos casos, a la reivindicación idílica del centro histórico bajo la afirmación del poeta cuando dijo: “todo tiempo pasado fue mejor”; o, incluso, en otros casos, basados en las líneas de las políticas urbanas de largo alcance. En esta última perspectiva existe una doble condición histórica que permite construir-recuperar el imaginario urbano y renovar la estructura de los centros históricos: primero, el incremento de la conciencia de la sociedad sobre el valor de la identidad, de la economía, de la memoria y de los imaginarios y, segundo, el cambio significativo del patrón de la urbanización latinoamericana sustentado en una transición demográfica que produjo la disminución de la tasa de migración rural-urbana —que dejó atrás la presión social por la expansión urbana periférica— y dio lugar al “regreso a la ciudad construida”. En este contexto la centralidad histórica se visibiliza y cobra un peso diferente en el desarrollo urbano, al extremo de que la perifерización clásica cede a la centralización bajo distintas formas (Carrión, 2001).

De esta manera, los impactos antrópicos (urbanización) y naturales (eventos) tuvieron la virtud de llamar la atención sobre la cualidad de la centralidad y el significado histórico (génesis) del conjunto de la ciudad, a través del efecto que produce lo que desaparece, del vacío que se percibe⁴. Desde este momento las elites locales redescubren el valor de los centros históricos —al que habían abandonado tanto física como imaginariamente— y lo hacen por lo que añoran; de manera similar al efecto que produce la pérdida de un amor, que se aquilata cuando se lo pierde o ya no está.

Una situación como la descrita plantea dos aspectos de gran interés: primero, cuando se niega la existencia del centro histórico hay un segmento de la ciudad que existe en la realidad pero no en el imaginario

4 Lo que falta o el vacío no es otra cosa que una forma de existencia y presencia de algo que se añora porque existe como imaginario.

urbano que es lo que le da el valor de identidad y de representación. En otras palabras, los centros históricos fueron durante mucho tiempo realidades ausentes o inexistentes. Segundo, gracias a esta situación, se planteó la necesidad de reconstruir la realidad en tanto soporte material y funcional, así como imaginario urbano que evoca lo que fue y debe ser bajo la figura –en los inicios– de la conservación (preservación) y –luego– de la renovación (desarrollo); así como de sus concepciones dominantes (monumental o urbana).

Allí surge la necesidad de tener políticas urbanas que restituyan el valor de lo real/imaginario perdido y logren perforar las fronteras socialmente construidas para obtener la integración urbana y, por tanto, el desarrollo de la urbe. Las políticas urbanas que se iniciaron bajo el enfoque monumentalista (conservación), justo es decirlo, tuvieron la virtud de visibilizar la riqueza de los centros históricos y legitimar la acción pública sobre ellos, pero con el tiempo se han mostrado insuficientes para una actuación e interpretación multidimensional de la centralidad.

Posteriormente, y de manera paulatina, se sumaron entradas nuevas y distintas a las de la arquitectura y del urbanismo, como aquellas venidas de la historia, la sociología, la economía y la antropología que provocaron una multivariada aproximación temática, metodológica y disciplinaria de los centros históricos (Carrión, 2001), logrando reconstruir los imaginarios desde la academia. Así, los imaginarios de centro colonial, espacio de la memoria, valor monumental y ciudad histórica, entre otros, se trastocaron en nuevos; pero también lo hicieron desde la vida cotidiana y al hacerlo produjeron la presencia de múltiples y simultáneos imaginarios en disputa.

Hoy, la centralidad histórica tiene una riqueza mayor porque es un espacio emblemático de confrontación y conflicto permanente al que la población de la ciudad en su conjunto le da la cara: unos más que otros, y unos con intereses distintos a los otros. En la actualidad, los sujetos patrimoniales, portadores de los imaginarios, son diversos y múltiples como lo son las interpretaciones existentes.

Los imaginarios: una vuelta de miradas

Con la mutación de los centros históricos se vive una pluralización de los sujetos patrimoniales, cada uno de los cuales empieza a mirarlos con el cristal correspondiente. Así tenemos, por ejemplo, en relación al Estado: los actores públicos, privados, comunitarios o no gubernamentales; en relación al lugar: los que viven o trabajan allí, los que logran identificarse con ellos; en relación a las actividades: los propietarios de inmuebles o negocios, los usuarios, la cooperación internacional, el capital de promoción inmobiliaria, el turismo y los comerciantes, entre otros.

La presencia de este conjunto de sujetos patrimoniales –actuando como tales- quiere decir que la época en que se dio las espaldas al centro histórico quedó atrás y que ahora se los empieza a mirar con la cara de frente. En este cambio una de las manifestaciones más claras ha sido la presencia de múltiples discursos, imaginarios e interpretaciones que evidencian que el centro histórico se convirtió en un importante espacio de disputa.

Cambian los centros históricos, se reconstruyen sus imaginarios y se inicia un pensamiento sobre ellos; en ese caminar, hoy en día -dentro de la pluralidad de miradas existentes y en el marco de la globalización y del regreso a la ciudad construida- la perspectiva económica toma un peso sin igual convirtiéndose en un elemento estructurante. En ello hay elementos claves, entre los cuales se deben mencionar: el sector turismo que representa el anclaje internacional para arrastrar tras de sí a otros sectores como los servicios culturales, hoteleros, comerciales, inmobiliarios, etc. La renovación de los activos de bienes inmuebles que dinamiza el sector de la construcción, el capital inmobiliario y el empleo, e incrementa las rentas territoriales y la especulación de las viviendas. No se puede dejar de lado en este despertar el comercio (formal e informal) como componente central del proceso de transformación y del desarrollo de los servicios y los equipamientos sociales.

A ello debe sumarse que en la actualidad la ciudad y su centralidad urbana se rigen mucho más por el mercado que por las políticas públicas urbanas, debido al impulso agresivo de los procesos de privatización del Estado y de las políticas de desregularización que se impulsan. También se debe tener en cuenta que las políticas urbanas han cambiado sustancial-

mente: la planificación urbana ha cedido ante la llamada gobernabilidad y la inversión pública lo ha hecho ante la lógica que introducen los grandes proyectos urbanos. En este contexto, una temática económica que ha estado ausente en el ámbito de las políticas urbanas tiende a ubicarse estratégicamente: en el financiamiento de los proyectos.

El gran cambio experimentado en los centros históricos desde la perspectiva de las políticas urbanas tiene que ver con el hecho de que ahora son vistos como un Gran Proyecto Urbano (GPU) y, en esa perspectiva, requieren de una propuesta viable y sustentable venida principalmente del financiamiento. En otras palabras, el financiamiento en los centros históricos es una de las consecuencias directas de la nueva función de las políticas urbanas, del peso del mercado en el desarrollo de las ciudades y del nuevo rol de la centralidad en el naciente patrón de urbanización.

El debate que se abre: un seminario y un libro

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) y el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) -que vienen desarrollando desde hace algún tiempo programas conjuntos vinculados al uso social del suelo urbano- decidieron unir sus esfuerzos para organizar un programa de actividades vinculadas a la investigación, el debate y la difusión de los mecanismos y fuentes de financiamiento de los centros históricos de América Latina.

El financiamiento –tema olvidado durante mucho tiempo- constituye uno de los factores de mayor importancia para la ejecución de programas y proyectos de preservación y desarrollo de la centralidad histórica de América Latina. También ha sido el resultado de un proceso por el cual organismos externos e internos han tenido como objetivo intervenir en el rescate de obras patrimoniales para mejorar la calidad de vida de la población residente, con resultados ambivalentes que requieren ser estudiados y discutidos.

El financiamiento, en unos casos, mediante préstamos de instituciones multilaterales de crédito (casos BID o Banco Mundial) y de donaciones o préstamos no reembolsables (casos UNESCO o Junta de Andalucía) y, en otros casos, a través del financiamiento local por medio de asignaciones

presupuestarias, recursos para obras específicas, inversión privada o captura de plusvalías, han desencadenado procesos exitosos que aseguran la cobertura de obras y la realización de planes a largo plazo, así como también procesos con resultados poco satisfactorios. En otras palabras, existe un conjunto de experiencias positivas y negativas de financiamiento, que ameritan ser conocidas y debatidas, en el marco de los instrumentos de política urbana, social y económica de los centros históricos.

Interesa que en las deliberaciones y debates se pueda evaluar el impacto de las distintas formas de financiamiento en el uso del suelo, en la captación de plusvalías y en la generación de recursos locales para el desarrollo de la centralidad urbana y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. En eso será de mucha utilidad el pasar revista a los instrumentos que inciden en el uso del suelo y en la carga fiscal de la propiedad inmobiliaria, para entender los efectos sociales y económicos que se producen en la centralidad histórica de América Latina.

Es importante evaluar las experiencias mediante las cuales se han obtenido recursos económicos y también medir los efectos que las inversiones han producido. Para ello se pasarán revista a las experiencias de financiamiento de seis centros históricos en América Latina: México, Bogotá, Quito, Buenos Aires, Santiago y Recife, ejemplos paradigmáticos que fueron seleccionados previamente.

Estos estudios sirvieron de insumo para la realización de un encuentro internacional sobre “Financiamiento de la centralidad urbana en América Latina”, que se realizó en la ciudad de Quito los días 16 y 17 de marzo de 2006. En la reunión se presentaron los seis estudios de caso con sus respectivos comentarios, así como un conjunto de ponencias paralelas de lectura transversal sobre la región. El conjunto de los trabajos se presentan ahora bajo el formato de libro, con la finalidad de generar una caja de resonancia que permita a un grupo mayor de personas conocer la información, el análisis y el debate producido.

El libro: su lógica expositiva

El libro tiene una lógica general compuesta por tres secciones: una primera de lectura transversal y comparativa del financiamiento de la centrali-

dad histórica de la región, que busca la comparación y la generalización de los casos; una segunda parte donde se presentan los estudios de las seis ciudades; y la tercera en la que se exponen casos alternativos de ciudades, así como comentarios paralelos a la temática.

La primera parte, *El Financiamiento de la centralidad urbana*, se compone de tres artículos que intentan introducir al debate académico (y de políticas públicas) el papel del financiamiento en un contexto en el que la centralidad urbana demanda una intervención a gran escala. En este sentido, a partir de la revisión de los seis estudios de caso presentes en este libro, Fernando Carrión presenta una reflexión amplia sobre la relación entre financiamiento y centros históricos en América Latina. Relación que debe ser entendida en el cambio de un paradigma de la centralidad histórica dentro del urbanismo: esto es, de la periferia a la centralidad. La centralidad urbana que debe ser entendida en un amplio sentido, por lo que se hace necesario dar cuenta de los tipos de centralidades históricas presentes en la región y que pueden coexistir en una misma ciudad (centralidad tradicional, funcional y temática). Así, el reconocimiento de estos tipos de centralidades lleva a Carrión a extraer varias conclusiones relevantes sobre el carácter de la centralidad en la ciudad actual. Además, el autor presenta una revisión sobre las políticas urbanas en la región y una periodización de las etapas del financiamiento. A partir de esto, Carrión presenta un breve balance sobre los límites y/o las contradicciones existentes que deben superarse para que la tendencia que ha tomado el financiamiento de los centros históricos se revierta. A manera de conclusión, Carrión extrae de su balance una suerte de decálogo en el que plantea los principales puntos para re-pensar y re-dirigir la relación entre financiamiento, políticas urbanas y centralidad(es) urbana(s).

En la misma línea de reconocer las diferentes centralidades coexistentes en la ciudad actual, el artículo de Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti se ubica dentro de una perspectiva de centros–centralidades basado en dos afirmaciones: el reconocimiento de las centralidades temáticas y de una nueva funcionalidad de las ciudades metropolitanas en materia de la economía urbana. En este sentido, los autores plantean no solo la necesidad de reconocer la existencia y permanencia de áreas de particular gravitación en la ciudad actual (centralidades urbanas), sino, sobre todo, la necesidad de reposicionar la gestión urbana en estos lugares. De

esta posición, Jordán y Carbonetti desprenden una definición de gestión urbana sostenible entendida como “un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales (positivas y negativas). El objetivo principal a nivel territorial sería la activación de intervenciones urbanas en ciertos sectores o grupos, como también la gestión de las relaciones y conflictos que se presenten”. Como conclusión, los autores van a introducir algunos elementos que consideran necesarios para reflexionar sobre los impactos e implicancias de la actual gestión urbana de los centros y las centralidades urbanas en la región.

Silvio Mendes Zancheti contextualiza la revitalización urbana como respuesta al fracaso de los proyectos de renovación urbana desarrollados en la década del 60 y hasta mediados de la del 70, como producto de la crisis del modelo de financiamiento urbano basado en recursos provenientes de los gobiernos centrales. Mendes Zanchetti presenta un balance de la teoría y la práctica de los sistemas de financiamiento de la revitalización urbana. Trazado el objetivo, el artículo reseña, en primer lugar, una revisión crítica de la teoría del financiamiento del desarrollo urbano empezando por la teoría económica tradicional, la teoría del desarrollo local hasta llegar a la teoría económica de la revitalización urbana; en segundo lugar, el autor construye el panorama del proceso de financiamiento urbano desde 1990, para luego resaltar algunas experiencias interesantes dentro del periodo, como son los casos de los proyectos de Puerto Madero en Argentina y de los centros históricos de Quito, México y La Habana. Al concluir su trabajo, pone a consideración de los lectores algunas conclusiones relevantes.

En la segunda parte del libro se incluyen los seis *Estudios de caso sobre el financiamiento de las centralidades urbanas* en América Latina. Se empieza con el texto de Manuel Perló Cohen y Juliette Bonnafé, donde se presenta cómo el modelo hegemónico de financiamiento ha pasado –en las últimas décadas– desde el sector público al sector privado. En los inicios de la década de 1970 se instauró un modelo de financiamiento que tenía como eje activo y rector al Estado, primero desde el ámbito de lo nacional y luego desde el gobierno local. Sin embargo, en los últimos años el financiamiento se ha trasladado al sector privado, en gran medida por el “interés” de Carlos Slim en invertir en el centro. En el análisis de este cambio de modelo de financiamiento, los autores plantean que desde el

año 2001 la intervención del sector privado se ha convertido en el rector del sentido y orientación del programa de financiamiento del centro histórico. Para los autores, el nuevo modelo de financiamiento ha logrado convertirse en una fuente de atracción de inversión que tiene gran capacidad de “despertar al sector público y de obligarlo a reaccionar con una nueva estrategia de intervención”. Esto es, un caso donde lo público sigue a lo privado y no como ha sido la retórica que busca la rentabilidad de las inversiones privadas a partir de la acción pública.

El estudio del caso de la centralidad de Bogotá fue llevado a cabo por Samuel Jaramillo, quien plantea una revisión de los principales hitos de las políticas sobre el centro de la ciudad para llegar a una discusión sobre las propuestas de “utilización de instrumentos de gestión del suelo” en los casos de los centros históricos. Parte de la necesaria discusión respecto de lo que significa el deterioro y decadencia del centro, así como la importante distinción por tipos de centralidades existentes, como justificaciones para cualquier intervención. Hace un análisis de la dinámica permanente de ellos, para mostrar los cambios que viven y las causas de su transformación. Frente a esta situación construye una tipología de modalidades de intervención seguidas y los efectos que han tenido las inversiones realizadas.

Luego de Bogotá, viene el estudio de caso sobre Quito, elaborado por Pablo Samaniego, quien resalta el papel dinámico del centro histórico de la capital del Ecuador y el papel constitutivo del capital social en la ciudad. En este sentido, el análisis realizado por el autor permite identificar cuatro fuentes de financiamiento y categorizar de positivo el impacto que éstas han tenido sobre los habitantes y sobre la oferta turística. Para Samaniego, la intervención en el centro histórico ha dinamizado diferentes actividades (turísticas, hoteleras, entre otras) y ha recuperado el centro como espacio de recreación cultural. Sin embargo, la preocupación del autor es conocer cuán sustentable es este proceso de intervención ya que se pueden identificar la persistencia de diversos problemas para los inversionistas.

Para el caso de Santiago de Chile -Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas- dan cuenta de cómo se ha enfrentado (en términos de estrategias de desarrollo y recursos) la consolidación y/o desarrollo de las diversas centralidades en la ciudad. Las centralidades elegidas por los auto-

res son: el centro viejo, una nueva centralidad de servicios, y una nueva centralidad comercial que los llevan a la conclusión de que las ciudades actuales son pluricentrales en una doble dimensión: en cantidad y en tipos. Para cada caso, se plantea una reflexión sobre los recursos públicos – directos e indirectos- de los cuales depende la existencia de los centros. De las tres centralidades, los autores plantean que pese a lo que suele creerse sí existe el financiamiento para las centralidades urbanas; sin embargo, acceder a los recursos puede resultar difícil. En este sentido, los autores plantean la necesidad de tener en cuenta diversos aspectos como la capacidad de gestión y la existencia de una estrategia pública, entre otras.

Raúl Fernández, en el siguiente artículo, presenta una descripción y caracterización social del área del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires, centrando su atención en la actividad comercial en la zona y en la evolución de su mercado inmobiliario. Para el autor, el centro histórico posee una dinámica propia que dada sus características se puede entender como un “barrio más” de la ciudad, lo cual no solamente implica ventajas para la intervención sino también obstáculos. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires lleva más de una década realizando intervenciones en la zona. Sin embargo, como señala Fernández, estas intervenciones forman parte de la primera generación de políticas sobre el casco histórico, por lo que se hace necesario impulsar políticas de segunda generación.

El artículo que cierra esta sección es el de Silvio Mendes Zancheti y se refiere a los resultados de una investigación sobre el financiamiento de los centros históricos de las ciudades de Olinda y Recife en el estado de Pernambuco en Brasil. El periodo que abarca esta investigación va desde 1990 hasta el 2005 y parte de la consideración de que hay un patrón de financiamiento complejo que tiene un origen en una diversificación de fuentes. Tres son los actores o las fuentes centrales: federales, locales y privados que operan bajo la lógica público-privado. A este trío deben incorporarse las políticas de estímulo y exención que hace el sector público para el privado y la presencia de recursos internacionales de cooperación o crédito. La gran conclusión a la que llega, luego del estudio de caso realizado, es que se requiere un financiamiento local que dé continuidad a las políticas de revitalización.

La tercera sección -*Reflexiones de centralidades*- empieza con el artículo de Salvador Schelotto sobre el financiamiento del centro histórico de

Montevideo, donde llega a la conclusión de que es imprescindible contar con un modelo de gestión claro al que el financiamiento debe someterse y no al revés, como generalmente ocurre. Luego viene el análisis de los mecanismos de gestión financiera aplicados en La Habana vieja realizado por Patricia Rodríguez, quien plantea que el eje de la política cubana es la intervención pública diversificada. Posteriormente, Edmundo Arregui presenta una visión paralela sobre el financiamiento del centro histórico de Quito, considerado bajo el patrón público-privado. Y la sección termina con las reflexiones sobre el modelo de financiamiento de Cartagena realizadas por Aracelli Morales.

El libro en su conjunto tiene la virtud de abrir un debate nuevo y muy importante, y lo hace desde la situación de los casos particulares y de las reflexiones generales que levantan. Este aporte no fuera posible sin el apoyo del *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) en las personas de Laura Mullahy y Martín Smolka; así como de la empresa de Desarrollo Urbano INNOVAR con Edmundo Arregui a la cabeza. Muchas gracias a ellos y a los compañeros de FLACSO-Ecuador por este apoyo para difundir este cúmulo de ideas que contiene este trabajo.

Bibliografía

- Carrión, F. (Ed.) (2001): *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*, Ed. UNESCO-BID- FLACSO, Quito.
- Carrión, F. (Ed.) (2001): *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, Ed. Junta de Andalucía-FLACSO, Quito.
- Choay, F. (2001): *A alegoría do patrimonio*, Sao Paulo: Editora Unesp.
- Fernández, P. (2004): *El espíritu de la calle*, Ed. Anthropos, Barcelona.
- Silva, A. (1992): *Los imaginarios urbanos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Introducción

El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario

Fernando Carrión M.¹

“Lo novedoso está siempre hecho de la memoria...”

Pablo Fernández

Introducción

En América Latina no se ha discutido el tema del financiamiento en los centros históricos, probablemente, por el poco peso que tuvo en épocas pasadas, sea porque la inversión que se realizaba era pequeña o porque se destinaba preferentemente a la periferia dada la presión demográfica existente; o debido a las propias concepciones monumentalistas que demandaban la conservación de lo existente de forma selectiva y aislada.

En la actualidad la situación es diametralmente distinta: la centralidad histórica es más compleja porque asume, simultáneamente, las funciones de centro y nodo; las políticas han cambiado al extremo de entenderlas en la ciudad toda y con un peso gravitante que denota el paso a la “ciudad construida”; el mercado ha tomado la batuta en el desarrollo urbano por encima de las políticas públicas sobre la ciudad; y el rol de los gobiernos locales es determinante en los procesos de reforma del Estado, en los términos de la descentralización (localización) y la privatización (mercado).

En este contexto el financiamiento de la centralidad histórica se ha convertido en uno de los elementos claves y determinantes del accionar

1 Este trabajo introductorio fue realizado con la colaboración de Manuel Dammert Guardia.

público. Por la vía de los recursos entra uno de los elementos de cambio en la planificación urbana de los centros históricos de las ciudades, en tanto cobra relevancia la lógica de proyecto por encima de la búsqueda de una cierta racionalidad venida de la “voluntad consciente de un sujeto social específico”; es decir, la planificación. También detrás del financiamiento penetran en una doble dimensión las lógicas de recuperación de las inversiones realizadas: primero nos encontramos con la obligatoriedad de la instancia pública de garantizar su devolución y, segundo, con la necesidad de que los sujetos beneficiados restituyan los recursos recibidos directa e indirectamente.

Pero también queda el proceso de re-capitalización de las zonas centrales, lo cual la convierte en una zona más atractiva para las nuevas inversiones privadas y le permite incrementar de valor al valor de historia existente²; pero también se puede convertir en un factor de *gentrificación* que conduzca a un recambio poblacional o, aún más, a una *boutiquización* (Carrión, 2007) que elimina la población residente para dar paso a los usos del suelo más rentables y exclusivos (comercios, hoteles, restaurantes, bajo la lógica boutique).

Sin embargo, el financiamiento también puede (y debe) ser un factor dinamizador de la centralidad histórica, siempre y cuando se tenga una propuesta de totalidad que busque captar las plusvalías urbanas con afanes redistributivos y no acumulativos; que mediante los recursos se logre potenciar las funciones centrales; y que la economía que impulse la inversión esté destinada a fortalecer el desarrollo social. De allí que sea imprescindible empezar un debate sobre este tema, por lo nuevo, por lo complejo y por las implicaciones que tiene.

El parricidio urbano

En la historia de las ciudades siempre ha existido un momento en el que su población le dio las espaldas a sus orígenes fundacionales; tanto que se podría decir, siguiendo las tesis psicoanalíticas freudianas, que la ciudad

2 “El valor de antigüedad últimamente excluye el valor de novedad y amenaza así el valor de uso y también el valor histórico.” (Choay, F., 2001).

debe negar su origen para llegar a ser lo que es: una urbe; o, en su defecto, se podría afirmar que la ciudad debe “matar al padre” para asumir su condición urbana. Es, en definitiva, la tesis del *parricidio urbano* que conduce a velar o a esconder no solo su existencia sino también los imaginarios, para usar el término de Armando Silva, que la componen.

Las ciudades han construido a lo largo de la historia una pluralidad de barreras frente a sus centros históricos primigenios, como una forma contradictoria de negarlos pero también como una manera de encontrar –posteriormente– su desarrollo, renacimiento y devenir. Este extraño comportamiento se genera en un momento particular de su historia, justo cuando se producen los procesos de obsolescencia de la centralidad urbana debido al impulso que introducen la expansión urbana, el progreso y la modernización al interior de cada ciudad. En este momento nacen los centros históricos como tales y lo hacen cuando entran en franca decadencia por disfuncionalidad, deterioro físico y recambio poblacional³ los que terminan por construir múltiples fronteras y fracturas que llevan a la negación de los mismos y a que la ciudad les dé la espalda (Carrión, 2004).

Estos límites y fronteras se construyen: primero desde la *perspectiva antrópica*, con los procesos acelerados de urbanización que vive la región desde aproximadamente la mitad del siglo pasado, con el deterioro de los soportes materiales y con la pérdida de la funcionalidad de la centralidad; y, en segundo lugar, desde la *perspectiva natural*, con los impactos devastadores que los sucesivos fenómenos naturales (terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones) acacidos en muchas ciudades de América Latina han provocado en la arquitectura, el urbanismo y la cultura contenida en los centros históricos.

Este conjunto de barreras construyeron un imaginario urbano que niega su existencia, lo cual condujo a la dificultad de desarrollar un pensamiento sobre este “objeto socialmente inexistente”, que finalmente se ha expresado en el “impensar de los centros históricos”, propio de América Latina (Carrión, 2007). Pero también y hay que señalarlo, las concepciones monumentalistas y conservacionistas impidieron el desarrollo de un

3 El recambio poblacional se produce por el abandono del lugar que hacen los sectores de ingresos más altos, lo cual se compensa con el proceso de turgurización que se expresa en la lógica popular de que “muchos pocos hacen un mucho”; esto es, que el pago de las rentas territoriales altas es posible sólo gracias a la densificación y el hacinamiento.

pensamiento sólido sobre los centros históricos, en tanto las denominadas “cartas” sustituyeron todas las opciones de reflexión, convirtiéndose en el referente indiscutido del ser (monumentalismo) y su deber ser (la conservación).

Sin embargo, los impactos —justo es decirlo— produjeron una toma de conciencia del deterioro, de las fracturas y de las fronteras existentes que llevaron, en unos casos, a la reivindicación idílica del centro histórico bajo la afirmación del poeta cuando dijo: “todo tiempo pasado fue mejor”; o, incluso, en otros casos, basados en las líneas de las políticas urbanas de largo alcance. En esta última perspectiva existe una doble condición histórica que permite construir-recuperar el imaginario urbano y renovar la estructura de los centros históricos: primero, el incremento de la conciencia de la sociedad sobre el valor de la identidad, de la economía, de la memoria y de los imaginarios y, segundo, el cambio significativo del patrón de la urbanización latinoamericana sustentado en una transición demográfica que produjo la disminución de la tasa de migración rural-urbana —que dejó atrás la presión social por la expansión urbana periférica— y dio lugar al “regreso a la ciudad construida”. En este contexto la centralidad histórica se visibiliza y cobra un peso diferente en el desarrollo urbano, al extremo de que la perifерización clásica cede a la centralización bajo distintas formas (Carrión, 2001).

De esta manera, los impactos antrópicos (urbanización) y naturales (eventos) tuvieron la virtud de llamar la atención sobre la cualidad de la centralidad y el significado histórico (génesis) del conjunto de la ciudad, a través del efecto que produce lo que desaparece, del vacío que se percibe⁴. Desde este momento las elites locales redescubren el valor de los centros históricos —al que habían abandonado tanto física como imaginariamente— y lo hacen por lo que añoran; de manera similar al efecto que produce la pérdida de un amor, que se aquilata cuando se lo pierde o ya no está.

Una situación como la descrita plantea dos aspectos de gran interés: primero, cuando se niega la existencia del centro histórico hay un segmento de la ciudad que existe en la realidad pero no en el imaginario

4 Lo que falta o el vacío no es otra cosa que una forma de existencia y presencia de algo que se añora porque existe como imaginario.

urbano que es lo que le da el valor de identidad y de representación. En otras palabras, los centros históricos fueron durante mucho tiempo realidades ausentes o inexistentes. Segundo, gracias a esta situación, se planteó la necesidad de reconstruir la realidad en tanto soporte material y funcional, así como imaginario urbano que evoca lo que fue y debe ser bajo la figura –en los inicios– de la conservación (preservación) y –luego– de la renovación (desarrollo); así como de sus concepciones dominantes (monumental o urbana).

Allí surge la necesidad de tener políticas urbanas que restituyan el valor de lo real/imaginario perdido y logren perforar las fronteras socialmente construidas para obtener la integración urbana y, por tanto, el desarrollo de la urbe. Las políticas urbanas que se iniciaron bajo el enfoque monumentalista (conservación), justo es decirlo, tuvieron la virtud de visibilizar la riqueza de los centros históricos y legitimar la acción pública sobre ellos, pero con el tiempo se han mostrado insuficientes para una actuación e interpretación multidimensional de la centralidad.

Posteriormente, y de manera paulatina, se sumaron entradas nuevas y distintas a las de la arquitectura y del urbanismo, como aquellas venidas de la historia, la sociología, la economía y la antropología que provocaron una multivariada aproximación temática, metodológica y disciplinaria de los centros históricos (Carrión, 2001), logrando reconstruir los imaginarios desde la academia. Así, los imaginarios de centro colonial, espacio de la memoria, valor monumental y ciudad histórica, entre otros, se trastocaron en nuevos; pero también lo hicieron desde la vida cotidiana y al hacerlo produjeron la presencia de múltiples y simultáneos imaginarios en disputa.

Hoy, la centralidad histórica tiene una riqueza mayor porque es un espacio emblemático de confrontación y conflicto permanente al que la población de la ciudad en su conjunto le da la cara: unos más que otros, y unos con intereses distintos a los otros. En la actualidad, los sujetos patrimoniales, portadores de los imaginarios, son diversos y múltiples como lo son las interpretaciones existentes.

Los imaginarios: una vuelta de miradas

Con la mutación de los centros históricos se vive una pluralización de los sujetos patrimoniales, cada uno de los cuales empieza a mirarlos con el cristal correspondiente. Así tenemos, por ejemplo, en relación al Estado: los actores públicos, privados, comunitarios o no gubernamentales; en relación al lugar: los que viven o trabajan allí, los que logran identificarse con ellos; en relación a las actividades: los propietarios de inmuebles o negocios, los usuarios, la cooperación internacional, el capital de promoción inmobiliaria, el turismo y los comerciantes, entre otros.

La presencia de este conjunto de sujetos patrimoniales –actuando como tales- quiere decir que la época en que se dio las espaldas al centro histórico quedó atrás y que ahora se los empieza a mirar con la cara de frente. En este cambio una de las manifestaciones más claras ha sido la presencia de múltiples discursos, imaginarios e interpretaciones que evidencian que el centro histórico se convirtió en un importante espacio de disputa.

Cambian los centros históricos, se reconstruyen sus imaginarios y se inicia un pensamiento sobre ellos; en ese caminar, hoy en día -dentro de la pluralidad de miradas existentes y en el marco de la globalización y del regreso a la ciudad construida- la perspectiva económica toma un peso sin igual convirtiéndose en un elemento estructurante. En ello hay elementos claves, entre los cuales se deben mencionar: el sector turismo que representa el anclaje internacional para arrastrar tras de sí a otros sectores como los servicios culturales, hoteleros, comerciales, inmobiliarios, etc. La renovación de los activos de bienes inmuebles que dinamiza el sector de la construcción, el capital inmobiliario y el empleo, e incrementa las rentas territoriales y la especulación de las viviendas. No se puede dejar de lado en este despertar el comercio (formal e informal) como componente central del proceso de transformación y del desarrollo de los servicios y los equipamientos sociales.

A ello debe sumarse que en la actualidad la ciudad y su centralidad urbana se rigen mucho más por el mercado que por las políticas públicas urbanas, debido al impulso agresivo de los procesos de privatización del Estado y de las políticas de desregularización que se impulsan. También se debe tener en cuenta que las políticas urbanas han cambiado sustancial-

mente: la planificación urbana ha cedido ante la llamada gobernabilidad y la inversión pública lo ha hecho ante la lógica que introducen los grandes proyectos urbanos. En este contexto, una temática económica que ha estado ausente en el ámbito de las políticas urbanas tiende a ubicarse estratégicamente: en el financiamiento de los proyectos.

El gran cambio experimentado en los centros históricos desde la perspectiva de las políticas urbanas tiene que ver con el hecho de que ahora son vistos como un Gran Proyecto Urbano (GPU) y, en esa perspectiva, requieren de una propuesta viable y sustentable venida principalmente del financiamiento. En otras palabras, el financiamiento en los centros históricos es una de las consecuencias directas de la nueva función de las políticas urbanas, del peso del mercado en el desarrollo de las ciudades y del nuevo rol de la centralidad en el naciente patrón de urbanización.

El debate que se abre: un seminario y un libro

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) y el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) -que vienen desarrollando desde hace algún tiempo programas conjuntos vinculados al uso social del suelo urbano- decidieron unir sus esfuerzos para organizar un programa de actividades vinculadas a la investigación, el debate y la difusión de los mecanismos y fuentes de financiamiento de los centros históricos de América Latina.

El financiamiento –tema olvidado durante mucho tiempo- constituye uno de los factores de mayor importancia para la ejecución de programas y proyectos de preservación y desarrollo de la centralidad histórica de América Latina. También ha sido el resultado de un proceso por el cual organismos externos e internos han tenido como objetivo intervenir en el rescate de obras patrimoniales para mejorar la calidad de vida de la población residente, con resultados ambivalentes que requieren ser estudiados y discutidos.

El financiamiento, en unos casos, mediante préstamos de instituciones multilaterales de crédito (casos BID o Banco Mundial) y de donaciones o préstamos no reembolsables (casos UNESCO o Junta de Andalucía) y, en otros casos, a través del financiamiento local por medio de asignaciones

presupuestarias, recursos para obras específicas, inversión privada o captura de plusvalías, han desencadenado procesos exitosos que aseguran la cobertura de obras y la realización de planes a largo plazo, así como también procesos con resultados poco satisfactorios. En otras palabras, existe un conjunto de experiencias positivas y negativas de financiamiento, que ameritan ser conocidas y debatidas, en el marco de los instrumentos de política urbana, social y económica de los centros históricos.

Interesa que en las deliberaciones y debates se pueda evaluar el impacto de las distintas formas de financiamiento en el uso del suelo, en la captación de plusvalías y en la generación de recursos locales para el desarrollo de la centralidad urbana y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. En eso será de mucha utilidad el pasar revista a los instrumentos que inciden en el uso del suelo y en la carga fiscal de la propiedad inmobiliaria, para entender los efectos sociales y económicos que se producen en la centralidad histórica de América Latina.

Es importante evaluar las experiencias mediante las cuales se han obtenido recursos económicos y también medir los efectos que las inversiones han producido. Para ello se pasarán revista a las experiencias de financiamiento de seis centros históricos en América Latina: México, Bogotá, Quito, Buenos Aires, Santiago y Recife, ejemplos paradigmáticos que fueron seleccionados previamente.

Estos estudios sirvieron de insumo para la realización de un encuentro internacional sobre “Financiamiento de la centralidad urbana en América Latina”, que se realizó en la ciudad de Quito los días 16 y 17 de marzo de 2006. En la reunión se presentaron los seis estudios de caso con sus respectivos comentarios, así como un conjunto de ponencias paralelas de lectura transversal sobre la región. El conjunto de los trabajos se presentan ahora bajo el formato de libro, con la finalidad de generar una caja de resonancia que permita a un grupo mayor de personas conocer la información, el análisis y el debate producido.

El libro: su lógica expositiva

El libro tiene una lógica general compuesta por tres secciones: una primera de lectura transversal y comparativa del financiamiento de la centrali-

dad histórica de la región, que busca la comparación y la generalización de los casos; una segunda parte donde se presentan los estudios de las seis ciudades; y la tercera en la que se exponen casos alternativos de ciudades, así como comentarios paralelos a la temática.

La primera parte, *El Financiamiento de la centralidad urbana*, se compone de tres artículos que intentan introducir al debate académico (y de políticas públicas) el papel del financiamiento en un contexto en el que la centralidad urbana demanda una intervención a gran escala. En este sentido, a partir de la revisión de los seis estudios de caso presentes en este libro, Fernando Carrión presenta una reflexión amplia sobre la relación entre financiamiento y centros históricos en América Latina. Relación que debe ser entendida en el cambio de un paradigma de la centralidad histórica dentro del urbanismo: esto es, de la periferia a la centralidad. La centralidad urbana que debe ser entendida en un amplio sentido, por lo que se hace necesario dar cuenta de los tipos de centralidades históricas presentes en la región y que pueden coexistir en una misma ciudad (centralidad tradicional, funcional y temática). Así, el reconocimiento de estos tipos de centralidades lleva a Carrión a extraer varias conclusiones relevantes sobre el carácter de la centralidad en la ciudad actual. Además, el autor presenta una revisión sobre las políticas urbanas en la región y una periodización de las etapas del financiamiento. A partir de esto, Carrión presenta un breve balance sobre los límites y/o las contradicciones existentes que deben superarse para que la tendencia que ha tomado el financiamiento de los centros históricos se revierta. A manera de conclusión, Carrión extrae de su balance una suerte de decálogo en el que plantea los principales puntos para re-pensar y re-dirigir la relación entre financiamiento, políticas urbanas y centralidad(es) urbana(s).

En la misma línea de reconocer las diferentes centralidades coexistentes en la ciudad actual, el artículo de Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti se ubica dentro de una perspectiva de centros–centralidades basado en dos afirmaciones: el reconocimiento de las centralidades temáticas y de una nueva funcionalidad de las ciudades metropolitanas en materia de la economía urbana. En este sentido, los autores plantean no solo la necesidad de reconocer la existencia y permanencia de áreas de particular gravitación en la ciudad actual (centralidades urbanas), sino, sobre todo, la necesidad de reposicionar la gestión urbana en estos lugares. De

esta posición, Jordán y Carbonetti desprenden una definición de gestión urbana sostenible entendida como “un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales (positivas y negativas). El objetivo principal a nivel territorial sería la activación de intervenciones urbanas en ciertos sectores o grupos, como también la gestión de las relaciones y conflictos que se presenten”. Como conclusión, los autores van a introducir algunos elementos que consideran necesarios para reflexionar sobre los impactos e implicancias de la actual gestión urbana de los centros y las centralidades urbanas en la región.

Silvio Mendes Zancheti contextualiza la revitalización urbana como respuesta al fracaso de los proyectos de renovación urbana desarrollados en la década del 60 y hasta mediados de la del 70, como producto de la crisis del modelo de financiamiento urbano basado en recursos provenientes de los gobiernos centrales. Mendes Zanchetti presenta un balance de la teoría y la práctica de los sistemas de financiamiento de la revitalización urbana. Trazado el objetivo, el artículo reseña, en primer lugar, una revisión crítica de la teoría del financiamiento del desarrollo urbano empezando por la teoría económica tradicional, la teoría del desarrollo local hasta llegar a la teoría económica de la revitalización urbana; en segundo lugar, el autor construye el panorama del proceso de financiamiento urbano desde 1990, para luego resaltar algunas experiencias interesantes dentro del periodo, como son los casos de los proyectos de Puerto Madero en Argentina y de los centros históricos de Quito, México y La Habana. Al concluir su trabajo, pone a consideración de los lectores algunas conclusiones relevantes.

En la segunda parte del libro se incluyen los seis *Estudios de caso sobre el financiamiento de las centralidades urbanas* en América Latina. Se empieza con el texto de Manuel Perló Cohen y Juliette Bonnafé, donde se presenta cómo el modelo hegemónico de financiamiento ha pasado –en las últimas décadas– desde el sector público al sector privado. En los inicios de la década de 1970 se instauró un modelo de financiamiento que tenía como eje activo y rector al Estado, primero desde el ámbito de lo nacional y luego desde el gobierno local. Sin embargo, en los últimos años el financiamiento se ha trasladado al sector privado, en gran medida por el “interés” de Carlos Slim en invertir en el centro. En el análisis de este cambio de modelo de financiamiento, los autores plantean que desde el

año 2001 la intervención del sector privado se ha convertido en el rector del sentido y orientación del programa de financiamiento del centro histórico. Para los autores, el nuevo modelo de financiamiento ha logrado convertirse en una fuente de atracción de inversión que tiene gran capacidad de “despertar al sector público y de obligarlo a reaccionar con una nueva estrategia de intervención”. Esto es, un caso donde lo público sigue a lo privado y no como ha sido la retórica que busca la rentabilidad de las inversiones privadas a partir de la acción pública.

El estudio del caso de la centralidad de Bogotá fue llevado a cabo por Samuel Jaramillo, quien plantea una revisión de los principales hitos de las políticas sobre el centro de la ciudad para llegar a una discusión sobre las propuestas de “utilización de instrumentos de gestión del suelo” en los casos de los centros históricos. Parte de la necesaria discusión respecto de lo que significa el deterioro y decadencia del centro, así como la importante distinción por tipos de centralidades existentes, como justificaciones para cualquier intervención. Hace un análisis de la dinámica permanente de ellos, para mostrar los cambios que viven y las causas de su transformación. Frente a esta situación construye una tipología de modalidades de intervención seguidas y los efectos que han tenido las inversiones realizadas.

Luego de Bogotá, viene el estudio de caso sobre Quito, elaborado por Pablo Samaniego, quien resalta el papel dinámico del centro histórico de la capital del Ecuador y el papel constitutivo del capital social en la ciudad. En este sentido, el análisis realizado por el autor permite identificar cuatro fuentes de financiamiento y categorizar de positivo el impacto que éstas han tenido sobre los habitantes y sobre la oferta turística. Para Samaniego, la intervención en el centro histórico ha dinamizado diferentes actividades (turísticas, hoteleras, entre otras) y ha recuperado el centro como espacio de recreación cultural. Sin embargo, la preocupación del autor es conocer cuán sustentable es este proceso de intervención ya que se pueden identificar la persistencia de diversos problemas para los inversionistas.

Para el caso de Santiago de Chile -Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas- dan cuenta de cómo se ha enfrentado (en términos de estrategias de desarrollo y recursos) la consolidación y/o desarrollo de las diversas centralidades en la ciudad. Las centralidades elegidas por los auto-

res son: el centro viejo, una nueva centralidad de servicios, y una nueva centralidad comercial que los llevan a la conclusión de que las ciudades actuales son pluricentrales en una doble dimensión: en cantidad y en tipos. Para cada caso, se plantea una reflexión sobre los recursos públicos – directos e indirectos- de los cuales depende la existencia de los centros. De las tres centralidades, los autores plantean que pese a lo que suele creerse sí existe el financiamiento para las centralidades urbanas; sin embargo, acceder a los recursos puede resultar difícil. En este sentido, los autores plantean la necesidad de tener en cuenta diversos aspectos como la capacidad de gestión y la existencia de una estrategia pública, entre otras.

Raúl Fernández, en el siguiente artículo, presenta una descripción y caracterización social del área del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires, centrando su atención en la actividad comercial en la zona y en la evolución de su mercado inmobiliario. Para el autor, el centro histórico posee una dinámica propia que dada sus características se puede entender como un “barrio más” de la ciudad, lo cual no solamente implica ventajas para la intervención sino también obstáculos. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires lleva más de una década realizando intervenciones en la zona. Sin embargo, como señala Fernández, estas intervenciones forman parte de la primera generación de políticas sobre el casco histórico, por lo que se hace necesario impulsar políticas de segunda generación.

El artículo que cierra esta sección es el de Silvio Mendes Zancheti y se refiere a los resultados de una investigación sobre el financiamiento de los centros históricos de las ciudades de Olinda y Recife en el estado de Pernambuco en Brasil. El periodo que abarca esta investigación va desde 1990 hasta el 2005 y parte de la consideración de que hay un patrón de financiamiento complejo que tiene un origen en una diversificación de fuentes. Tres son los actores o las fuentes centrales: federales, locales y privados que operan bajo la lógica público-privado. A este trío deben incorporarse las políticas de estímulo y exención que hace el sector público para el privado y la presencia de recursos internacionales de cooperación o crédito. La gran conclusión a la que llega, luego del estudio de caso realizado, es que se requiere un financiamiento local que dé continuidad a las políticas de revitalización.

La tercera sección -*Reflexiones de centralidades*- empieza con el artículo de Salvador Schelotto sobre el financiamiento del centro histórico de

Montevideo, donde llega a la conclusión de que es imprescindible contar con un modelo de gestión claro al que el financiamiento debe someterse y no al revés, como generalmente ocurre. Luego viene el análisis de los mecanismos de gestión financiera aplicados en La Habana vieja realizado por Patricia Rodríguez, quien plantea que el eje de la política cubana es la intervención pública diversificada. Posteriormente, Edmundo Arregui presenta una visión paralela sobre el financiamiento del centro histórico de Quito, considerado bajo el patrón público-privado. Y la sección termina con las reflexiones sobre el modelo de financiamiento de Cartagena realizadas por Aracelli Morales.

El libro en su conjunto tiene la virtud de abrir un debate nuevo y muy importante, y lo hace desde la situación de los casos particulares y de las reflexiones generales que levantan. Este aporte no fuera posible sin el apoyo del *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) en las personas de Laura Mullahy y Martín Smolka; así como de la empresa de Desarrollo Urbano INNOVAR con Edmundo Arregui a la cabeza. Muchas gracias a ellos y a los compañeros de FLACSO-Ecuador por este apoyo para difundir este cúmulo de ideas que contiene este trabajo.

Bibliografía

- Carrión, F. (Ed.) (2001): *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*, Ed. UNESCO-BID- FLACSO, Quito.
- Carrión, F. (Ed.) (2001): *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, Ed. Junta de Andalucía-FLACSO, Quito.
- Choay, F. (2001): *A alegoría do patrimonio*, Sao Paulo: Editora Unesp.
- Fernández, P. (2004): *El espíritu de la calle*, Ed. Anthropos, Barcelona.
- Silva, A. (1992): *Los imaginarios urbanos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

El financiamiento de la centralidad urbana en América Latina

Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es

Fernando Carrión M¹.

Antecedentes

El financiamiento es un elemento crucial en la definición del tipo de centralidad urbana y, a pesar de ello, no se le ha dado la atención que requiere, tanto en la investigación, en los debates como en el diseño de las políticas públicas.

La relación entre financiamiento y centros históricos no puede ser dejada de lado por ser un elemento determinante y constitutivo de la centralidad. El financiamiento no sólo que permite concretar su construcción y desarrollo sino definir el tipo de centralidad que se aspira. De allí el nombre del presente trabajo “Dime quién financia los centros históricos y te diré qué centro histórico se proyecta”.

Sin embargo, ha sido poco el tiempo que nos hemos tomado para pasar revista a esta relación. Es más, ni siquiera se le ha dado atención al tema del financiamiento, al extremo de que no existen ni estudios ni debates sobre el tema. Probablemente, esta omisión se deba al exagerado peso que se le ha asignado a la variable histórico-cultural de lo patrimonial y, consecuentemente, a las políticas de rehabilitación arquitectónica y urbana de esta importante zona de la ciudad.

Pero ha llegado la hora de iniciar esta reflexión en un contexto en el que la centralidad urbana demanda con urgencia una intervención de

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del Diario Hoy. fcarrion@flacso.org.ec

gran escala, no sólo para detener el deterioro (despilfarro urbano) que vive, sino también para asumir la función central que le corresponde jugar en la ciudad que le acoge. Una operación de este tipo requiere de una modalidad explícita de financiamiento, sea local o internacional, integrada a la política urbana del conjunto de la ciudad. Es decir, contar con una concepción de política urbana que contemple una estrategia de financiamiento, para que posteriormente no vengan las lamentaciones de que no se pudo realizar el proyecto por falta de recursos, de que se produjo un cambio de prioridades debido al financiamiento o de que éste produzca una sobredeterminación (asimetría) en las características de la política².

Para este trabajo se han utilizado seis estudios de casos relativamente representativos de las ciudades más grandes y capitales de América Latina:

- México³, con en el que se hace un análisis respecto de los dos modelos de intervención aplicados en el tiempo: el primero, bajo el concepto de la rectoría estatal, y el segundo, en los años recientes, del peso de la acción del sector empresarial privado.
- Bogotá⁴ nos muestra el sentido social de la decadencia o deterioro del centro, sobre todo en un momento en que ha sido apropiado por los sectores populares, y cómo se busca revertir esta tendencia bajo un gran esfuerzo fiscal que no se ve del todo satisfactorio.
- Quito⁵, con un centro histórico que tiene un valor singular como para ser parte constitutiva del capital social de la ciudad y el país, que generó varias fuentes de financiamiento que le han permitido una cierta continuidad de acciones y el diseño de un modelo claro de centralidad volcado al turismo.

2 Se trata, en este caso, de la típica manifestación del “buey detrás de la carreta”.

3 Perló, M. y Bonnafé, J.: *Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de México*.

4 Jaramillo, S.: *Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá*.

5 Samaniego, P.: *Financiamiento de Centros Históricos: el caso del Centro Histórico de Quito*.

- Santiago⁶ nos ilustra la temática de las pluricentralidades, que caracterizan actualmente a nuestras ciudades, en una doble dimensión: varios tipos de centralidades y varias centralidades del mismo tipo y como cada una de ellas tiene una política de financiamiento explícita.
- Buenos Aires⁷ permite entender el significado que tiene el funcionamiento económico de la centralidad y como, a partir de esta constatación, se debe potenciar este valor con políticas urbanas y de financiamiento.
- Y, finalmente, la ciudad de Olinda⁸ ilustra un caso de rehabilitación del centro histórico que es impulsado a partir de los intereses coaligados de tres actores: el gobierno local, los propietarios de los inmuebles y los empresarios vinculados a los servicios.

En otras palabras, el conjunto de estos estudios de casos lo que hacen es mostrar la alta diversidad de situaciones existentes y la alta riqueza que ellos representan. Los centros históricos en América Latina tienen un universo que se caracteriza por la heterogeneidad, pero también tienen en su interior una condición de origen y desarrollo altamente diversos. Por eso, la lectura del trabajo debe hacerse tanto a partir de sus partes—los artículos aislados— como por el todo; porque de esa manera se tendrá una aproximación a la realidad de cada ciudad y también al fenómeno regional en su totalidad.

Para el efecto se tendrá una lógica expositiva compuesta por seis secciones que se desarrollan de acuerdo a la siguiente secuencia: primero, a manera de antecedentes, se pone de relieve la importancia de tratar la relación financiamiento centralidad. Segundo, se busca entender la importancia que tiene la centralidad en el tránsito del patrón de urbanización que se vive en la región: de la lógica exógena a una endógena. El tercero,

6 Rodríguez, A.; Salas, X.; y Rodríguez, P.: *Acerca del Financiamiento de antiguas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile*.

7 Fernández Wagner, R.: *El caso histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial*.

8 Zancheti, S.M.: *El financiamiento de la rehabilitación de Olinda: 1979-2005*.

tiene que ver con la importancia que adquiere la centralidad urbana en la hora actual de América Latina. El cuarto, tiene el propósito de evidenciar la importancia del financiamiento en el diseño de las políticas urbanas. El quinto se refiere al aspecto central del financiamiento, para lo cual se verán los momentos claves, los problemas, las fuentes, entre otros aspectos. Y, finalmente, el sexto, donde se tendrá, a manera de conclusiones, un destaque de los aspectos centrales del conjunto del trabajo.

El cambio de la óptica urbana: de la periferia a la centralidad

El patrón de urbanización que se desarrolló en América Latina a lo largo de todo el siglo XX estuvo fundado en el desarrollo periférico y la metropolización. Esto es, una urbanización exógena y centrífuga que privilegiaba el urbanismo de la cantidad debido a la alta presión demográfica existente. De allí que la ciudad estudiada e intervenida fuera la de la periferia⁹, principalmente por el alto grado de urbanización y las altas tasas de crecimiento de la ciudad. En ese contexto, las miradas se dirigieron hacia las causas vinculadas a la migración, la marginalidad, la industrialización y la pobreza, entre otras.

De aquella época para acá, lo que tenemos es una nueva coyuntura urbana, que lleva a una tendencia endógena y centrípeta, en el contexto de globalización, donde la ciudad existente cobra un peso singular y donde la centralidad se reconstituye para convertirse en la plataforma fundamental de integración de la ciudad local, así como de ésta a la ciudad global (Castells, 1997; Sassen, 1999). De allí que no sea nada raro que desde fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado estemos presenciando el incremento sostenido del peso que ha adquirido la centralidad histórica en la agenda urbana de las ciudades más grandes de Latinoamérica.

9 Con los nombres propios de cada ciudad: fabelas en Recife, villas miseria en Buenos Aires, colonias populares en México, barrios piratas en Bogotá, periféricos en Quito y callampas en Santiago.

Con ello se produce la *revalorización de la ciudad construida* y, a partir de ella, de la mayor revalorización de los tipos de centralidad existentes: la histórica y la funcional —que en algunos casos coinciden—, en un contexto de internacionalización; así como el apareamiento de una nueva centralidad histórica totalmente distinta a las anteriores (la temática). Este nuevo valor que adquiere, las nuevas funciones que asume y el nacimiento de otra centralidad tiene, entre otras determinaciones, dos explícitas: el proceso de globalización y la transición demográfica.

El regreso a la ciudad construida tiene mucho que ver con el *proceso de globalización* que introduce, por ejemplo, dos variables significativas a nivel urbano: por un lado, la reducción de los territorios distantes por el cambio en las velocidades de las ciudades y la disminución de los desplazamientos de la población debido a las nuevas tecnologías de la comunicación que introducen, por ejemplo, otras modalidades de consumo y producción ligadas a una cultura a domicilio, entre las que se puede mencionar el teletrabajo, el cine y la comida; y por otro, que los ámbitos de socialización fundamentales se realizan en espacios públicos significativos como son las centralidades o los llamados artefactos de la globalización (De Mattos, 2002).

La revalorización de la ciudad construida proviene también de la *transición demográfica* que se explica por el hecho de que si en 1950 América Latina tenía una concentración de la población en ciudades que bordeaba el 41%, a estas alturas del siglo XXI se ha llegado a una cifra cercana al 80% (Hábitat, 2000), lo cual significa que en un período de un poco más de 50 años se ha reducido significativamente la población con potencialidad de migrar: del 60% que existía en 1950 a sólo el 20% actual.

Este cambio demográfico tiene dos consecuencias directas para el análisis que nos interesa: por un lado, que las ciudades dejan de crecer en la forma acelerada como lo venían haciendo¹⁰, con lo cual existe la posibilidad estructural e histórica de comenzar a pensar menos en una ciudad de la cantidad y más en una de la calidad y, por otro, que se cierra el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abren nuevas formas de migración, como la internacional y la peri-urbana. La peri-urbana ha produci-

10 En 50 años la tasa de urbanización de la región se reduce a la mitad: pasa de 4.6% anual en 1950 a 2.3% en el año 2000.

do una nueva forma de periferización sustentada en la urbanización auto segregada de las unidades residenciales autárquicas. La migración internacional ha dado lugar al nacimiento de las segundas, terceras y cuartas ciudades de nuestros países por fuera de los territorios nacionales e, incluso, de América Latina. Pero también ha sido la causa de que la región reciba un flujo de recursos económicos por concepto de remesas, no inferior a los 45 mil millones de dólares de promedio anual¹¹.

La globalización y la transición demográfica conducen a la existencia de un doble movimiento interrelacionado en la ciudad: la glocalización, que en el caso que nos ocupa, se expresa en la dinámica contradictoria del regreso a la ciudad construida con un contexto de internacionalización, que lleva a la necesidad de introducir el concepto de *introspección cosmopolita*, como rasgo distintivo de la actual urbanización en América Latina, diferente al del período anterior.

En el contexto de estos cambios de la ciudad en América Latina, la centralidad histórica debe readecuarse a las nuevas funciones, para lo cual se recurre a la promoción y construcción de grandes proyectos urbanos (GPU), lo cual demanda de enormes inversiones que le ponen al día dentro de la ciudad¹².

El nuevo peso adquirido por la centralidad urbana ha obligado a actuar rápidamente sobre la base de grandes proyectos que permitan su re-funcionalización, lo cual le asesta un golpe importante a la planificación urbana tradicional y redirige el financiamiento en la ciudad produciendo el fenómeno de la “inversión de la inversión” urbana, en tanto las prioridades del financiamiento en las ciudades pasan de la periferia al centro –porque la centralidad adquiere una significación cualitativamente distinta– produciendo cambios en la relación centro–periferia de las ciudades y también significativos impactos en el conjunto de las áreas centrales.

11 “De acuerdo al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, las remesas en América Latina alcanzan alrededor de 25.000 millones de dólares al año y se proyecta que de continuar con las tasas de crecimiento actuales, el valor de las remesas acumuladas para la siguiente década 2001-2010 podría alcanzar los 3.000.000 millones de dólares.” (Ávalos, 2002).

12 En el centro histórico tradicional de Quito se mantiene una inversión anual promedio no menor a los 25 millones de dólares en estos últimos quince años; en La Habana desde 1994 la cifra se ha elevado de manera significativa, con cantidades muy altas, al igual que en México, Buenos Aires y Bogotá. En todos los casos las inversiones directas e indirectas se han incrementado en el tiempo.

Allí se pueden encontrar, a manera de ejemplo, las gigantescas obras de vialidad y transporte que modifican la velocidad de las urbes y dotan de nuevas accesibilidades—relaciones de la centralidad histórica con la ciudad. El Trolebús en Quito y el Transmilenio en Bogotá son ejemplos de propuestas de transporte; la Costanera en Santiago o los ejes viales en México y Buenos Aires ilustran claramente la afirmación en el ámbito de la vialidad.

Pero también deben señalarse las intervenciones en espacios públicos como el Parque del Itchimbía de Quito, del Tercer Milenio en Bogotá, de Los Reyes en Santiago o la Reserva Ecológica Costanera Sur de Buenos Aires. A ello se deben sumar las inversiones significativas en infraestructura y equipamientos urbanos: en México, que introdujo banda ancha y *wireless LAN*; en Olinda en proyectos de teatros, iglesias y museos; en Buenos Aires su proyecto emblemático de Puerto Madero, en Quito y Bogotá las plazas y parques, entre otros.

En suma, el nivel de la inversión en la centralidad ha sido cuantioso¹³, al extremo de que se han logrado cambios notables en el paisaje, en las funciones centrales y en las actividades económicas que llevan a su revalorización. Pero tras de este *boom* de la centralidad se observa, paradójicamente, un proceso altamente preocupante: la zona se *vacía de sociedad* porque se está despoblando de manera acelerada.

Casi todas las centralidades de las ciudades de América Latina viven un importante proceso de despoblación de los habitantes residentes, incluso casos exitosos calificados por la cooperación internacional, como el caso de Santiago, donde existe un incremento de las unidades de vivienda y de metros cuadrados de construcción, se produce una disminución significativa de la población. A manera ilustrativa tenemos que la centralidad de Santiago reduce la población en 10,8% entre 1992 y 2002 a pesar de que incrementa en el número de viviendas en el 23,9%. México pierde el 30% de su población, que representa 1.200.000 personas en un lapso de 15 años. El área central de San Pablo en 1940 albergaba al 33% de la población de la ciudad y en el 2002 se redujo al 4%. En la última década la ciu-

13 Es difícil cuantificar la inversión en la centralidad porque la territorialización de la misma no existe y mucha de la inversión indirecta que se hace está fuera de la centralidad. Ésta es una asignatura pendiente, para lo cual se deberá encontrar una metodología.

dad perdió 2,5% anual. Quito ha perdido el 42% de su población y 15% de la vivienda en estos últimos 20 años. Y lo más grave de esta situación es que no son casos de excepción sino la norma regional.

De esta constatación surgen preguntas importantes a ser planteadas. En la centralidad urbana de América Latina se están invirtiendo significativos recursos económicos y, sin embargo, la población no sólo que no crece si no que más bien está abandonando el lugar, al extremo de que se podría decir que la centralidad (en todas sus variantes) se vacía de población y, lo más grave, se vacía de sociedad¹⁴. Entonces, ¿cuál es la razón para que este proceso de despoblamiento se produzca?, ¿será el tipo de inversión lo que está produciendo estos impactos?, ¿son el resultado de los procesos estructurales de la ciudad actual?, ¿el despoblamiento tiene un costo económico, social y urbano importante y es natural que así suceda?, ¿este desplazamiento de la población pobre incrementa la pobreza de la ciudad toda?

Esta realidad contrasta con los informes oficiales de las autoridades y técnicos de nuestras ciudades, donde supuestamente se estaría llevando a cabo un excelente trabajo cuando, en realidad, lo que está ocurriendo es un proceso de mayor exclusión social, de incremento de la pobreza general y de reducción de las funciones centrales, al menos en la centralidad tradicional. No se piensa, siquiera a manera de hipótesis, del impacto que el tipo de financiamiento y, en general, de las políticas diseñadas, pueden estar causando en el despoblamiento y en la pérdida de ciertas funciones centrales. Esa es una primera gran pregunta que se deberá absolver.

14 Lo cual supondría que la centralidad está perdiendo capital social o, lo que es lo mismo, se estaría descapitalizando, con los problemas que eso podría tener a mediano plazo. Una centralidad sin redes sociales e instituciones deja de ser tal.

15 La centralidad funciona como un modelo gravitatorio que, por un lado, atrae y, por otro, articula al conjunto de actividades y personas de la ciudad. Es el que le da unidad y sentido a la ciudad.

La centralidad urbana en América Latina

En esta nueva coyuntura urbana hay que formularse algunas interrogantes alrededor de las funciones que se desarrollan en la centralidad y las características que ésta va adquiriendo en el tiempo¹⁵. Por ejemplo, en este proceso de transformación de la centralidad queda la impresión de que la centralidad histórica tradicional pierde algunos atributos de las funciones eje, a la par que otras centralidades se fortalecen con nuevas funciones y, lo que es más, que nacen nuevas centralidades que tienen otro tipo de funciones, lo cual lleva a una realidad plural de la centralidad histórica en varios sentidos. Si ello es así, se puede convenir que la pluralidad de centralidades produce grados y formas de integración distintas, entre cada una de ellas y en relación al conjunto de la ciudad.

Para captar este proceso se hace necesario introducir dos conceptos claves: primero, el de las *funciones centrales* que son las que le dotan a este espacio específico de la ciudad de la condición de centralidad; es decir, de las relaciones intra e inter urbanas que expresan el nivel de la masa gravitatoria que tenga. De ella dependerá el ámbito de proximidad y distancia sobre el cual recae su influencia y determinará la cualidad relacional que devienen de las funciones y su localización.

Y, segundo, el de *antigüedad* que es el que le permite a ese espacio adquirir un valor de historia, como expresión de la cantidad de tiempo acumulado en un lugar determinado. Es este concepto el que define su condición de centralidad histórica y el que explica la condición de relación social que tiene. Esto supone que todas las centralidades son históricas aunque algunas de ellas tengan mayor valor de antigüedad.

Los centros históricos no pueden pensarse fuera de la totalidad de lo urbano, lo nacional o lo internacional, porque ellos no son contexto ni algo externo sino parte constitutiva y consustancial a su existencia. De allí que el peso y la significación del tipo de la centralidad histórica se define en el ámbito de la relación que le da sentido.

Tipología de centralidades históricas

Si nosotros partimos del hecho cierto de que todas las ciudades son históricas y que el todo de las ciudades es histórico, vamos a llegar a la con-

clusión de que toda centralidad, por tanto, es también histórica. Es que toda centralidad tiene, por un lado, funciones centrales porque, caso contrario no sería centralidad y, por otro, poca o mucha antigüedad porque acumula el tiempo socialmente producido por la ciudad.

Si partimos de estas definiciones es fácil colegir que existe la posibilidad –como de hecho así ocurre– de que existan varios tipos de centralidades urbanas, dependiendo del grado y del tipo de las funciones acumuladas y de la intensidad de los tiempos concentrados. Según la combinación de estas dos dimensiones de la centralidad, se podría construir una tipología compuesta por tres tipos ideales de centralidades históricas.

Una centralidad tradicional con alta historicidad, en la que generalmente su origen coincide con el momento fundacional de la ciudad e incorpora la historia que viene desde el momento de la fundación hasta ahora. Hay una centralidad temática con altísima centralidad de funciones especializadas que tiene un ámbito supra espacial (ciudad global) y en el medio está la centralidad funcional donde se concentran un conjunto de funciones urbanas que tienen una masa gravitatoria que definen una relación centro–periferia que permite estructurar al conjunto de la ciudad local. Los tres tipos de centralidad tienen en común su condición histórica y las funciones centrales, aunque el grado de las mismas varíe. Ellas se caracterizan por:

Una centralidad tradicional: es aquella que tiene una noción de antigüedad superlativa, medida por un proceso histórico de larga data que condensa mucho tiempo pasado en el presente. Es decir, es un espacio que tiene alta historicidad concentrada, que en muchos de los casos corresponde al momento fundacional de la ciudad y que con el paso del tiempo ha sido capaz de mantener ciertas funciones centrales. Esta centralidad tradicional, por el peso que tiene y por las características del momento histórico de la urbanización en la que nace, termina por ser la única de la ciudad; es decir, la urbe de esa época es unicentral. La existencia de la misma es el resultado de una rectoría público–espacial de la urbe y tiene como máxima expresión simbólica a la plaza¹⁶, que es un espacio público abierto a partir del cual se estructura y organiza la totalidad de la ciudad.

16 Están los casos emblemáticos del Zócalo en México, la Plaza de la Independencia de Quito o la Plaza de Mayo en Buenos Aires.

Como ejemplos relevantes de la centralidad tradicional pueden ser los casos de los centros históricos de Quito o México, de La Habana Vieja en La Habana, de Recife y Olinda en Brasil, y de Panamá Antigua en ciudad de Panamá; de la Candelaria en Bogotá y de San Telmo en Buenos Aires, entre otros. Son parte esencial del origen de la ciudad y son muestra de cómo la rectoría de lo público que crea este tipo de centralidad es capaz de atraer a las actividades privadas. El caso más evidente es como, a partir de la plaza principal se distribuían las otras plazas, los solares de las personas y las funciones urbanas principales.

Una centralidad funcional: es aquella que tiene concentradas, en un espacio estratégico, un conjunto importante de las funciones públicas y privadas que le dan forma y carácter a una centralidad de la ciudad que cuenta con baja historicidad o antigüedad. El fenómeno se define en el marco del patrón de urbanización expansivo y centrífugo, propio de la alta presión demográfica venida de la migración campo-ciudad y del crecimiento vegetativo de la población. Esta centralidad funcional consolida la integración intra urbana mediante una centralidad múltiple y fuerte que es capaz de mantener la unidad urbana enmarcada en la relación centro-periferia.

Es una centralidad nacida desde el mundo empresarial y tiene como símbolo dominante al centro comercial (*shopping center* o *mall*) que se desarrolla en un espacio cerrado de carácter privado. Esta centralidad es capaz de atraer las actividades de la esfera pública y de redefinir la urbanización: así tenemos que en el centro comercial hay bancos que cobran impuestos, oficinas de correo estatal y privado y allí están localizados los servicios públicos. Es decir, que es una centralidad con funciones no solo comerciales, lo cual de por sí le da un carácter central, sino que también hay otras múltiples funciones.

Centralidad temática: es aquella que tiene bajo valor de historia –por la poca antigüedad acumulada que tiene– aunque representa un testimonio de singular importancia del momento actual, pero tiene alta concentración de funciones centrales específicas, cuestión que le permite operar como un nodo importante de integración de lo local con lo global. La centralidad temática tiene una baja noción de antigüedad pero un alto nivel de concentración de particulares funciones centrales, las cuales le convierten en el nodo principal de articulación con la ciudad global

(Sassen) o informacional (García Canclini). Ahí cobran sentido y relevancia las nociones de competitividad, conectividad y posicionamiento propios del urbanismo actual, así como la necesidad de definir la llamada vocación productiva de la ciudad, que no es otra cosa que la definición del nicho económico a partir del cual se integra a la ciudad global.

En ese sentido es una centralidad con autonomía relativa frente a la ciudad en la cual se “localiza”, porque la ciudad es “solo” un contenedor de esta plataforma de articulación a la ciudad global. Las ciudades se integran a partir de este nodo con otras ciudades, algunas de las cuales están por fuera de la región, y lo hacen con más fuerza que con muchas zonas de la propia ciudad. Esta nueva centralidad (temática) está más integrada a la ciudad global que a cualquier ciudad nacional o que a ciertas partes de la misma urbe que la contiene, lo cual hace referencia al hecho de que el norte de las ciudades del sur se una a las ciudades del norte. Allí están los casos emblemáticos de la ciudad empresarial de Huechuraba (Santiago de Chile), del Centro Berrini en San Pablo, o de Santa Fe en la Ciudad de México.

Esta tipología no excluye el hecho de que al interior de ciertas ciudades puedan darse simultáneamente una o varias centralidades del mismo o distinto tipo. Así, por ejemplo, el caso de la Ciudad de México es muy aleccionador: tiene una centralidad tradicional con un radio de influencia y acción en la ciudad–región e incluso a nivel transnacional (turismo), al tiempo que convive con otras centralidades de ámbito intra–urbano propias de una delegación, como puede ser el caso de Coyoacán. Los dos casos de centralidad se originan en momentos simultáneos y provienen de la misma matriz histórica –porque tienen el mismo valor de antigüedad– pero cuentan con una vocación funcional distinta de centralidad. Es decir, que pueden existir –como de hecho así ocurre– dos o más centralidades de un mismo tipo (tradicional) dentro de una misma ciudad.

Por otro lado, y siguiendo con el caso de la Ciudad de México, el nacimiento de otras centralidades en momentos distintos, permite que convivan en la misma ciudad diferentes tipos de centralidades. Es decir que con el paso del tiempo aparezcan nuevas centralidades (funcionales y temáticas) que convivan con las anteriores (tradicional), lo cual quiere decir que en momentos históricos distintos se producen formas de centralidad diferentes en espacios distintos, pero al interior de la misma ciudad. Ésta es

la base del sentido de la centralidad plural que caracteriza a la ciudad latinoamericana.

La diversidad y pluralidad de centralidades al interior de la Ciudad de México ha conducido a la integración de las mismas dentro de un espacio discontinuo en algunos casos y continuos en otros. Quizás el ejemplo más interesante sea la articulación de las tres centralidades históricas que forman un *eje central articulado* que integra el Aeropuerto, el Centro Histórico, el eje de Alameda–Reforma y la zona de Santa Fe. El primer caso es el aeropuerto, que opera bajo la lógica de artefacto de la globalización. El segundo es el del Centro Histórico que cuenta con una alta concentración de temporalidad histórica. El tercero, nacido a mediados del siglo pasado, tiene concentradas las funciones urbanas. Y el cuarto, Santa Fe, que tiene funciones de centralidad temática de integración a la red urbana global.

De esta tipología de centralidades históricas se pueden extraer algunas conclusiones importantes para el presente trabajo:

- Primero. Todas las centralidades son históricas, aunque algunas de ellas tengan un valor de antigüedad mayor o menor. Y también todas ellas tienen más o menos funciones centrales, algunas de las cuales pueden definir la centralidad urbana local o la centralidad de la globalización como plataforma de integración.
- Segundo. Cada tipo de centralidad histórica se origina en un momento específico de la evolución de cada ciudad; esto es, obedece al patrón de urbanización propio de una coyuntura urbana.
- Tercero. La ciudad actual es pluri–central en el siguiente doble sentido: tanto por el número de centralidades de un mismo tipo (ya no es unicentral) como por la variedad de ellas (tradicional, funcional y temática).
- Cuarto. Vale la pena formular a manera de pregunta si estamos entrando a la época de una urbanización sin centro o del fin de la centralidad. Allí los ejemplos aleccionadores de Managua, Brasilia y algunas de las ciudades norteamericanas, cada una de las cuales tienen explica-

ciones diversas; aunque se podría decir que con las nuevas tecnologías de la comunicación y con la eliminación del *zooming* propuesto por la planificación física hemos entrado a la ciudad del mercado que desconoce las fronteras.

- Quinto. La política y lo político han perdido centralidad en la ciudad de hoy, por eso la plaza, las políticas públicas y los centros cívicos se han convertido en elementos urbanos en vías de extinción, que se los acecha y se los persigue. Hay una agorafobia, como lo significan Borja y Castells (1998), que lleva a no saber qué hacer con los palacios de Gobierno: se los reubica, se los hace museos, se transforman en centros de protocolo, se los ataca. En cambio se adora los *artefactos de la globalización* como los centros comerciales, los *World Trade Center*, los aeropuertos y los parques temáticos, entre otros. El imaginario urbano de nuestras ciudades muta considerablemente.
- Sexto. Hemos pasado de la *ciudad segregada* donde las centralidades tradicional y funcional, como espacio público, integraban a la sociedad local y le daban lógica a la estructura urbana; hacia la *ciudad fragmentada* que introduce este nuevo patrón de urbanización de la era de la globalización donde la función de la centralidad se hace más difusa en relación a la urbe en la cual se asienta.
- Séptimo. La trasgresión de los recorridos y senderos habituales que realiza la población en esta ciudad fragmentada conduce a la foraneización. Este fenómeno puede graficarse a partir de la generalización de la práctica que se ha hecho de solicitar una identificación (pasaporte) para ingresar a una urbanización o edificio, cuestión que no es muy diferente a lo que ocurre al momento de traspasar la frontera de un país a otro. En otras palabras, esta nueva ciudad se ha convertido en el escenario de existencia de extranjeros y no de ciudadanos.

Riqueza de la centralidad

Una de las características de la centralidad histórica (tradicional, funcional y temática) es la existencia de una tensión estructural entre lo funcio-

nal y lo histórico, que puede devenir en una relación inversa de historia acumulada con funciones centrales existentes, que lleva a la diversidad de centralidades.

De esta doble condición surge una riqueza superlativa que se expresa, por un lado, en un peso histórico-cultural acumulado a lo largo del tiempo que da lugar a un importante valor de imagen y de historia, susceptibles de construir imaginarios de identidad y de capitalización de las actividades vinculadas a los servicios, especulación inmobiliaria y turismo, entre otras. Así, la concentración patrimonial se convierte en un activo importante para actividades económicas y urbanas.

Y, por el otro, un peso venido de la concentración cualitativa y cuantitativa de las funciones centrales que se sostienen en soportes materiales (capital físico) y sociales (capital social) para brindar ventajas económicas de la localización, factibles de ser rentabilizadas bajo múltiples medios.

Es decir, que la centralidad histórica genera una alta concentración de capital físico (inmobiliario y comercial), humano (demanda cautiva) y social (positivo y negativo¹⁷) así como capital simbólico, propios del carácter que tiene la centralidad existente, lo cual le convierte en una zona económica muy rica y, además, muy atractiva para la inversión de capitales. En este contexto, la lógica y el interés de las actividades económicas que se benefician de manera directa e indirecta de esta concentración de capital son, prioritariamente, los sectores inmobiliario, comercial, turístico, servicios y financiero, que se alían entre ellos porque son absolutamente funcionales.

El sector inmobiliario se beneficia principalmente de la especulación del suelo debido a que no es renovable y, por tanto, limitado –tanto vertical como horizontalmente– de manera superior a todas las otras áreas existentes en la totalidad de la ciudad, lo cual le confiere una cualidad única; a la manera de la renta de monopolio¹⁸. Este es el origen de la espe-

17 Existe un capital social positivo proveniente de las redes sociales y de la institucionalidad pero, también, un capital social negativo alrededor de la informalidad y del temor que expresan la contradicción entre riqueza histórico-cultural y pobreza económica.

18 “Cuando hablamos de precio de monopolio, queremos referirnos a un precio que se determina exclusivamente por la apetencia de compra y la capacidad de pago de los compradores, independientemente del precio determinado por el precio general o por el valor de los productos.” (Marx, 1976).

culación del suelo urbano en esta parte de la ciudad en vista de que es un bien escaso, que tiene una ubicación privilegiada¹⁹, que el inmueble ya ha amortizado su valor y que el deterioro del mismo es reversible, lo cual, y en su conjunto, posibilita la existencia de un precio especial que puede ser potenciado con recursos provenientes de la industria de la construcción. Este esquema especulativo es distinto al de la periferia, donde el peso está en la retención del suelo –más que la del inmueble, como ocurre en el centro– hasta que sea habilitado por el mercado.

Y, por otro, porque la decadencia y deterioro del patrimonio arquitectónico permite la adquisición de la propiedad inmueble a precios bajos para, en su momento, mediante ciertas inversiones en infraestructura y rehabilitación, que hacen subir los precios de localización y limitan la accesibilidad a una demanda solvente de consumo o producción, volverlo a incorporar al mercado a precios mucho más altos.

En otras palabras, los especuladores inmobiliarios tienen la misma lógica que los empresarios de empresas quebradas (adquieren bienes a precios bajos para recuperarlos) y que los especuladores del suelo en la periferia de la ciudad (retienen el bien inmueble hasta que las condiciones del mercado determinen su incorporación).

La especulación del suelo pone una disyuntiva importante: cómo lograr una demanda que permita la inserción del inmueble al mercado en condiciones ventajosas para la rentabilidad del capital invertido. Aquí hay dos opciones: por un lado, que se produzca un recambio poblacional con la finalidad de que la población de bajos ingresos ceda su espacio a la de ingresos altos. Esta modalidad se denomina *gentrificación*²⁰. Y por otro, que se genere un cambio de los usos de suelo residencial a otro, como el comercial y administrativo, que genera ingresos suficientes para pagar este factor de localización por las ventajas económicas que encierra. Este fenómeno se llama de *boutiquización* (Carrión, 2005).

La gentrificación existe parcialmente en algunas centralidades de las ciudades latinoamericanas, mientras que en la mayoría de ellas lo que existe es la *boutiquización*, en tanto no hay recambio del contenido social

19 Tiene cualidades excepcionales comparativamente con el resto de los terrenos de la ciudad, porque el conjunto de esta zona posee características únicas.

20 La gentrificación es el fenómeno por el cual las clases altas migran residencialmente a los centros urbanos, desplazando a los habitantes de menores ingresos.

de la población, si no más bien la mutación de la función residencial por otras funciones y usos del suelo acordes a las nuevas realidades de la centralidad: comercio, servicios, administración pública y privada. Muchos centros históricos se llenan de restaurantes–boutique, hoteles–boutique, bancos–boutique y boutiques–boutique.

Allí se puede encontrar un filón importante en la rentabilidad de los centros históricos, gracias a la inversión que se realiza en las funciones comerciales, administrativas, de servicios, turísticas y de vivienda.

Las políticas urbanas

Con la reforma del Estado que se impulsa en América Latina hay dos componentes que han terminado por posicionarse significativamente a la hora del diseño de las políticas públicas a nivel local: el primero es la descentralización, que se ha desarrollado en la mayoría de los países latinoamericanos, en unos con más fuerza que en otros pero en todos mediante la elección de autoridades locales (autonomía política), el incremento de los recursos económicos (autonomía financiera) y la transferencia de competencias (autonomía administrativa) hacia los municipios.

El otro componente es la privatización que, mediante el descentramiento o la pérdida de la centralidad de lo público–estatal, beneficia al mundo empresarial–privado (desregulación estatal, concesiones, terciarización). Este hecho ha determinado que la ciudad actual en América Latina evolucione más por el peso que tiene el mercado que por el diseño de las políticas públicas. No hay que olvidarse que el origen de toda política es político y que hoy éstas son cada vez menos públicas y cada vez más privadas. Es decir, que lo que se ha hecho en este caso como política pública es despolitizar y privatizar la política para apoyar al mercado.

De esta manera hoy el tema de la centralidad histórica es más local que nacional y es mucho menos público–estatal que empresarial–privado. En ese contexto vale la pena formular la siguiente pregunta: ¿qué papel han jugado, juegan y jugarán en este contexto las características del financiamiento?

Hay que señalar que en este proceso la política de financiamiento tiene una funcionalidad muy importante. Por el peso adquirido en este

último tiempo, el financiamiento tiene algunos impactos importantes que merecen ser destacados: uno de los más importantes tiene que ver con la creación de una nueva institucionalidad, desarrollada bajo múltiples formas pero con un mismo fin. Allí están los fideicomisos en la Ciudad de México, las corporaciones en Santiago y Bogotá, las empresas en Quito y las fundaciones en Brasil.

Esta nueva institucionalidad se caracteriza por ser un desarrollo organizativo paralelo y, en ciertos casos, contradictorio al gobierno local y por tener como lógica común la necesidad de la eficiencia en la gestión y de la difusión del mercado en la ciudad. En otras palabras, el financiamiento tiende a favorecer el diseño de un marco institucional paralelo que introduce lógicas privadas de funcionamiento como son la existencia del llamado sujeto de crédito, la lógica de la recuperación de las inversiones, la intervención proyecto por proyecto que desarticula la planificación, la realización de determinados proyectos y la valorización del capital, entre otros.

Bajo esta perspectiva, la institucionalización creada no tiene una política de cambio de la centralidad histórica, sino de preservación y conservación con lo cual se busca el regreso idílico (reconquista, recuperación) a las condiciones iniciales de vida que tuvo una población minoritaria y elitista. Sin embargo, la realidad termina por negar esta posibilidad y, más bien, crea las condiciones materiales y generales para que la producción desarrolle rentablemente ciertas funciones urbanas.

En estas condiciones no es posible que se pueda formular un proyecto colectivo de centralidad, más aún si las propuestas se hacen al margen de la política y, por tanto, de lo público. Esta ausencia de proyecto colectivo conlleva un desplazamiento —si no es el fin— de la planificación como elemento central de la política urbana. En sustitución, lo que se tiene es la penetración de los llamados grandes proyectos de inversión urbana (GPU) que, por la escala y la complejidad, requieren de la llamada inversión externa, convertida desde este momento en la puerta de entrada para el financiamiento internacional privado y en la cabeza de puente para la arremetida general hacia un modelo de ciudad impulsado por la lógica del mercado.

Con un financiamiento de estas características, la pregunta que se debe formular es la siguiente: ¿cómo lograr constituir una política sobre la centralidad histórica articulada a una política de ciudad de largo plazo

y de totalidad? Si no existe una política sobre la centralidad inscrita en la de ciudad, lo que ocurre es que el financiamiento define cuándo y en qué invertir, con lo cual la política de ciudad se subordina a las condiciones de financiamiento y éste termina por definir el proyecto de centro histórico. En otras palabras, política de ciudad y centralidad sin política de financiamiento no es posible.

De allí que si se quiere dotar de sustentabilidad a la política de la centralidad histórica en América Latina, es imprescindible definir una política sobre financiamiento acorde al proyecto de centralidad que se requiere para la ciudad. El punto central es el logro de una autonomía económica que permita impulsar la política urbana que el gobierno local decida. Para ello es imprescindible contar con una base de financiamiento propio y luego –adicionalmente– los recursos de transferencias, donaciones o créditos necesarios para impulsar la propuesta que, en su conjunto, muestren la capacidad política y técnica para captar recursos económicos. Más aún si los créditos tarde o temprano tienen que ser pagados con los recursos locales.

Si ello es así, un cambio sustancial en la política urbana del conjunto de la ciudad –como de la centralidad– requiere del diseño de una política tributaria agresiva y acorde a la política urbana. Una política tributaria en la centralidad histórica tiene que tener en cuenta la relación con la ciudad para cruzar beneficios (compensaciones), estimular o des–estimular lugares e integrar las actividades urbanas. Tiene que lograr captar plusvalías bajo múltiples mecanismos (impuesto, contribución de mejoras) y definir posiciones frente al cobro de tasas por los servicios que se prestan.

Hay que romper la imagen que se tiene de que la cooperación internacional multilateral y bilateral es la mejor fuente de ingreso, para mirar hacia adentro. No hay que olvidar que los recursos de la cooperación internacional son pequeños, se los debe pagar y vienen con una política explícita que –en la mayoría de los casos– es la misma para el conjunto de las centralidades de la región.

Hay que tener en cuenta el universo plural de las centralidades históricas para diseñar políticas urbanas y de financiamiento acordes a cada una de ellas. No es lo mismo plantear una política urbana para un centro que tiene alta concentración funcional a uno que tiene alta concentración

de historia; como tampoco se puede plantear la misma política para una centralidad de una capital de un país que para una ciudad intermedia. Pero también es necesario formular políticas que integren las centralidades al interior de cada unidad urbana, porque cada una de ellas tiene velocidades y características distintas, que no se resuelven simplemente con buena accesibilidad o conectividad.

Las inversiones en los centros tradicionales tienen la tendencia de la resistencia a lo moderno porque prima la conservación, lo cual lleva al deterioro de los soportes materiales y sociales y a la pérdida de algunas funciones centrales. Por el contrario, en los centros funcionales o temáticos, se tienen propuestas que tienden a negar la historia que le da sentido de continuidad y devenir.

El financiamiento de la centralidad

Una periodización

El financiamiento de los centros históricos ha variado a lo largo de la historia de nuestras ciudades, a pesar de que hay algunas constantes que se mantienen en el tiempo. Los pesos, las cantidades y las fuentes de financiamiento han sido determinantes, así como lo ha sido el marco institucional y el tipo de políticas urbanas diseñadas.

En cuanto a la inversión y al financiamiento vale la pena tener una aproximación histórica, a partir de una periodización, para ver cómo ha transitado y cuál es el momento en que se encuentra en la actualidad. Para ello se puede afirmar que el financiamiento de los centros históricos en América Latina ha transitado básicamente por tres momentos, que obedecen también a políticas distintas.

Un primero, calificado como de mecenazgo y filantropía, que está inscrito en un momento histórico en que la sociedad civil representada por las elites locales (los notables) ven como los procesos de urbanización y modernización que vive América Latina deterioran los referentes culturales, reducen la comunicación en la ciudad y erosionan el patrimonio arquitectónico, por lo cual reivindican la rehabilitación y conservación como mecanismos para preservar los valores histórico-culturales que se

pierden. Para ello demandan una acción estatal y, con sus propios recursos, empiezan a desarrollar algunas intervenciones de preservación arquitectónica, desde la perspectiva monumental. En general son intervenciones en obras de arquitectura civil y religiosa, para lo cual se demanda una acción estatal. Se trata de acciones emblemáticas que terminan por conmovier a algunos funcionarios públicos para que hagan lo propio en las edificaciones estatales; pero son acciones voluntaristas, en tanto no logran ser parte de una política general. Evidentemente tienen un impacto bastante reducido, parcial y aislado, siendo su gran virtud la promoción de la legitimidad de la problemática.

Un segundo, en el que su eje será la cooperación técnica desarrollada en el marco institucional del Estado nacional, para lo cual se construye una institución específica para el efecto, a partir de los institutos de patrimonio, los ministerios de cultura o los consejos nacionales que diseñan políticas públicas que buscan el fortalecimiento de la llamada identidad nacional sustentada en el hecho urbano como expresión cultural. El peso del financiamiento viene del sector público nacional y de la llamada cooperación técnica en sus múltiples expresiones, donde el peso principal lo tiene la UNESCO, tanto a partir de la cooperación como de las declaratorias de Patrimonio de la Humanidad que estimulan la obtención de recursos de contrapartes locales y nacionales, públicas y privadas, a la vez que canalizan los recursos provenientes de la cooperación internacional. Aquí, el concepto de conjunto monumental será el que lleva a la definición de centro histórico.

Estas dos etapas no garantizan la sustentabilidad de la intervención en los centros históricos, porque no representan una política estructural y diversificada de financiamiento. A partir de este momento la cooperación internacional se convierte en un sujeto patrimonial con peso específico en la temática.

Y un tercero, producido por la introducción del crédito de origen internacional, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la cabeza. En este caso se percibe un marco institucional en transición de lo nacional a lo local y de lo público a lo privado donde la discusión central tiene que ver con los modelos de gestión público-privados. El financiamiento tiene, en este caso, un peso probablemente mayor que en las etapas anteriores, no tanto por el monto de las inversiones cuanto por la

influencia que tiene en el diseño de las políticas²¹.

Sin embargo, estos últimos años se percibe un cambio en la cantidad y en las modalidades de financiamiento de los centros históricos, que hacen presagiar mejores días. Internacionalmente, las fuentes y las modalidades de financiamiento empiezan a diversificarse. Hay donaciones de grupos privados (*Fundación Getty*) o públicos (España); hay préstamos reembolsables y no reembolsables de la cooperación multilateral; y hay también inversión directa de empresas privadas (*McDonald's*, *Movistar*).

Obviamente que estos tres momentos sólo muestran, en situaciones específicas, el predominio de una forma de financiamiento, aunque no sea la única. Esto quiere decir que en cada uno de los momentos hay una combinación de estas formas de inversión pero que una de ellas tiene hegemonía.

En la actualidad, por ejemplo, en el caso de Quito se observa la tendencia a la generación de recursos propios mediante la transferencia automática de recursos para ser administrados por el Fondo de Salvamento (FONSAL). La inversión actual en el Centro Histórico de Quito reúne recursos propios, recursos de crédito y también recursos de cooperación técnica, pero con un predominio, en este momento, de los recursos propios. Lo más importante es que los flujos mayoritarios de recursos son ahora locales, obtenidos de distintas formas: transferencias directas o indirectas (FONSAL), tributos, inversión privada (pequeño y mediano capital), créditos (BID), y recursos municipales (presupuesto), lo cual muestra que la antigua y tradicional forma de obtener recursos por donaciones está siendo superada.

21 El BID decidió que los presupuestos municipales son una caja negra de la política, de la ineficiencia y del fortalecimiento estatal, por lo cual exigió, en el caso de Quito, la creación de una empresa independiente dedicada a la gestión de los recursos del crédito otorgado, cuestión que llevó a la existencia de un conjunto diverso de instituciones dentro del Municipio Metropolitano, según la fuente de financiamiento: la Empresa del Centro Histórico (ECH) gestiona el crédito del BID, el Fondo de Salvamento (FONSAL) administra los recursos del 6% del impuesto a la renta, y la Administración Centro es el destino de parte de los recursos municipales. De esta manera se rompió la unicidad de la gestión, se desarrollaron múltiples discursos ante una ciudadanía que no termina de procesarlos y se incrementó la falta de coordinación interinstitucional porque cada organismo juega en su propio andarivel cuando no son contradictorios entre sí.

Así tenemos que han fluido hacia los centros históricos de Buenos Aires, Quito, Recife, Ciudad de México, Santiago y Bogotá, entre otros, no menos de 20 millones de dólares de inversión promedio anual en este último quinquenio para inversión directa. Por ejemplo, en La Habana, en 1996 la inversión fue de 12 millones de dólares; en 1997, este monto casi se duplica y en 1999 alcanzó los 50 millones. En Quito se tiene un promedio en la década del 90 superior a los 15 millones de dólares y en lo que va de este último quinquenio se ha llegado a duplicar esta cantidad anual promedio. Río de Janeiro se benefició con 100 millones de inversión en los últimos cinco años.

Los problemas y los límites

Para que esta tendencia a invertir recursos propios en la centralidad histórica se profundice y se consolide es necesario superar algunos problemas o contradicciones existentes. Una de ellas es la tensión que se debe tener en cuenta a la hora de la inversión de capital, para que la rentabilidad de la inversión no termine por minar el valor de historia de la centralidad y, lo que es más, que la inversión tienda a acrecentar y no disminuir este valor de historia.

Otra contradicción importante a tener en cuenta es aquella en que la política de fortalecimiento de los recursos propios en la centralidad histórica —tradicional y funcional en América Latina— se encuentra con la limitación de que las centralidades son lugares donde residen muchos pobres; situación que termina siendo una limitante porque al ser un lugar de pobres el área también es pobre.

En ese contexto: ¿cómo cobrar tributos a quien no tiene o tiene muy poco? Tres alternativas quedan: hacer conciencia del aforismo popular de que “muchos pocos hacen un mucho”, elevar la calidad de vida de la población²² y también encontrar compensaciones o mecanismos redistributivos con otros lugares de la ciudad.

22 Sin duda que una buena política tributaria es la de mejorar los ingresos de los residentes de la centralidad histórica para, de esta manera, ampliar la base tributaria y el consumo de la población.

Hay límites en términos de la persistencia de una concepción que le asigna un peso mayor a la periferia, lo que impide ver y entender la informalidad que tiene la centralidad histórica. Uno de los límites más importantes tiene que ver con la informalidad de la propiedad que existe, sobre todo, en las centralidades históricas tradicional y funcional. En este campo se ubica principalmente el tema de la legalidad sobre la propiedad inmobiliaria, respecto al inquilinato y a su indefinición. De allí que cualquier política tributaria debe partir por la regularización de la propiedad inmobiliaria, lo cual le da seguridad jurídica a la inversión y, por tanto, a la recuperación y también le permite al propietario tener un sentido de ahorro importante.

Se parte del hecho de que hay recursos escasos, pero también que existe una baja capacidad para generar recursos propios, debido a que, entre otros, hay elementos técnicos, políticos y urbanos que deben ser superados. Esta situación puede explicarse a partir de algunos componentes.

En términos técnicos, porque no se han generado los instrumentos y las capacidades como para que ello ocurra. Por ejemplo, la falta de inventarios y catastros actualizados; la ausencia de políticas de capacitación y actualización profesional del personal; la carencia de sistemas de información, entre otros, que se ven como gasto y no como inversión.

Debe explicarse en términos políticos, en tanto las autoridades están atadas –por el clientelismo reinante– a solicitar recursos de otras fuentes que no minen sus bases políticas de sustentación, sin que se den cuenta que esto es más costoso a mediano plazo y que es mucho más inconveniente para diseñar políticas autónomas. Por eso se recurre a los recursos de transferencias del gobierno nacional o a los de crédito internacional, antes que utilizar el mecanismo de cobro de plusvalías a los propietarios locales.

Y, adicionalmente, hay una explicación en términos urbanos. No se toma en cuenta que la centralidad tiene una función urbana global para la ciudad y que esta función tiene un precio que debería ser cobrado, sea por mecanismos compensatorios (contribución de mejoras en Quito, o venta de edificabilidad en Bogotá y México) o de transferencia de recursos cruzados (subsidios, patrimonio). Tampoco se ha profundizado suficientemente el tema de la transferencia de plusvalías (impuestos prediales y formas de redistribución) y el cobro de los servicios por tasas.

Las fuentes y los orígenes

Como punto de partida es importante plantearse la pregunta de por qué se debe buscar mayores fuentes de dinero cuando existen acciones no monetarias que también pueden dar lugar a cambios importantes. En otras palabras, los recursos económicos son necesarios como también lo son las acciones que tienen a mejorar los entornos.

De allí que se plantee que las fuentes de las cuales provienen los recursos pueden tener dos opciones: una monetaria y otra no monetaria. Una que va en la línea de la búsqueda de opciones que atraigan recursos, y otra que propende a la disminución de la necesidad de invertir recursos, a hacer más rápida la rotación de capital y a que la operación de otros recursos como la participación social. En otras palabras, en la mejora de la eficiencia y eficacia, pero también en la creación de un entorno para que la reducida inversión pública y privada pueda llegar a impactar en mejores condiciones.

Así, por ejemplo, existen algunas fuentes que mejoran el rendimiento de las inversiones actuales o potenciales: la desburocratización que elimina pasos innecesarios que existen a la hora de aprobar y realizar proyectos ya que con ellos se reducen requisitos y costos técnicos y por tiempo. La corrupción, que encarece proyectos y distrae recursos de los objetivos deseados. La planificación, que permite invertir con buen criterio técnico de racionalización de costos y de beneficios con impactos sociales deseados. La formalización social urbana como puede ser aquella que proviene, entre otras, de la regularización de la propiedad inmobiliaria y de la legalización de la venta comercial callejera que ayuda en el incremento del ahorro de las personas, en la obtención de las garantías para el crédito y en el incremento de recursos para el erario público (impuesto predial, aranceles, tasas). El fortalecimiento de la institucionalidad permite tener autoridades legítimas y representativas que pueden dar buenos réditos de credibilidad, garantía y seguridad. La participación social es una forma de valorar el capital social en la solución de los problemas y en la integración a las decisiones.

En esta misma perspectiva no monetaria de captar recursos económicos, también se pueden encontrar instrumentos que incentiven la inversión mediante la exención tributaria y deducción impositiva alrededor de

los impuestos prediales y a la renta, y del registro de la propiedad. Estas iniciativas existen en Quito, México y Buenos Aires con resultados no muy alentadores. Desgraciadamente, no se han hecho evaluaciones comparativas para extraer conclusiones.

También pueden ser instrumentos interesantes los incentivos no tributarios como pueden ser el plan urbano y su aplicación: las zonificaciones, los usos del suelo, las compensaciones.

Desde la perspectiva de los recursos monetarios y líquidos, se pueden clasificar las fuentes por tipos. Así se tienen aquellas según el ámbito: local, nacional e internacional; según el origen: público, privado y social; según el carácter: crédito, donación o transferencia; y según la base: tributaria, arancel o tasa. La combinación de estas fuentes no sólo que definen políticas de financiamiento sino también políticas urbanas frente a la centralidad.

Para ello sería de mucha utilidad que en el futuro se realice un estudio comparativo de ellas, para determinar exactamente sus virtudes y defectos en el desarrollo de la centralidad histórica. De ese balance saldrían posiciones de política, que permitirían superar las visiones ideológicas o clientelares que pesan a la hora de las decisiones.

Como conclusión se podría adelantar la necesidad de tener una inversión diversificada que tenga como base los recursos propios, tener una “canasta” que permita no depender sólo de recursos de crédito o transferencias, sino contar con recursos locales, nacionales e internacionales, y otros que provengan de los sectores público y privado. Si la centralidad debe ser un espacio de alta diversidad hay que garantizar que su financiamiento también sea heterogéneo porque así podrá seguir manteniéndose como un espacio de riqueza por esta condición.

Los destinos

Es importante el origen de los fondos pero, además, es muy significativo conocer el destino que se les da a los mismos porque a partir de ellos se definen las características de la centralidad que se quiere diseñar y el tipo de centralidad histórica que se quiere impulsar.

Hay una inversión claramente territorial que tiende a impulsar un tipo de centralidad o una zona en particular dentro de uno de ellos. Una pri-

mera aproximación nos dice que los recursos se destinan de manera diferente según el tipo de centralidad histórica que se trate.

En la centralidad tradicional, los recursos se destinan mayoritariamente hacia la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano, la mejora del espacio público, el desarrollo del equipamiento cultural y la construcción de vivienda, teniendo como telón de fondo el turismo.

En el caso de la centralidad urbana el peso mayoritario de la inversión se dirige hacia la vialidad y el transporte, con la finalidad de que las funciones centrales puedan tener accesibilidad y velocidad para articular la centralidad al todo urbano o regional, dependiendo del ámbito en el que se inscribe. También se promueven las inversiones en el comercio y las oficinas de la administración públicas (ministerios) y privada (banca y comercio).

Y en el caso de la centralidad temática pesan con singular importancia los incentivos fiscales, subsidios e inversión pública en el desarrollo de la infraestructura urbana con la mejor tecnología del momento para atraer capitales de punta y lograr competitividad internacional que lo posicione en la red global de relaciones.

Existe una política de integración de las centralidades mediante renovación de los servicios de accesibilidad y velocidad por medio del transporte, vialidad y conectividad²³. Es lo que ha ocurrido en Ciudad de México con el eje Centro Histórico, Reforma y Santa Fe; en Bogotá con la centralidad expandida desde la Plaza Bolívar y sus alrededores (La Candelaria) por la Carrera Séptima hasta la zona rosa; y en Quito con la centralidad longitudinal desde el Centro Histórico hacia la Mariscal Sucre.

Hay también una inversión sectorial que tiene una disyuntiva clara: atraer al capital mediante fondos concursables como en Santiago o generar externalidades positivas como en Buenos Aires, o destinarlos prioritariamente a la solución de los problemas sociales mediante la inversión en vivienda o la entrega de subsidios para que los sectores de menores ingresos puedan acceder a los mercados inmobiliarios. Si se pone énfasis en una de las dos opciones se define un tipo particular de centralidad.

23 Como dice Le Corbusier: "La ciudad que dispone de la velocidad, dispone del éxito".

En esta perspectiva, también se puede definir una estrategia específica respecto de los impactos que se quieren producir. Al respecto existe una discusión que nace de la existencia de recursos escasos para múltiples demandas y cómo a partir de ellos se pueden generar impactos positivos y amplios, según se hagan inversiones concentradas, en términos territoriales o diversificados en cuestiones sectoriales. En otras palabras, la pregunta central es: ¿cómo lograr convertir esta inversión en un polo de desarrollo o cómo puede convertirse en un efecto demostrativo para producir los enlaces necesarios para arrastrar tras de sí a otros sectores y a otros territorios?

La discusión respecto de si se invierte más en vivienda o en monumentos tiene que ver con estos enlaces pero también con una concepción de la misma. ¿Interesa más la calidad de vida de los habitantes (centros vivos) o los ingresos que vienen del turismo?²⁴ Esta discusión va en el sentido de buscar un efecto multiplicador de la misma, a la manera de un polo de desarrollo. Porque la impresión que existe es que la inversión que se hace en los centros históricos, más que ser un efecto multiplicador desde el cual se vayan resolviendo problemas y atrayendo más la inversión, lo que ocurre, por la lógica de la inversión, es que la dinámica del centro histórico es tan poderosa que termina consumiéndola y al cabo de cierto tiempo la inversión se pierde sin dejar rastro.

Esta discusión tiene sentido respecto del tipo de centralidad que se quiere, así como respecto de la estrategia que se plantea para alcanzarla. No se puede negar que las centralidades históricas tradicionales y funcionales tienen mucha pobreza concentrada y están viviendo un preocupante proceso de desdoblamiento que exige el incremento de la inversión social, no como complemento o compensación, sino como estrategia de desarrollo social.

La otra situación importante a la hora de conocer el destino se refiere a la relación entre lo público y lo privado. En este caso se percibe un énfasis de la inversión pública por estimular a partir de ella, la inversión privada. En otras palabras, la cooperación público–privada no ha sido otra cosa que la demanda de los grandes intereses privados a lo público.

24 Aquí también puede haber una concepción de la inversión en turismo: sea como un mecanismo de espectacularización del patrimonio, que es la visión que prima, o sea la del fortalecimiento de las identidades sociales y culturales de la población.

Pero muy poco se realiza respecto al qué hacer con la gente que vive ahí, por lo que la población residente se está yendo. La posibilidad que tienen los habitantes de mantener su residencia en el centro tiende a reducirse, debido al incremento de los costos del suelo y los arriendos por lo cual tienen que migrar hacia la periferia. Si no se hace inversión social esta tendencia seguirá creciendo inconteniblemente.

La institucionalidad y los modelos

El financiamiento genera un modelo particular de administración de las inversiones que, a su vez, desarrolla modelos explícitos de administración del gasto público o de los operadores de los recursos económicos. Si la inversión es privada o proviene del crédito internacional, lo que existirá es la construcción de instituciones públicas de carácter privado, como son los fideicomisos, las empresas, las corporaciones y las fundaciones.

Y aparecen también tres modelos de inversión en los centros históricos:

- El uno es el modelo privado de México. Durante mucho tiempo tuvo un modelo de rectoría pública que pronto devino en uno donde no sólo que es privado si no que es de una sola persona. La presencia de la inversión del Ing. Carlos Slim ha producido una transformación notable del modelo anterior. En este caso se tiene una propuesta de gentrificación y de boutiquización anclada en el turismo.
- El segundo es el modelo público de La Habana Vieja, donde el peso lo tiene lo público–estatal. No sólo desde la perspectiva de los periódicos planes maestros sino también por la constitución de un conjunto de empresas que se desarrollan bajo la rectoría estatal. Hay una importante inversión privada que presiona por la incorporación de impuestos a la ganancia y a la propiedad inmobiliaria.
- Y el tercero es el modelo de los casos de Quito y Recife–Olinda, definido como de cooperación público–privado o más específico privado–público.

En los tres casos existe inversión privada y pública, pero bajo lógicas distintas, en tanto en cada una de ellas existe la hegemonía cualitativa o cuantitativa que define el modelo, lo cual da que pensar en la posibilidad de que hacia el futuro se consolide el modelo público–privado por sobre el privado–público.

* Para que ello ocurra, y gracias a la tendencia histórica del momento, hay que pensar en la posibilidad de incrementar la inversión que proviene de los recursos propios, lo cual supone aumentar la base tributaria y aumentar el monto de la recaudación. Para lograr mejorar la fuente de recursos propios se debe desarrollar una buena política de inversión social que permita el ascenso social de la población residente y no su expulsión, lo cual a su vez, hará mejorar las recaudaciones tributarias. En otras palabras, se debe entrar en una lógica de causalidad circular: inversión social que mejore la calidad de vida de la población para que esta tenga la posibilidad de pagar los tributos correspondientes.

Por recursos locales hay que entender no sólo los que se obtienen directamente de los contribuyentes que se encuentran al interior de los límites de la centralidad, sino también de aquellos que, de una u otra manera, se ven articulados por esas funciones centrales. Con ello el universo se amplía y sobre todo se hace justicia re–distributiva. Las compensaciones como la compra de edificabilidad, los subsidios cruzados, la contribución pro mejoras son ejemplos interesantes de la gestión urbana en España, México, Colombia y Argentina, que deberían profundizarse en nuestras ciudades. Ésta sería una forma no sólo de captar sino también de redistribuir plusvalías.

Otro tema es el de las tasas que provienen del pago por el consumo de los servicios. Se supone, como de hecho es así, que los centros históricos tienen concentrados la mayoría de los servicios y equipamientos colectivos de una ciudad. Esta es una buena fuente de ingresos en la medida que el consumo sea pagado por sus usuarios, de acuerdo a mecanismos diferenciadores por monto y tipo de consumo: residencial, productivo y también por grupos.

Conclusiones

A manera de conclusiones se puede plantear un decálogo que se obtiene del análisis realizado. El orden no significa prioridad, sino simplemente una forma de presentación de ciertos rasgos que deben resaltarse, lo cual no implica ni jerarquía, ni mayor o menor importancia de ellas. Así tenemos las siguientes:

No debe haber una política urbana sin financiamiento y tampoco una política de financiamiento sin una política urbana: las dos están mutuamente condicionadas. Si se las trata como si fueran aisladas o unilaterales se producirán asimetrías y subordinaciones no deseadas.

Tiene que haber una estrecha relación entre política, financiamiento y proyecto: si no se diseña este vínculo lo que va a pasar será que, por ejemplo, el plan diseñado sin financiamiento global sólo podrá ejecutarse en la parte correspondiente a los proyectos que tengan viabilidad económica y se dejará de lado los que no lo tengan. Una situación como la descrita, que no es la excepción sino la norma, lleva a la pérdida de la coherencia interna de la propuesta general y a la ruptura del plan por la lógica del financiamiento.

Es imprescindible tomar en cuenta la sustentabilidad de las inversiones no desde la perspectiva exclusiva de la rentabilidad o el retorno de las mismas, sino de las consecuencias a largo plazo que tengan en construir la propuesta general. En otras palabras, ver proyecto por proyecto la recuperación de la inversión no es la mejor forma de monitorear su eficacia.

Es necesario plantear la pregunta de si es necesario y posible atraer inversionistas privados, nacionales y extranjeros para el financiamiento de la centralidad histórica. Es conveniente preguntarse, incluso, si tienen voluntad de hacerlo. También es necesario plantearse cuál es la iniciativa privada del centro y cuáles son los capitales proclives a invertir en el centro. Estas dudas nacen del vacío que tienen los estudios de las ciudades investigadas y del peso que tiene el gran capital privado en la inversión de cada una de las centralidades históricas.

Es fundamental discutir respecto de la relación público–privado en las inversiones, para no entenderlas como subordinación de lo público a lo privado, sino para que lo público vuelva ser expresión del interés general. Por eso la lógica privado–público tiene que dar paso a la cooperación público–privado.

Se hace imprescindible diseñar presupuestos de inversión en las centralidades históricas, acordes a los planes de las centralidades históricas y de la ciudad en las cuales están inscritas.

Los estudios sobre la centralidad histórica (tradicional, funcional y temática) carecen de programas de investigación. Cuando medianamente existe, en cambio, se deja de lado lo referente a la relación con los temas económicos: desarrollo, inversión, tributos, aspectos productivos, tecnología, competitividad, entre otros. Para subsanar este déficit es necesario construir sólidas bases de información y de estudios interpretativos, porque si no existen será difícil tomar decisiones correctas y, sobre todo, tener una concepción integral de intervención.

La mejor forma de financiar el plan y las acciones en la centralidad histórica proviene de la necesidad de construir una base local sólida de ingresos, que esté en consonancia con una “canasta” de recursos de distinta procedencia. Con eso se garantiza autonomía en la política urbana y riqueza en la diversidad de acciones, dos elementos centrales para la consolidación de un proyecto sostenible a largo plazo.

Hay que superar la noción de que invertir en el Centro Histórico es un gasto o aquella que cree que no hay razón económica para actuar en el patrimonio. El enfoque que tiende a primar, dentro del pragmatismo reinante, es el de la recuperación de las inversiones y el creer que una buena política económica es suficiente para renovar los centros históricos. También se tiene la percepción de que los temas culturales y sociales no son ‘rentables’ económicamente, aunque ha tomado más peso el enfoque económico sobre el cultural y con él se han desplazado o han cambiado los equilibrios de los sujetos patrimoniales.

¿A quiénes se considera iniciativa privada en el centro? Pregunta pertinente si se tiene en cuenta que iniciativa privada la tienen los vendedores informales y, sin embargo, se los reprime. Entonces, ¿cuáles son los capitales en capacidad de invertir en los centros históricos?

Bibliografía

Bibliografía citada

- Borja, J. y Castells, M. (1998): *Local y Global*. Madrid: Taurus.
- Carrión, F. (2005): El futuro está en el ayer: La Habana Vieja una plataforma de innovación. La Habana. UNESCO. Mimeo.
- Castells, M. (1997): *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- De Mattos, C. (2002): “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?” *Revista EURE*, 85. Santiago.
- Fernández Wagner, R. (2006, marzo): *El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento; Programas y proyectos de intervención patrimonial*. Ponencia presentada en el Seminario Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe. FLACSO. Quito.*
- Jaramillo, S. (2006, marzo): *Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá*. Ponencia presentada en el Seminario Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe. FLACSO. Quito. *
- Marx, C. (1976): *El capital*, Bogotá: FCE.
- Perló, M. y Bonnafé, J. (2006, marzo): *Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de México*. Ponencia presentada en el Seminario Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe. FLACSO. Quito. *
- Rodríguez, A.; Salas X. y Rodríguez, P. (2006, marzo): *Acerca del Financiamiento de antiguas y nuevas centralidades urbanas en Santiago*. Ponencia presentada en el Seminario Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe. FLACSO. Quito. *
- Samaniego, P. (2006, marzo): *Financiamiento de Centros Históricos: el caso del Centro Histórico de Quito*. Ponencia presentada en el Seminario Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe. FLACSO. Quito. *
- Sassen, S. (1999): *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Zancheti, S. M. (2006, marzo): *El financiamiento de la rehabilitación de Olinda: 1979–2005*. Ponencia presentada en el Seminario

* Esta ponencia forma parte de este libro.

Financiamiento de Centros Históricos en América Latina y el Caribe.
FLACSO. Quito. *

Bibliografía de referencia

- Ávalos, A. (2002): *Migraciones e Integración Regional*. Caracas: CAF.
Mimeo.
- Borja, J. (2003a): *Espacio Público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
(2003b): *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza.
- Carrión, F. (2004): *Pobres las ciudades de pobres*. La Paz: OXFAM.
Mimeo.
- Carrión, F. Ed. (2002): *El regreso a la ciudad construida*. Quito: FLACSO.
- Carrión, F. Ed. (2001): *Centros Históricos de América Latina y El Caribe*.
Quito: UNESCO–BID–SIRCHAL.
- Carrión, F. (1994): “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”.
Revista Pretextos. Lima.
- Cáceres, G. y Sabatini, F. Eds. (2004): *Barrios Cerrados en Santiago de Chile*, Santiago: Ed. Lincoln Institute–U. Católica.
- Rojas, E. (2004): *Volver al Centro: la recuperación de las áreas centrales*.
Washington: BID.

* Esta ponencia forma parte de este libro.

Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria

Ricardo Jordán*
H. Maximiliano Carbonetti**

Centros y centralidades en América Latina y el Caribe

Los centros históricos y las centralidades urbanas en América Latina y el Caribe¹ constituyen objeto y sujeto de política pública. Su gestión, desde un enfoque de externalidades, se vincula con la gestión urbana sostenible como proceso de capitalización de externalidades territoriales (positivas y negativas), y que tiene como objetivo principal el generar un cambio urbano o cambio del orden urbano. De esta forma, por ejemplo, en un enfoque tradicional de conservación patrimonial para la gestión de los centros históricos, se promueve el cambio urbano mediante el aprovechamiento de un conjunto de recursos patrimoniales existentes para otorgarle dinámica económica a determinados “lugares” urbanos y, sobre todo, cambiar los modos y relaciones sociales en cuanto a identificación y pertenencia de la comunidad urbana con los centros y las centralidades.

Análisis recientes sobre morfología urbana en territorios metropolitanos, plantean que las aglomeraciones de América Latina estarían experimentando una disminución de la gravitación de sus núcleos centrales históricos como consecuencia de la necesidad de definir arreglos institucionales de gobierno para territorios extensos, abiertos y complejos

*/** División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Abril de 2006, Santiago de Chile

1 En otras secciones del documento se utiliza la palabra “región” para referirse a América Latina y el Caribe.

(Orellana, 2005: 263). Dicha afirmación parte de la propuesta sobre “*ciudades sin centros*” que actualmente reflexiona sobre los modelos de suburbanización en países de Europa Occidental, de ciudades con estructura reticular sin un área de especial gravitación dentro de la dinámica urbana. En el mismo sentido, se remite a la necesidad de reflexionar acerca del fenómeno aludiendo que “*estamos enfrentados... a una periferia sin centros*” (op. cit.: 264)

El presente documento no solamente afirma la existencia y permanencia en América Latina y el Caribe de áreas de particular gravitación que pueden o no coincidir con el núcleo histórico de la ciudad, que detentan una vital importancia social, cultural, económica productiva, ambiental sino que remarca la necesidad de reposicionar la gestión urbana de dichos centros –centralidades desde una perspectiva analítica– propositiva que busque mejorar la habitabilidad y la funcionalidad mediante un “acuerdo” de gestión que *adecuadamente* catalice un rol promotor e “inteligente” tanto del Estado como del sector privado.

Dos consideraciones parecen al menos relevantes para precisar el alcance de la perspectiva de centros–centralidades que aquí se presenta:

- Por un lado, se debe destacar la no conveniencia de extrapolar una afirmación de “inexistencia de centros”, que proviene de una perspectiva analítica europea, a un panorama variado como el latinoamericano. En este sentido, es posible ver los distintos tipos de “peso” que detentan centros y subcentros en distintas ciudades como bien podrían ser Santiago de Chile o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis recientes dan cuenta de una alta variedad de situaciones en las ciudades latinoamericanas lo que a su vez da origen a centralidades de diferentes características y alcances (centralidades temáticas).
- Por otro lado, se rescata aquí la tesis de Sassen (2004) sobre la nueva funcionalidad en las ciudades metropolitanas en materia de dinámica de la economía urbana. Plantea una reinterpretación de quienes son los trabajadores de la economía global al interior de una ciudad con el objetivo de valorizarlos; una especie de “mapeo” de todos los actores estratégicos que forman parte de los procesos económicos urbanos. Este intento analítico² permite superar la idea del conflicto entre inte-

reses dominantes en la ciudad en el cual "...la capacidad de organización de la clase dominante va de la mano de su capacidad de desorganizar a aquellos grupos de la sociedad...que constituyen en sí una amenaza para sus logros..." (Orellana, 2005: 266) y esgrimir nuevas hipótesis acerca de una nueva funcionalidad en la economía urbana con relación a la economía global donde los grupos y territorios excluidos y segregados de algunas perspectivas teóricas pueden reinterpretarse a partir de una lectura urbana distinta.

Esta última opción de análisis permite advertir que la dinámica de la economía que está presente en los centros y las centralidades urbanas se sustenta en una serie de sectores productivos altamente vinculados funcionalmente como eslabones de una cadena (encadenamientos productivos y laborales hacia el origen y el destino): secretaria ejecutiva, *juniors*, analistas de sistemas, gerente general de finanzas, publicistas, componedores de copiadoras entre otros profesionales y trabajadores que conforman, por ejemplo, un circuito de la economía como podría ser el del sector financiero.

Una agenda propositiva para las centralidades urbanas

Un enfoque de análisis que aborde la temática de las externalidades urbanas territoriales tal como se anticipó, permite entender a la gestión urbana sostenible como un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales (positivas y negativas). El objetivo principal en el ámbito territorial sería la activación de intervenciones urbanas en sectores o grupos, como también la gestión de las relaciones y conflictos que se presenten.

La perspectiva tradicional enfoca la gestión como el tratamiento de externalidades que se dan en centros y centralidades a través de distintos proyectos y procesos que apuntan principalmente a la conservación (puesta en valor) de dichas áreas. En la misma línea, este objetivo de conservación se vincula a una tendencia propia en la globalización que habla

2 El cual fue abordado al nivel del sector financiero en Manhattan, en Nueva York.

de la relación con la necesidad de crear “*espacios de refugio*” al decir de Orellana (op. cit.: 266) ante un entorno urbano incierto y alterable por la implementación de distintas medidas públicas.

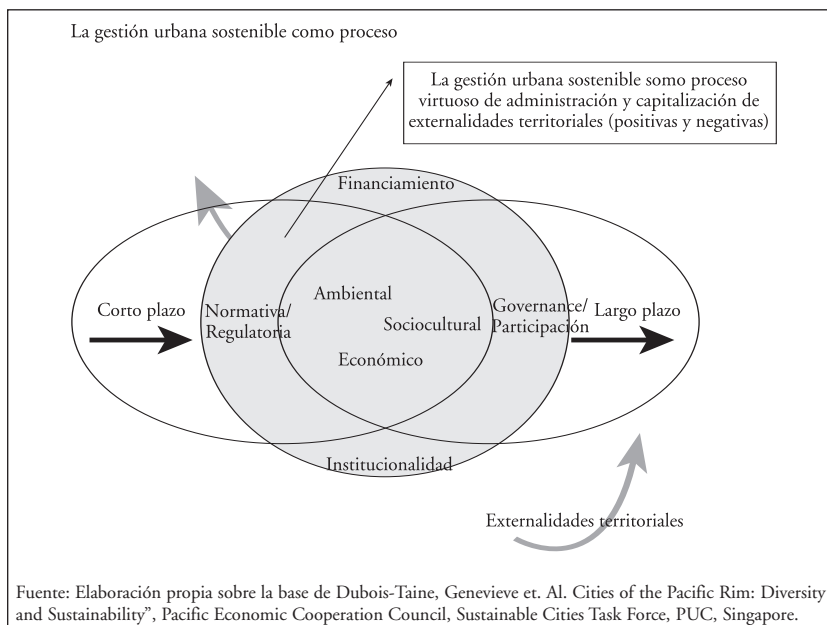
En este enfoque “conservacionista” la idea de generar cambio urbano a partir de la activación de intervenciones urbanas, con el objetivo de conservar y proteger el patrimonio, no es excluyente con el de activar el cambio urbano promoviendo nuevas dinámicas y revitalizando otras. En efecto, consideramos que la conservación del patrimonio de los centros y centralidades es condición necesaria pero no suficiente para catalizar procesos de desarrollo local. Se debe tener en cuenta que el factor al cual se recurre para promocionar, impulsar, ejecutar y financiar las actividades de conservación es generalmente el aumento y la calidad de una identidad urbana. En otras palabras es posible entender estas dinámicas en el sentido de que se “conserva para generar un cambio”, cambio que, en última instancia, favorece a la identidad y al arraigo ciudadano.

La administración y la capitalización de externalidades territoriales como contenido programático de la gestión urbana en centros y centralidades implican, principalmente, la conjunción simultánea de una serie de factores determinantes, de los cuales destacan al menos, los siguientes:

- Decisión política para emprender y sostener en el tiempo el liderazgo;
- Activación de recursos financieros, humanos, logísticos, entre otros;
- Implementación de instrumentos de gestión y utilización de indicadores de gestión y desempeño;
- El diseño y la implementación de una “ecuación” de cogestión público-privada;
- Un marco normativo y regulatorio adecuado a las intervenciones, entre otros factores, que dan viabilidad a los procesos.

Todo este conjunto de factores “activados” desde el ámbito de la gestión, tiene el objetivo clave de disminuir las externalidades negativas y aumentar las positivas, existentes y esperadas en los procesos urbanos que se impulsen en los centros y centralidades. En otras palabras, se trata de aumentar y mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionalidad de los centros y centralidades urbanos como, asimismo, de aumentar y acumular capital físico y social en dichas áreas.

En el siguiente gráfico se puede identificar la lógica de la gestión urbana sostenible desde un enfoque de externalidades.



Dos son los conceptos claves respecto a la función primordial de la gestión urbana sostenible en América Latina y el Caribe:

- La habitabilidad hace referencia a los niveles de calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principal aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrecen los centros y centralidades urbanas. Comprende aquellos aspectos que contribuyen al aumento y “*valoración*” del capital humano, social y natural de las comunidades urbano regionales. Un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad refiere a diversos temas, entre otros la accesibilidad a servicios básicos; disminución de la violencia y gobernabilidad; dotación de vivienda y tenencia segura; medio ambiente construido de forma saludable y segura; equidad social; regulación del uso del suelo; mecanismos de participación y de gestión entre otros.

- Por su parte, la funcionalidad comprende niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros que aseguren economías de aglomeración en las centralidades urbanas como, asimismo, la valoración creciente de sus activos físicos (equipamientos, infraestructura) para el desarrollo económico y humano. Como se anticipó, interesa potenciar y capitalizar las “economías” o “externalidades positivas” que surgen de la dinámica de las centralidades urbanas, en relación con la optimización de los recursos (eficiencia) y en vista a la equidad territorial potenciando, especialmente, la dinámica del empleo y el ingreso.

En los centros o centralidades pueden coincidir ambos objetivos de política pública urbana: funcionalidad y habitabilidad. De allí la importancia de una correcta articulación en términos de gestión; en la medida que la tendencia de los últimos años indica una separación de roles de los sectores público y privado. Mientras, los asuntos dispuestos en el mejoramiento de la funcionalidad urbana son mayoritariamente de responsabilidad de la iniciativa del sector privado, los temas o asuntos de habitabilidad aparecen como “de cargo” del sector público. A veces con lógicas e intereses contrapuestos y en conflicto.

Para disminuir las externalidades negativas y aumentar las positivas, existentes y esperadas, con el objetivo de promover un cambio urbano en los centros y las centralidades, como para viabilizar cualquier medida de intervención urbana estratégica, ya sea un plan, un programa o proyecto con impacto territorial en las áreas centrales, se hace necesario focalizar la atención en dos factores claves:

- Normas: En su dimensión legal y regulatoria, la gestión urbana requiere de un conjunto de herramientas legales que permitan la viabilidad práctica de implementar proyectos urbanos previendo a su vez, los impactos de todo tipo que los mismos puedan provocar.
- Inversión: Este factor implica de por sí varios elementos³ de los cuales conviene prestar atención –para los efectos de este documento–

3 La inversión comprende un conjunto de temas entre los cuales se encuentran: el conjunto de instituciones solventes de financiamiento; los distintos mecanismos de inversión; mecanismos

a la activación de mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano.

En efecto, la gestión urbana necesariamente debe enfrentar tanto el desafío de la dimensión legal y regulatoria como el del financiamiento. En relación a las decisiones públicas, esto nos remite a la gobernabilidad urbana, más específicamente a la legitimidad y la eficiencia, tanto de las normas como de la inversión.

En este sentido, se entiende a la gobernabilidad urbana como el nivel de desempeño en el tiempo de un conjunto de actuaciones derivadas de la acción pública y privada que tienen como ámbito directo de intervención el área urbana⁴. Se podrá advertir que el concepto es visto tanto desde la óptica del *espacio* como del “tiempo”; pero antes que nada implica una variable principalmente dinámica y de proceso. Por el lado de la “legitimidad”, se advierte el nivel de aprobación de las normas y procedimientos aceptados social e institucionalmente y por el lado de la “eficiencia”, se analiza la capacidad de la autoridad urbana para responder a las demandas de bienes y servicios tangibles e intangibles que requiera la ciudadanía en los plazos, forma convenida, con los costos acordados y en los territorios comprometidos. En relación con la legitimidad conviene preguntarse de acuerdo al contexto y dinámica de las ciudades de la región quiénes efectivamente gobiernan u “orientan” el desarrollo urbano: ¿el Estado?, ¿en qué niveles?, ¿los privados?, ¿las organizaciones comunitarias?, ¿o las asociaciones?, entre algunos de los mencionados.

Desafíos de gestión en torno a la dinámica de la inversión

El análisis de algunos elementos en torno al desempeño de la gestión pública urbana de centros y de centralidades requiere una primera consideración acerca de la orientación en materia de objetivos centrales que

de recuperación de costos; análisis de riesgos; escenarios de inversión; tasas de retorno entre otros.).

4 Se reconoce, asimismo, que la gobernabilidad urbana también tiene una connotación a nivel social e identitario; sin embargo, se considera que el aspecto señalado en el párrafo es más consistente con la reflexión y perspectiva general que presenta este documento.

todo proyecto dirigido al bien común de la ciudadanía debiera consolidar e impulsar. Si bien podría considerarse una reflexión primaria y quizás hasta “obvia” desde el punto de vista de la gestión de proyectos conviene puntualizarla para captar con más especificidad las potencialidades y desafíos en torno a la gestión público–privada en proyectos y procesos en centros y centralidades.

En un proyecto público, la ética y las normas determinan la necesidad de ejecutar intervenciones que se orienten a la “búsqueda simultánea” de tres tipos de rentabilidades que en su conjunto refieren a la perspectiva y la necesidad de promover la sostenibilidad del desarrollo urbano. Estas son:

- Rentabilidad económica: se refiere a la búsqueda tanto en los procesos como en los proyectos, de máximos niveles de eficiencia y sostenibilidad financiera. A su vez, de retornos financieros y utilidades de proyectos e inversiones.
- Rentabilidad social: se refiere a que los proyectos y procesos de desarrollo urbano consideren tanto en su diseño como en su implementación, monitoreo y evaluación el logro de impactos reales en la población objetivo y posibles de ser “medidos” cuantitativa y cualitativamente previendo máximos niveles de acceso a los bienes y servicios que dichos proyectos y procesos proveen (equidad urbana).
- Rentabilidad ambiental: se refiere a que los proyectos y procesos de desarrollo urbano consideren tanto en su diseño como en su implementación, monitoreo y evaluación, no sólo la conservación de los bienes y servicios ambientales sino además su optimización en su uso por parte de los sectores sociales e institucionales involucrados en dichos proyectos y procesos.

Ahora bien, la necesidad de focalizar la atención en el financiamiento urbano se deriva principalmente de dos principales “destinos” respecto a los objetivos de gestión urbana en general y respecto a las centralidades urbanas en particular. Dichos fines son la inversión social, por un lado, y la inversión productiva, por el otro. Si dichos “destinos” o fines programáticos de la inversión son “trasladados” al ámbito territorial, implicaría

la asignación y valoración de unas áreas respecto de otras en la ciudad como podrían ser los centros y las centralidades. Asimismo, también implicaría una valoración –en lo que a niveles de inversión y asignación de recursos se refiere–, tanto de “grupos poblacionales como de actividades y funciones económicas productivas” vinculadas a dichas áreas.

La idea de la asignación y valoración de áreas urbanas⁵ como pueden ser los centros y centralidades ha sido recogida desde la perspectiva instrumental de la gestión urbana por ejemplo, mediante distintos mecanismos de redistribución de renta urbana tales como el Impuesto Territorial Progresivo, el Consorcio Inmobiliario, el Coeficiente de Aprovechamiento Básico entre otros, como por los denominados Derechos Transables de Desarrollo utilizados en los Estados Unidos en distintas áreas y épocas. En estos últimos conviene puntualizar su vinculación a la temática de las externalidades urbanas ya que la existencia y generación de las mismas justifican no sólo la implementación de los mencionados derechos en áreas urbanas a ser protegidas (*sending areas*), otras de ser promovidas en materia de desarrollo urbano (*receiving areas*) sino también la conformación y dinámica propia de un mercado específico para la transacción de tales derechos. En este sentido, es posible advertir la idea de “*destinos*” respecto a los objetivos de gestión urbana y de la orientación que se le otorga a la inversión cuando se habla de *sending areas* como de *receiving areas*. Al respecto, el análisis de Edwards (2004: 8) precisa no sólo las fortalezas de este instrumento de gestión urbana sino también las debilidades del mismo. Dentro de estas últimas, se señala el riesgo que se corre al momento del análisis (cualificación y cuantificación) y de la internalización de las externalidades por cuanto una débil precisión normativa y de ejecución al nivel de políticas urbanas generaría las condiciones para que el precio del derecho esté más vinculado con la rentabilidad económica

5 La asignación y valoración de áreas urbanas remite a la consideración analítica–programática de dichas áreas como sistemas urbanos delimitados territorial y funcionalmente en base a las actividades que allí se generan: económico–productivas, socioculturales, residenciales, turísticas, entre otras. Dicha consideración analítica permite pasar a la consideración programática al hacer de dichos sistemas urbanos (territorio – población – funciones), ámbitos privilegiados de intervención pública urbana al “asignarles” mediante intervenciones estratégicas integrales, un valor que no tenían o bien “restituirles” un valor que habían perdido (valoración). Dichas intervenciones estratégicas generalmente van acompañadas dentro de la política pública de la utilización de instrumentos de gestión urbana.

del proyecto inmobiliario que con las externalidades provocadas por la intervención.

Se debe considerar que la mayoría de los análisis de este tipo de instrumentos de gestión urbana se efectúan desde una perspectiva principalmente económica (de rentabilidades y externalidades económicas) mientras que este documento propone la necesidad de considerar además las rentabilidades y externalidades sociales y las ambientales. Por ello resulta conveniente y oportuno afirmar la necesidad de un análisis que dé cuenta sobre el desempeño de la gestión urbana de centros y de centralidades en América Latina y el Caribe en lo que respecta a las “cogestión” público–privado.

En este sentido, la historia y la experiencia en materia de gestión urbana en las ciudades de América Latina y el Caribe evidencian un tránsito desde “lo público” asumiendo ambos tipos de inversión (social y productiva) hacia una diferenciación de roles públicos y privados. En dicha diferenciación, *lo privado* buscando aumentar los niveles de funcionalidad urbana, se orienta básicamente hacia la inversión de tipo económica productiva mientras que *lo público* asume los desafíos y problemáticas que surgen desde lo social (principalmente necesidades de habitabilidad, precariedad y pobreza urbana) y desde lo ambiental. Como se podrá advertir, se está frente a un proceso de gestión urbana que administra y capitaliza las externalidades mencionadas anteriormente.

Esta dinámica se ve reforzada por la debilidad del desempeño del sector público de garantizar impactos y transferencias (mecanismos de redistribución) de la inversión privada hacia las necesidades sociales y ambientales que surjan en los centros–centralidades mediante normas y procedimientos que apunten a una real subsidiaridad/solidaridad entre ambas esferas de intervención en la sociedad. Dicha debilidad afecta la capacidad de gestión de los gobiernos locales en la asignación y valoración de áreas y poblaciones urbanas condicionando así los mecanismos y políticas de redistribución o asignación (destino) de inversión.

Resulta evidente la necesidad de focalizar la atención no solamente en el origen del financiamiento sino también en el destino del mismo (áreas centrales y poblaciones afectadas); de otra forma se verá condicionada la capacidad de gestión de los gobiernos urbanos de activar procesos integrales de cambio urbano basados en la dupla política–proyecto de manera

simultánea antes que en el tradicional *modus operandi* de las instituciones competentes en el área urbana que basan su quehacer, generalmente, en la implementación de particulares “proyectos urbanos detonantes” o bien en el diseño de “políticas o estrategias generales de desarrollo urbano” sin demasiada vinculación estratégica y programática de ambas iniciativas.

Asimismo, esta focalización integral y simultánea permite que en un contexto de “privatización del financiamiento”, se redefina un orden lógico de intervención urbana de acuerdo a la naturaleza, funciones y potencialidad de lo público. Implica que sea una agenda integral y sostenible para los centros y centralidades, la que “determine y oriente” las características y el destino de la inversión en dichas áreas centrales y no que la cartera de proyectos e intereses específicos “guíen” el desarrollo. De lo contrario, no necesariamente podrían coincidir los procesos y proyectos urbanos que allí se promueven con las prioridades de gestión urbana local. Más aún si se consideran las condiciones que generan los niveles de desregulación que caracterizan ciertos marcos legales, normativos y de prácticas urbanas en la región, que emergen desde el mismo sector público como un mecanismo implícito de garantizar una rápida inserción e implementación de proyectos privados.

De no mediar dicha focalización integral y simultánea se corre el riesgo de que la dinámica de la gestión urbana en los centros y centralidades de América Latina y el Caribe continúe consolidándose en función de un conjunto de agendas sectoriales con intereses particulares y diversos que, si bien no son por sí mismas incoherentes con las prioridades de desarrollo urbano de la región, tampoco contribuyen a un mejoramiento integral de la habitabilidad y la funcionalidad urbanas.

Otro impacto a destacar de la dinámica planteada, es el alcance y contenido de la relación de cogestión público–privada en intervenciones urbanas. De acuerdo a lo desarrollado y sobre la base de ciertas referencias empíricas en ciudades de América Latina y el Caribe, es posible advertir la existencia de una dinámica de cogestión que implica una transferencia neta de renta y patrimonio público desde el ámbito público local a los ámbitos privados a cambio de fuentes de financiamiento. En efecto, algunos antecedentes de la realidad regional evidencian una enajenación de áreas verdes y espacios públicos para fines especialmente inmobiliarios.

En esta línea de argumentación parece lógico puntualizar un tradicional modo de intervenir en los centros y las centralidades urbanas que hace unas décadas comenzó a experimentar un “redescubrimiento” a nivel de gestión de ciudades en la región: los grandes proyectos urbanos (Lungo, 2002). En efecto, la implementación de proyectos urbanos con ciertas características se encuadra dentro de una práctica propia de ciudades que consideran a dicha medida como una de las principales maneras de catalizar crecimiento económico y desarrollo urbano. Se ha podido advertir que no siempre dichas intervenciones urbanas de magnitud son diseñadas, implementadas y gestionadas con la idea explícita de mejorar los estándares de habitabilidad y funcionalidad; dimensiones que convendrían apreciarse en evaluaciones de impacto urbano, económico, social y ambiental que deberían acompañar a los mismos. Es posible sostener que algunos de los principales interrogantes respecto a su rol o más bien desafíos que los mismos traen consigo, refieren en “menor” medida a aspectos de diseño y de concepto y en “mayor” medida a aspectos a nivel de ejecución y de impacto de los mismos, tales como pueden ser las siguientes implicancias precisadas:

La escasa consideración de las externalidades negativas que dichas intervenciones generan a nivel territorial como a nivel poblacional con la consecuente escasa “internalización” de los costos que surgen por parte de los desarrollistas privados. Debilidad a nivel de mecanismos de planificación y gestión urbana.

A nivel de la población se destaca la emergencia de zonas de habitabilidad precaria aisladas territorialmente de otras zonas de desarrollo inmobiliario (segregación urbana como debilidad en materia de integralidad a nivel territorial por parte de los mecanismos de planificación y gestión urbana) pero integradas funcionalmente a partir de la dinámica de trabajos y prestación de servicios terciarizados y de bajo costo.

La escasa vinculación de las intervenciones urbanas con opciones y actividades económicas productivas que permitan la inclusión de la población residente en las zonas alejadas y superar condiciones de pobreza y precariedad. Debilidad en materia de integralidad a nivel de objetivo de política como a nivel territorial.

De manera sintética es posible identificar los tres principales aspectos analizados críticamente en este documento sobre el desempeño observa-

do hasta el momento, en materia de cogestión urbana público–privada en los centros y centralidades de América Latina y el Caribe. Estos aspectos refieren principalmente a tres dimensiones a saber:

Principales desafíos observados de la cogestión urbana público–privada en centros y centralidades de América Latina y el Caribe	
<i>Tipo de relación</i>	Una relación invertida desde la óptica del ámbito público en relación a la naturaleza propia del Estado. Son las agendas urbanas sectoriales las que orientan procesos y proyectos de intervención en centros y centralidades y determinan los flujos de financiamiento hacia áreas urbanas y población que pueden o no coincidir con las prioridades de intervención urbana que el Estado puede haber advertido y fijado. La agenda urbana impulsada por el Estado queda en alguna forma “condicionada” por dicha lógica que se observa hasta el momento.
<i>Orientación de la relación</i>	Una relación unidireccional y monotemática desde la óptica del ámbito privado específicamente hacia la rentabilidad económica productiva. Las actuales capacidades del Estado hasta el momento no crean las condiciones propicias para que la cogestión público–privada en centros y centralidades consideren además de las rentabilidades económicas, las de tipo social y ambiental. Estas últimas han sido asumidas generalmente por el mismo Estado en las operaciones urbanas.
<i>Alcance y contenido de la relación</i>	Una relación con un contenido “des–capitalizante” desde el punto de vista del beneficio público (bien común). La existencia de una dinámica de cogestión que implica una transferencia neta de renta y patrimonio público desde el ámbito público local a los ámbitos privados a cambio de fuentes de financiamiento. Este comportamiento en la asociación –o bien en los efectos no deseados de ella– conspira contra la esencia y razón de ser del mismo Estado en sus competencias en materia urbano–territorial.

Fuente:elaboración propia

Reflexiones finales

Los antecedentes planteados en las secciones anteriores proponen para el debate, algunos elementos de reflexión acerca de los impactos e implicancias de la actual gestión urbana de centros y centralidades en América Latina y el Caribe.

Se evidencia hasta el momento desde el ámbito público urbano, una debilidad intrínseca por la cual el Estado latinoamericano durante la efectivización de la asociación con el sector privado para el desarrollo de centros y centralidades urbanas, pierde capacidad de gestión en la “cosa pública” afectando así parte de su esencia y naturaleza propia: su orientación y preocupación social. La debilidad en la relación, como se ha expuesto, radica no sólo en el tipo de relación que hasta el momento existe sino además en la orientación de la relación y su alcance.

El comportamiento observable hasta el momento gira en la mayoría de los casos de forma pendular en dos opuestos predominios que vale la pena distinguir y seguir analizando: el predominio de los intereses particulares del mercado y el predominio del interés público. Si bien el carácter “público” de la ciudad es el resultado de su orientación histórica, la misma historia ha evidenciado que no siempre la ciudad haya operado como “bien público” al decir de Pérez (2005: 323). Podría, quizás, hablarse de una gestión urbana de centros y centralidades que estaría experimentando, hasta el momento, una suerte de inmadurez en lo que a asociación público–privada se refiere.

Es posible sostener que el actual estado de la gestión urbana en América Latina y el Caribe, la orientación histórica de la ciudad como “bien público” y el involucramiento del sector privado en la dinámica urbana, presentan hasta el momento, a nivel de ejecución y de desempeño, una serie de debilidades que conspiran contra objetivos de política pública urbana actual como la reducción de la pobreza, la integración territorial e institucional a nivel de gestión, el incremento de la democracia y la transparencia de la gestión, la gestión eficiente y sostenible de los recursos, entre otros aspectos. Esto puede inducir a reflexionar sobre el grado de presencia del sector público en las materias de la gestión urbana, más aún cuando se indaga el nivel de recursos financieros comprometidos y efectivizados en materia de desarrollo urbano como sucede, por

ejemplo en el caso de Santiago de Chile.

Se advierte la posibilidad y necesidad de que la política pública urbana articule las acciones y estrategias en los centros y centralidades en las ciudades de América Latina y el Caribe mientras que el sector privado participa como “socio” y actor relevante en una equilibrada asociación con el Estado. Esto exige redefinir y organizar una política rigurosa y consistente donde lo más importante es la base valórica y los objetivos integrales de intervención en los centros y centralidades. Conviene precisar que los desafíos generados por las dinámicas del desarrollo urbano a modo de externalidades sociales y ambientales y no solamente económicas, podrían perfectamente ser asumidas mediante una corresponsable y adecuada asociación público–privada donde se concientice e involucre al sector privado acerca de la necesidad real de internalizar en su contabilidad e incorporar en su gestión, las externalidades sociales y ambientales que surgen paralelamente junto a las externalidades económicas gracias a su intervención urbana. La actual normativa urbana en Chile perfila este interés y necesidad con la institucionalización de las denominadas “zonas de desarrollo urbano condicionado”.

Sobre la base de los antecedentes presentados, se hace necesario reflexionar acerca de la necesidad de tomar conciencia desde la óptica pública, que durante la efectivización de la gestión en centros y centralidades urbanas en América Latina y el Caribe, solamente se traslada al sector privado el componente de renta económica quedando desarticuladas las restantes rentabilidades sociales y ambientales y afectando de esta forma los principales ejes de intervención urbana en la región: la habitabilidad y la funcionalidad urbana.

Bibliografía citada

Edwards, G. (2004): *Derechos Transables de Desarrollo y Contratos de Asociación*, Documento de Trabajo Número 266, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Lungo, M. (2002): “Grandes proyectos urbanos: Desafíos para las ciudades de América Latina”, *Land Lines Newsletter*, Volumen 14, Número

- 4, Lincoln Institute of Land Policy. Acceso electrónico: <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=544>
- Orellana, A. (2005): “El control social del espacio metropolitano desde lo social”, en *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*, de Mattos, Carlos et. al. (Edit.), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile, Casa América Catalunya, Institut D’Estudis Territorials, Generalitat de Catalunya, Universidad Pompeu Fabra, Colección Rideal Libros, Santiago de Chile.
- Pírez, P. (2005): “Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas desde Buenos Aires”, en De Mattos, Carlos et. al. Edit., *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile, Casa América Catalunya, Institut D’Estudis Territorials, Generalitat de Catalunya, Universidad Pompeu Fabra, Colección Rideal Libros, Santiago de Chile.
- Sassen, S. (2004): *Desafíos a la gobernabilidad de la metrópolis en desarrollo*. Disertación en CEPAL en la Conferencia Taller Gobierno Regional y Territorio Metropolitano: La experiencia internacional y el desafío para Chile. Acceso electrónico: <http://www.gtz.cl/ractiva/>

Bibliografía de referencia

- Arizaga, D. (2003): “Recuperación de las áreas centrales”. En: Jordán R. y Simioni D. comp.: *Gestión urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperazione Italiana.
- Borja, J. (2003): “Ciudad y planificación: La urbanística para las ciudades de América Latina”. En: Balbo, M., Jordán, R., Simioni, D., *La ciudad inclusiva*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperazione Italiana.
- Carrión, F. (2003): “Ciudad y Centros Históricos: Centros Históricos y actores patrimoniales”. En: Balbo, M., Jordán, R., Simioni, D., *La ciu-*

dad inclusiva, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos: Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperazione Italiana. Dubois–Taine, G. et. al. (2001): *Cities of the Pacific Rim: Diversity and Sustainability*, Pacific Economic Cooperation Council (PECC), Sustainable Cities task Force, PUC, Singapore.

Financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980*

Sílvio Mendes Zancheti**

La revitalización urbana¹ es una acción típica del desarrollo de las ciudades en las últimas dos décadas del siglo XX, en los países de América Latina. Es una forma de enfrentar el desafío del desarrollo, según los preceptos del desarrollo sustentable, de la valoración de la cultura local y, especialmente, de los bienes patrimoniales. La revitalización urbana surge como una respuesta al fracaso de los proyectos de renovación, típicos de los años 1960-1970, que implicaban grandes volúmenes de inversión provenientes de fuentes externas a la ciudad, la sustitución de las estructuras urbanas consolidadas y, sobre todo, la remoción de las poblaciones pobres y de los pequeños negocios de las áreas de intervención.

La revitalización es, también, un producto de la fase de crisis en el modelo de financiamiento de desarrollo urbano, basado en recursos de los

* Trabajo realizado para el Seminario Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe, realizado entre los días 16 y 17 de marzo de 2006, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de Quito, Ecuador. El trabajo fue financiado por el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP). La traducción de este documento, del portugués al español, fue realizada por Nilma Martins.

** Presidente del Consejo de Administración del Centro de Estudios Avanzados de la Conservación Integrada (CECI) y profesor del Programa de Posgrado en Desarrollo Urbano de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil)

1 El término revitalización urbana es utilizado, en este trabajo, como sinónimo general de otros procesos similares, como regeneración y rehabilitación urbana. El término representa los procesos de intervención en áreas urbanas consolidadas desde el punto de vista de las estructuras físico-espaciales, especialmente del ambiente construido. La renovación urbana, por representar la sustitución de esas estructuras, no está incluida entre los sinónimos.

gobiernos centrales. A partir de los años 1980 ocurre un cambio significativo en la capacidad de los gobiernos centrales de financiar el desarrollo regional y municipal. Los cambios políticos y económicos profundos de esa década generan un proceso generalizado de descentralización de las responsabilidades de los gobiernos centrales para los locales, especialmente en los sectores de la salud, educación e infraestructura urbana.

En América Latina ese proceso fue amplio, alcanzó a casi todos los países del continente y todavía no ha concluido. El financiamiento de los procesos de revitalización urbana se ha organizado para adaptarse a la descentralización de las responsabilidades de la gestión y, especialmente, para utilizar recursos locales sin abdicar de fuentes de financiamiento externas, especialmente de agencias multilaterales de fomento. Las nuevas formas de financiamiento de la revitalización se basan en tres ejes principales: la elaboración de nuevos proyectos de desarrollo urbano, la formación de articulaciones de actores económicos y políticos locales y nacionales para sociedades público-privadas, y en la formación de sistemas de gestión con un abordaje más próximo al de la empresa privada.

Este trabajo tiene como objetivo realizar un levantamiento del “estado del arte” tanto en el campo de la teoría como en la organización práctica de sistemas de financiamiento de la revitalización urbana de América Latina. El artículo está compuesto de cuatro partes.

En la primera parte se hace una revisión de la teoría económica sobre el financiamiento del desarrollo urbano: se analizan las contribuciones de la teoría tradicional y de desarrollo local. También se hace un análisis específico de la contribución de esas dos vertientes para el caso del financiamiento de la revitalización urbana. La segunda parte, la central y más larga del trabajo, busca trazar una panorámica del proceso de financiamiento de la revitalización de los centros históricos latinoamericanos desde el año 1990. Para eso, se realiza una interpretación de los proyectos de revitalización urbana como nuevos proyectos de desarrollo urbano (PDU) como respuesta local a los desafíos de una nueva política económica global. La tercera relata algunas experiencias, de las más significativas, de financiamiento de centros históricos latinoamericanos durante la década de 1990. La última parte presenta las conclusiones generales del trabajo.

La teoría

La teoría del financiamiento del desarrollo urbano es escasa, principalmente la que trata de los problemas asociados a la descentralización de las responsabilidades gubernamentales a finales del siglo XX. Se puede separar la literatura existente en dos corrientes: la de la economía tradicional y la del desarrollo local.

Teoría económica tradicional

Su origen es la teoría económica tradicional, con fundamentos neoclásico y keynesiano; ve el desarrollo de una localidad (ciudad o región urbana) de “afuera hacia adentro” o de “arriba hacia abajo”. Esa es todavía la visión dominante en los principales tratados de economía urbana, hoy en uso con un propósito analítico similar a la tradicional teoría del desarrollo de los años 1950–1970. Tal teoría se basa en la idea de que el desarrollo de un país se dará por la corrección o atenuación de los desequilibrios regionales (Codes, Loiola, 2005), y que los gobiernos centrales tienen un papel primordial en la elaboración y coordinación de políticas distributivas y compensatorias. Bajo esa perspectiva, el desarrollo local es considerado como la forma de materializar en el espacio las políticas distributivas regionales y, especialmente, preparar las bases infraestructurales (materiales, humanas e institucionales) para la inversión productiva. Los gobiernos locales tendrían el papel de organizar y administrar la ampliación y la mejoría de las bases infraestructurales, además de adecuar las políticas de desarrollo central a las especificidades locales, especialmente, en el campo de la planificación urbana y del medio ambiente.

Hasta los años 1980, una vertiente muy prestigiosa de esa teoría era la base económica de las ciudades, una base constituida por los sectores económicos y por las empresas que tienen su producción con miras a los mercados externos. Esas empresas serían las que determinarían la dinámica de la economía urbana, fijando tasas generales de crecimiento de renta y empleo de la ciudad, por medio del volumen de exportación y por los efectos multiplicadores que generarían sobre los otros sectores y empresas de la localidad. Gran parte de los modelos de simulación de la expansión

urbana, utilizados en los años 1970 y 1980, fueron desarrollados sobre esos andamios conceptuales (Harris, 1975). En el caso de los procesos de revitalización de áreas históricas, la teoría de la base económica fue utilizada para racionalizar la opción de atracción de empresas relacionadas al turismo cultural y de recreación, y a los servicios avanzados (informática, propaganda y *marketing*, consultoría, diseños y otras). Esas empresas generarían rentas a partir de la venta de sus servicios para consumidores externos (nacionales o internacionales) y crearían efectos multiplicadores en la economía local por servicios de apoyo a sus actividades, por las rentas generadas para sus empleados y por el aumento en la recaudación de las tasas e impuestos locales.

En los últimos años, debido a la ampliación de la globalización de la economía, o globalización, como viene siendo interpretada en el *main stream* económico, la formación de una base viene siendo entendida como la creación de una infraestructura urbana (en el sentido amplio) que permita a las ciudades entrar en la competencia internacional por inversiones de las empresas mundiales, sean industriales, comerciales o especialmente de servicios (Sassen, 1998). El aumento de la condición de competitividad local dependería entonces de: infraestructuras urbanas avanzadas de transporte y comunicaciones; mejorías ambientales que favorezcan la habitabilidad urbana, como poca polución, barrios residenciales de alta calidad, servicios personales y familiares de alto nivel; gran oferta de servicios culturales y educacionales, además de la garantía de mano de obra de nivel medio y superior en abundancia y a bajo costo, y especialmente ventajas financieras a las empresas mediante la exención de impuestos y subsidios directos e indirectos.

En fin, el actual abordaje de la base económica considera el desarrollo urbano como el resultado de la inserción de las ciudades en el circuito de la economía mundializada, respetando la jerarquía urbana que el mercado tiende a crear. Así, esa corriente, tanto en la forma de la base económica cuanto en la forma de la globalización, considera el papel del Estado en el desarrollo según dos vertientes complementarias: a) de la corrección de las disfunciones locales del mercado, que generan los desequilibrios regionales e interurbanos, y b) la de crear bases para un funcionamiento equilibrado del mercado. En ambas perspectivas, el papel del Estado se circunscribe en el tiempo; es decir, actúa hasta que las fuerzas de merca-

do estén plenamente formadas y equilibradas, tanto en el nivel sectorial como en el de la distribución y jerarquía espacial de las economías urbanas.

El gran problema teórico y práctico del proceso de globalización de las economías locales está, justamente, en el financiamiento y en la formación de la base infraestructural (urbana y ambiental) y económica necesaria para garantizar principalmente la rentabilidad esperada de las filiales locales de las empresas mundiales o nacionales. El financiamiento del desarrollo urbano es percibido como un proceso competitivo para: a) tener acceso a los fondos de desarrollo internacionales, nacionales o regionales, y b) ofrecer exenciones de impuestos y tasas, asociados a subsidios locales.

Teoría del desarrollo local

La crisis fiscal de los años 1980-90 y la descentralización de las funciones de los estados nacionales colocó en jaque el modelo teórico del desarrollo urbano de la base tradicional. Con excepción de los países de la Comunidad Europea y, en parte, de los Estados Unidos, los fondos de desarrollo nacionales disminuyeron drásticamente, al mismo tiempo que se profundizó la descentralización administrativa y los gastos sociales para las localidades. No cabe, aquí, discutir las razones de la crisis fiscal y de la descentralización, por demás, bien estudiadas. Cabe sí resaltar que en los países latinoamericanos en desarrollo el centro de la crisis estaba en el sistema de financiamiento del desarrollo urbano, debido a la drástica reducción de la capacidad de reposición de los fondos públicos para el desarrollo, especialmente aquellos cimentados en el ahorro forzado de los trabajadores.

La búsqueda por alternativas para pensar las estrategias de promoción del desarrollo, especialmente de las localidades y regiones, fuera del paradigma tradicional de la base exportadora, llevó a formulación de teorías que valorizaban el componente político del proceso del desarrollo. Se pasó a cuestionar el papel del Estado Nacional y de las grandes empresas como únicos agentes capaces de promover el desarrollo a nivel local (Codes, Loiola y Moura, s/f: 3). Al contrario, el nuevo abordaje del desarrollo local enfatiza el papel de los agentes sociales locales como posibles

motores de la expansión y de la distribución económica y, especialmente, la diversidad de formas que el desarrollo puede asumir, dependiendo de las características sociales, políticas, económicas y ambientales de las localidades. En fin, el desarrollo local sería un proceso específico de cada localidad, el cual se procesaría según estrategias específicas para movilizar recursos productivos internos (o endógenos) para la producción local, con la finalidad de aumentar la renta y el empleo locales, buscando formas de inserción en la dinámica de las economías nacional y global.

Autores como Gittel (1992) y Zielenbach (2000) procuraron identificar los factores locales que facilitan o impiden el establecimiento de proyectos de desarrollo en ciudades y barrios inmersos en procesos de declinación económica o de degradación urbana. Para esto revisaron las teorías del desarrollo local, especialmente aquellas que enfatizan el papel de la organización política en el desarrollo, sobre todo en la organización y participación de los actores sociales y del liderazgo político en las decisiones sobre la movilización y localización de recursos productivos; es decir, teorías que buscan entender el motor de la *acción colectiva* que forma consensos y permite el inicio y el mantenimiento de una dinámica de desarrollo en las localidades. Gittel identifica que esos abordajes del desarrollo local tienen inspiración en la teoría de Olson (1965) que estudia las formas de cooperación entre individuos guiados por auto interés. Según ese autor, los individuos actúan colectivamente para potenciar finalidades individuales o producir beneficios que no podrían producir por sí mismos con costos similares. También señala qué individuos no contribuirían con el esfuerzo colectivo si pudieran alcanzar las mismas finalidades por medio de la acción individual.

En todas las variantes teóricas identificadas por Gittel, el esfuerzo del desarrollo local solamente puede ser alcanzado a partir de cierto nivel de consenso entre los actores sociales con poder de comando de los recursos productivos locales. Algunos autores, como Peterson (1981), afirman que existen intereses locales comunes, principalmente para mejorar la posición competitiva de la ciudad y el bienestar general, pero este consenso solamente es efectivo para promover la expansión de la economía local y no la distribución de los beneficios. Otros autores enfatizan la interacción entre política y economía: las fuerzas de una determinando la dinámica de la otra. En esos estudios, como en el caso de Logan y Molotch (1987),

se discute el papel de los liderazgos como catalizadores de los intereses colectivos y el direccionamiento de los esfuerzos de desarrollo para los intereses de sus grupos políticos. También existen estudios que indican que existe cierta capacidad de los grupos organizados para modificar la dinámica de la economía local: sea interactuando con los grupos políticos dominantes o haciendo frente a las fuerzas de las economías generales (Mollenkopf, 1983).

Todas esas corrientes tienen algunos factores explicativos comunes. Cabe resaltar:

- La importancia vital de los gobiernos locales como arenas políticas determinantes para la movilización de esfuerzos aglutinadores y modeladores del desarrollo.
- La importancia de la movilización política de los actores sociales (públicos, privados y cuasi-políticos).
- La formación de sociedades público-privadas y la formación de redes para la concretización de planes de desarrollo.
- La valoración de los recursos locales; esto es, de las capacidades internas de las ciudades y comunidades urbanas.
- El reconocimiento de que existen factores exógenos que condicionan la dinámica del desarrollo local.

El abordaje del desarrollo local interpreta el financiamiento del proceso de desarrollo por medio de una perspectiva necesariamente diferente a la economía tradicional, por valorizar los procesos endógenos de movilización de recursos. El financiamiento es un proceso fundamental para los teóricos del desarrollo local, pero es una tarea que es el resultado de la movilización y disponibilidad de fondos de recursos productivos locales, asociados a los fondos de origen externo para crear sinergias que potencien tanto el financiamiento, cuanto el propio desarrollo.

Los fondos de financiamiento locales no están constituidos sólo por recursos financieros líquidos, sino también por otros tipos de recursos movilizados por sus propietarios: trabajo, tierra, edificaciones, materiales,

etc. que permiten alcanzar objetivos comunes asociados a proyectos de interés privado. La formación de fondos locales se justifica en el aumento del potencial de éxito de las iniciativas productivas locales cuando existe un efectivo compromiso de esfuerzo y recursos locales en los proyectos de desarrollo que reciben financiamiento proveniente de recursos externos (Ensure, s/f). Los recursos externos son siempre esporádicos e insuficientes como para mantener los proyectos funcionando a largo plazo. Es necesario que los recursos locales sean captados para complementar los externos y garantizar así la continuidad de los proyectos de desarrollo. Esa ha sido la lógica de las instituciones de fomento y beneficio, al exigir de las instituciones locales una contrapartida para los financiamientos de proyectos de desarrollo; esto es, los procesos de co-financiamiento y contribución en especie. La misma lógica procura mostrar que una gran dependencia del financiamiento externo puede llevar al problema del *grant trap*. En la búsqueda incansable por fondos de financiamiento externo, las instituciones no consideran:

- La formación de bases de financiamiento para los gastos corrientes después de la finalización de los proyectos de desarrollo.
- El alto gasto de recursos locales en busca del financiamiento externo.
- La contratación de préstamos para proyectos que no son prioritarios para el desarrollo local simplemente porque son fácilmente disponibles, y
- La aplicación de recursos de fondos externos sin una estrategia clara de desarrollo local, disminuyendo el potencial multiplicador de la inversión (Ensure, s/f).

Teoría económica de la revitalización urbana

En la teoría tradicional, los fundamentos teóricos de la renovación sería la búsqueda del equilibrio entre la oferta y la demanda de nuevas o reformadas construcciones en áreas urbanas obsoletas (Lichfield, 1988). La demanda por construcciones derivaría de las necesidades de los product-

res y de los consumidores por área urbana construida y de la capacidad de pago por esa área. La renovación urbana por la acción de la industria de la construcción y de la incorporación inmobiliaria, según las condiciones que esos sectores estarían dispuestos a tolerar con relación a las tasas de retorno esperadas. La decisión sobre la renovación urbana sería, por lo tanto, una fusión de las expectativas sobre la vida de las construcciones existentes y de las ganancias potenciales que esas construcciones pueden obtener al ser reformadas o sustituidas por otras. El valor actual y potencial de las construcciones de las áreas de renovación dependerían, a su vez, de la dinámica del mercado inmobiliario (construcción y tierra urbana).

El análisis económico de la renovación urbana utiliza estudios sobre: la demanda y la oferta de la construcción, el mercado inmobiliario urbano, los ciclos económicos de vida del *stock* inmobiliario; la reinversión en las áreas urbanas existentes y la acción del Estado como actor de corrección de los desequilibrios en esos mercados (Couch, 1990).

La teoría de los ciclos económicos fue bastante utilizada en ese abordaje para explicar los procesos de renovación y revitalización urbana, especialmente cuando era aplicada al problema habitacional. La teoría de los ciclos se presentó en el libro *Economics in urban conservation*, escrito por Lichfield (1988) a partir de una encomienda del ICOMOS. En ese trabajo, el autor se basó en el concepto de obsolescencia del ambiente construido para explicar la dinámica de la revitalización, siendo ésta considerada como un fenómeno social, cultural y económico, por lo tanto, de naturaleza histórica. La revitalización urbana sería un proceso de combate de los diversos tipos de obsolescencia instalados en un área, a saber, la física, la funcional, la local y la ambiental, o cuando se procura evitar su instalación (Lichfield, 1988: 23).

El tema del financiamiento de la revitalización urbana aún no ha recibido un tratamiento sistemático en el cuerpo de la economía tradicional. En general, el tema de las finanzas aparece en los libros de economía urbana como tratamiento descriptivo de las fuentes de las rentas: impuestos, tasas, transferencias y préstamos, y de la forma en la que son repartidas entre los servicios públicos (Thompson, 1965: 256). Se tratan también cuestiones de equidad en la distribución de las rentas y las expensas, tanto desde el punto de vista sectorial como pensando en la distribución en el espacio urbano. La revitalización es interpretada de la misma manera que

un servicio urbano; por lo tanto, debe ser financiada a partir de los recursos presupuestarios normales y, especialmente, de los extraordinarios. Como la revitalización se inicia, casi siempre, como un evento episódico, más que con la implementación del proyecto, ésta pasa a ser permanente: el financiamiento por el poder público depende de recursos extraordinarios; es decir, de transferencias gubernamentales o préstamos de instituciones públicas o privadas (Richardson, 1971: 152).

En el abordaje tradicional, el financiamiento de la revitalización es, principalmente, una actividad de captación de recursos externos para conseguir rentas extrapresupuestarias. Los gobiernos locales serían poco propensos a aplicar recursos de origen local, por lo menos de gran volumen, en áreas urbanas problemáticas, por ejemplo aquellas que necesitan de proyectos de revitalización (Ensure, s/f.). La estrategia más recomendada sería la de buscar rentas en fondos nacionales o regionales, que alivien el peso sobre las finanzas locales (Richardson, 1971); es decir que dependan de una intervención externa del Estado para sanar un problema económico local.

La economía urbana tradicional contribuyó poco para la comprensión de los procesos de revitalización urbana (Gittel, 1992: 22-25). Su base teórica fue armada dentro de la perspectiva de la renovación urbana: la sustitución de las estructuras construidas. Como bien resalta Couch (1990, 75), “cuando se habla de revitalización, se habla algo más que de renovación urbana, se habla de reutilización y reinversión en las estructuras físicas de áreas urbanas existentes”, lo que significa hablar de crecimiento económico, positivo o negativo, en áreas urbanas consolidadas desde el punto de vista de la edificación. La revitalización implica más que construir o reformar un *stock* inmobiliario existente en un área urbana, supone procesos económicos que garanticen la generación de empleo, renta e inversión continuada en mejorías del espacio urbano construido de un área determinada, esto es, la sustentabilidad económica del área. Por lo tanto, es dependiente, también, de procesos económicos endógenos, incluyendo la capacidad de autofinanciamiento.

El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina a partir de los años 1990

A partir de mediados de los años 1980 se intensificó el debate económico sobre las posibilidades de gestionar el desarrollo urbano de América Latina, según una perspectiva local. La crisis económica, especialmente la fiscal y la financiera, que se instaló en los países del continente, forzó la búsqueda de modelos teóricos y alternativos de políticas públicas fuera del paradigma de desarrollo que, desde los años 1950, había dominado el debate sobre el crecimiento económico y la urbanización. La discusión se intensificó también a causa de la descentralización administrativa iniciada en la misma década y profundizada en los años 1990, la cual delegó a los gobiernos regionales y locales muchas de las competencias del gobierno central, especialmente en salud, educación y servicios urbanos. Sin embargo, la descentralización no estuvo acompañada de una nueva estructura fiscal y financiera que llevase a los gobiernos locales a que se responsabilicen, en mayor grado, por la recaudación y mantenimiento de los fondos públicos.

Por el lado fiscal, en el caso de Brasil, por ejemplo, se observó un aumento significativo de la renta tributaria disponible para los municipios, comparando con el total (Unión+Estados+Municipios). Mientras tanto, el aumento de la participación resultó de un aumento de las transferencias de impuestos recaudados por los gobiernos centrales para los gobiernos locales (Rezende, 1997: 103).

Por otro lado, el aumento de la capacidad financiera de los municipios no significó que los gobiernos locales pudiesen “sostener con tarifas y tributos la operación de los servicios urbanos, las inversiones en infraestructura, principalmente aquellos de mayor tamaño en vivienda, saneamiento, transporte colectivo y control ambiental” (Rezende, 1997: 107). Al contrario, ese tipo de inversión no prescindió de la continua asistencia financiera de los gobiernos centrales.

Por el lado financiero, una consecuencia importante de la crisis económica en el continente fue el vaciamiento de los fondos de ahorro forzado formados con descuentos de los salarios de los trabajadores formales, como en el caso de Brasil, el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) debido a la “... erosión provocada por la ausencia de un crecimiento sostenido del empleo, por el estancamiento de los salarios y por la

creciente informatización del mercado laboral.” (Rezende, 1997: 101). Esos fondos eran las principales fuentes de financiamiento de las políticas urbanas de los gobiernos centrales y de los proyectos de desarrollo urbano de los gobiernos locales.

El desarrollo local, como teoría y práctica, fue una tentativa de respuesta a ese cuadro de cambio estructural en los fundamentos de la conducción y financiamiento del desarrollo. Como se vio líneas arriba, la nueva teoría preconiza una postura proactiva de los gobiernos locales en relación a los problemas y desafíos del desarrollo, buscando crear condiciones para el crecimiento de la producción, de la renta y del empleo en las localidades, por medio de un abordaje empresarial de la gestión urbana que identifique oportunidades de mercado y ayude a los inversionistas privados locales a beneficiarse de esas condiciones. Sectores fundamentales de la economía local se convirtieron en políticas locales: empleo, infraestructura productiva (especialmente telecomunicaciones y transporte regional e internacional), formación de mano de obra especializada y promoción inmobiliaria, estos se sumaron a los sectores más tradicionales: saneamiento, vivienda y medio ambiente.

Los nuevos PDU (Proyectos de Desarrollo Urbano)

Algunos actores interpretan esa transformación como el surgimiento de una nueva política urbana (NPU) en respuesta a una nueva política económica global (Swyngedouw, Moulaert, Rodríguez, 2002) o la glocalización² de la ciudad, lo que significa la formulación de respuestas a desafíos globales a partir de una perspectiva cultural y de iniciativas locales. A pesar de la amplitud del término, la glocalización también puede significar la respuesta local a los desafíos económicos regionales o nacionales, pues pocas ciudades pueden aventurarse a participar, de manera prominente, en los procesos avanzados de reproducción capitalista global (Sassen, 1998).

2 Glocalización es un neologismo que reúne, simultáneamente, ideas asociadas a la globalización y a la localización. Dos procesos que pueden ser expresados por el término de modo aislado o simultáneo: la creación o distribución de productos y servicios dirigidos para el mercado global, pero adaptados para las especificidades legales y culturales locales, o el uso de tecnologías de la comunicación e información, como la Internet, para proveer servicios locales en una escala global.

La NPU se caracteriza por:

- Buscar la formación de coaliciones políticas entre los actores urbanos.
- Cambiar el foco de la política urbana de lo social a la promoción del crecimiento económico.
- Proyectar una postura empresarial en el gobierno local.
- Promover una desregulación selectiva del sistema de control urbanístico y de los servicios públicos.
- Utilizar estrategias de *marketing* urbano (*city marketing*).
- Enfocar la acción pública local en determinados lugares del territorio municipal.
- Aumentar la renta urbana.

El abordaje del desarrollo local en los municipios ha preconizado la actuación de los gobiernos locales por medio de Proyectos de Desarrollo Urbano (PDU), en oposición a los proyectos sectoriales típicos de la planificación urbana tradicional desarrollista. Los PDU buscarían la formación de sinergias entre las partes externas positivas de las acciones de inversiones en una determinada área de la ciudad.

Los PDU pueden caracterizarse por:

- Organizándose bajo la forma de sociedades público-privadas.
- Incluir una gestión privada de fondos públicos.
- Contener un fuerte componente de promoción inmobiliaria.
- Ser concebidos por proyectos-emblema (*flagship*) o de fuerte promoción vía *marketing*.
- Delimitados territorialmente (Swyngedouw, Moulaert, Rodríguez, 2002: 201).

Los proyectos de revitalización urbana de América Latina son ejemplos típicos de los PDU adaptados a las condiciones económicas y políticas de las ciudades del continente. Representan, así, una respuesta a las evaluaciones negativas de los proyectos de intervención en áreas históricas realizados entre los años 1970 y 1980, que estaban centrados en políticas de alta cultura y por el abordaje de la restauración de las edificaciones de valor patrimonial (valores históricos y artísticos principalmente), conforme preconizaban las cartas patrimoniales, como las de Venecia, Washington, Ámsterdam y, en especial para el contexto latinoamericano, las de Quito y Petrópolis (IPHAN, s/f). Varios estudios recientes buscan sistematizar y sintetizar las experiencias desde el punto de vista de la teoría (Carrión, 2001) y de la práctica, con vista a organizar puntos de abordaje para la realización de proyectos (Arizaga, 2003).

La revitalización de áreas históricas dominó los nuevos PDU en América Latina pero, a partir del año 2000, la experiencia acumulada en esos proyectos fue utilizada para la revitalización de áreas urbanas degradadas o en declive económico, aunque no existan intereses desde el punto de vista del patrimonio cultural.

Los objetivos de los proyectos de revitalización

De manera resumida se puede afirmar que los proyectos de revitalización objetivaron un rediseño de la economía urbana para asumir características supralocales, buscando maximizar la utilización de los recursos locales existentes como medio de aporte de recursos financieros externos. Se busca una mejoría general de los recursos ambientales (construidos y naturales) como manera de elevar la productividad local y la imagen urbana. Esta última se da por la especificidad cultural local y se manifiesta en los recursos patrimoniales construidos, principalmente en los que presentaban valor histórico y artístico. Finalmente, el proyecto urbano pasa a ser una actividad de gestión que sobrepasa la escala municipal y se torna metropolitana, regional, nacional o global, y que tiende a la redefinición de los papeles y de los modos de cooperación entre actores públicos y privados, tales como: empresarios, ONG, asociaciones de moradores y otras formas de organización de la sociedad civil.

En el centro de esa agenda cabe destacar, también, la participación y la presencia dominante de los actores privados, especialmente aquellos articulados con asociaciones financieras (Balbo, 2003: 85), en el proceso decisivo de la planificación urbana y con su tratamiento, según un proceso de gestión de conflictos (Zancheti, 2004).

La gestión de los proyectos

La gestión de la revitalización urbana es entendida como un proceso de negociación entre actores públicos y privados capaces de intervenir en el proceso de transformación de las estructuras urbanas existentes, en busca de acuerdos (nivel táctico) sobre objetivos, métodos de actuación y responsabilidades. La gestión gana posición central en los proyectos de revitalización por el reconocimiento que técnicos, políticos y administradores públicos tienen de la necesidad de formar consensos parciales intergrupales para tornar la acción pública eficaz y eficiente, según algún modelo de evaluación de desempeño social y político (nivel estratégico). La búsqueda de consensos significa la valorización de las tareas de coordinación de las acciones de los actores, reduciendo el papel de la normalización a priori de las acciones de los mismos (Morisi, Passigli, 1994).

La acción racional sobre el espacio urbano, desde el punto de vista de la gestión, tiende a establecer pactos estrictos entre los actores para la realización de todo tipo de acciones sobre la ciudad, como por ejemplo: la intervención en el ambiente urbano, el análisis del contexto, y el control y monitoreo de las acciones de los actores. Las acciones pactadas son organizadas según una estructura lógica de interrelación posible entre las acciones, según una finalidad general pactada al inicio del proceso. Así, la gestión es el modo de revitalización de la estrategia general de innovación/conservación, y el plan estratégico es el instrumento de racionalización de las acciones/pactos, especialmente de la acción pública (Zancheti, 2004). La gestión de la revitalización urbana pasa a ser una actividad que abarca una multitud de nuevas acciones para el sector público, entre las cuales cabe destacar: la mediación de la negociación entre los actores; la promoción del proyecto, especialmente por medio de un *marketing* especializado; la comunicación del proyecto para los públicos interno y exter-

no, y fundamentalmente la articulación de las fuentes de financiamiento de la inversión. Esta última característica de la gestión constituye uno de los puntos distintivos de la revitalización urbana entre las NPU de América Latina.

Los actores de la gestión

Los nuevos PDU son organizados y desarrollados en base a la articulación de varios actores con poder de comando sobre los recursos de la economía urbana y, también, de aquellos con capacidad de influir en el escenario político local. La participación es una regla en esos proyectos y factor esencial para el éxito de los mismos.

La gran novedad, desde el punto de vista de la participación en los proyectos de revitalización, está en la composición del conjunto de actores envueltos y en el proceso de gestión que los articula (Fox, 2005) como fue resaltado líneas arriba. Entre los nuevos actores, conviene destacar:

- Los inversionistas inmobiliarios.
- Los inversionistas financieros privados.
- Los empresarios de servicios y comercio.
- Las organizaciones no gubernamentales.
- Las agencias multilaterales de fomento y financiamiento del desarrollo.
- Las agencias nacionales de promoción de la cultura o de desarrollo.
- Las fundaciones u organismos, nacionales o internacionales, privados, de beneficencia cultural y social.

Esos actores vienen a complementar los más tradicionales, como los movimientos sociales, las agencias nacionales e internacionales de protección del patrimonio cultural y los organismos de representación profesional de la sociedad civil.

El actor central de los proyectos de revitalización continúa siendo el gobierno municipal que actúa, esencialmente, como el negociador principal de los objetivos y de las estrategias de actuación de cada agente en

los proyectos, resolviendo los conflictos y pactando compromisos de corto, medio y largo plazos. Otro papel fundamental de los gobiernos locales es el de ser el responsable principal de los préstamos externos y garante de los préstamos realizados por las sociedades público-privadas. Ese papel tiene efecto catalizador y mantenedor de los intereses de los actores envueltos en los proyectos de revitalización, pues puede viabilizar las estructuras complejas de financiamiento que son requeridas para viabilizar las iniciativas.

El financiamiento de los proyectos de revitalización

El financiamiento local de los proyectos de revitalización urbana es una tarea que requiere la formación de estructuras institucionales y organizacionales complejas, de alto costo financiero, que pocas municipalidades están capacitadas a enfrentar a corto y medio plazo. En América Latina, solamente las municipalidades con una larga tradición de planificación urbana han podido enfrentar los desafíos requeridos por los PDU de revitalización, tales como: las capitales nacionales, las grandes ciudades y las ciudades medias de países de producto interno bruto elevado (por ejemplo Brasil y México).

El financiamiento de los proyectos de revitalización puede requerir la acción sobre múltiples fuentes de recursos (Arizaga, 2002):

- Recursos presupuestarios locales.
- Transferencias de los gobiernos nacionales y regionales.
- Préstamos de entidades financieras internacionales.
- Contribuciones de entidades internacionales y nacionales de promoción de la cultura o del desarrollo, como la UNESCO, la Cooperación Española, etc.
- Contribuciones de entidades no gubernamentales nacionales o internacionales, muchas veces no en especies.
- Recursos provenientes de licencias y tasas locales por el uso del suelo o permisos de obras.

A esas fuentes deben ser añadidas las de autogestión local como:

- Los fondos financieros propios asociados a la operación de los proyectos de revitalización.
- Parte de los impuestos locales sobre las actividades de comercio y servicios.
- Resultados de la comercialización de productos culturales generados en la localidad, incluyendo la entrada a instalaciones culturales (por ejemplo, museos) o de recreación.
- Creación de empresas de gestión económica.
- Creación de empresas rentables relacionadas a las actividades de revitalización y de turismo cultural.

Complementando el cuadro de las fuentes de financiamiento los recursos especiales, como:

- Las operaciones mercantiles (importación y exportación de mercaderías y servicios).
- Los aportes de cada actor envuelto en el proyecto por iniciativa propia.
- Los aportes e inversiones de empresas motivadas por los resultados del proyecto.

Como se ha visto, a pesar de los esfuerzos de regimentación de los recursos locales, los proyectos de revitalización dependen, en gran parte, de recursos externos, sean de fuentes nacionales o internacionales.

En América Latina, a partir de los años 1980, los fondos nacionales para el desarrollo urbano se tornaron escasos, principalmente, los fondos estatales de ahorro forzado de los trabajadores. La crisis fiscal y financiera de los estados nacionales aún no permite llegar a una conclusión que favorezca la elevación del volumen de los nuevos fondos de ahorro forzado y los instrumentos para promover la reforma urbana del continente³. Una nueva línea de financiamiento utilizada por los gobiernos centrales

3 En Brasil, por ejemplo, el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador) está siendo utilizado como fuente de financiamiento para obras de recuperación de edificios en centros históricos (Brasil, 2003).

es crear fondos de promoción de actividades culturales, incluyendo la conservación del patrimonio inmobiliario urbano, a partir de deducciones de impuestos de empresas privadas o semipúblicas, cuyos volúmenes quedan sujetos a las fluctuaciones de la actividad económica.

Las NPU fueran formuladas según sistemas alternativos de financiamiento, adaptadas a los contextos de desarrollo de cada localidad y, especialmente, reforzadas en coligaciones de actores económicos e institucionales que buscaban articular y movilizar recursos nacionales externos, entre ellos, sobre todo, los de las agencias multilaterales de fomento (Cavalcanti, 2005).

El propósito principal de esas coligaciones era maximizar la eficiencia de los financiamientos de los proyectos, persiguiendo una estrategia que:

- Aumente la eficiencia de las inversiones privadas locales.
- Aumente la eficacia social del financiamiento público.
- Disminuya los costos financieros de los préstamos externos (nacionales e internacionales).

La clave de esa estrategia estaba en la potenciación de los financiamientos externos, que deberían compensar la tendencia histórica de baja inversión privada en el mercado inmobiliario de las áreas urbanas patrimoniales y mejorar el desempeño de las formas tradicionales de intervención pública.

La inversión privada directa del sector inmobiliario en las áreas urbanas históricas ha sido baja. Pocas ciudades de América Latina consiguieron recuperar sus centros históricos por medio de la acción privada, con excepción, por ejemplo, de Cartagena de Indias, en Colombia, y Tiradentes, en Brasil. Rojas (1999) realizó un estudio que procura entender los patrones de financiamiento e inversión privada en la revitalización y concluye que eso depende, en la mayoría de casos, de una forma de financiamiento e inversión pública y de una asociación de las acciones público-privadas. El autor también propone un modelo de interpretación del proceso de conducción de la sociedad público-privada que lleva a una mayor participación del sector privado en el financiamiento e inversión en los proyectos de revitalización, sin indicar que sí existe la posibilidad de crear una dinámica de inversión privada autónoma para ese mercado inmobiliario (Rojas, s/f).

Las leyes de incentivo a la cultura

Una forma indirecta de inversión privada que viene ganando importancia para la revitalización urbana es la aplicación de una parte de los impuestos (especialmente del impuesto a la renta) en proyectos culturales. Esa aplicación es garantizada por leyes de incentivo a la cultura, por ejemplo la Ley Rouanet en Brasil. En ese esquema un productor cultural organiza un proyecto para la recuperación de edificios o de área pública y lo somete al juzgamiento de una comisión del gobierno central. Una vez aprobado el proyecto, el productor podrá negociar con empresas privadas o públicas la aplicación de una parte del impuesto para el desarrollo del proyecto.

Las leyes culturales vienen ganando importancia y están siendo reproducidas en las provincias y municipios pues, en verdad, son una renuncia fiscal que aparece como acción benéfica de empresas privadas. Varios son los ejemplos de esas leyes y se pueden resaltar las siguientes:

- La ley de deducción de hasta 25% del impuesto a la renta de las personas físicas o jurídicas que realicen donaciones y subvenciones para proyectos específicos (pueden ser los de revitalización y conservación urbana) del Ecuador.
- La Ley de la Cultura en Brasil, que permite la reducción de una parte del impuesto a la renta de las empresas para la aplicación en proyectos culturales, entre ellos los de revitalización de edificaciones de interés patrimonial en las áreas urbanas históricas.
- La Ley “Hobin Hood”, en el Estado de Minas Gerais (Brasil), que permite la reinversión del Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) recaudados en una localidad, en proyectos de conservación y revitalización del patrimonio histórico de las municipalidades que tengan proyectos de conservación del patrimonio histórico urbano.
- Leyes estatales y municipales con los mismos propósitos de la Ley de Cultura de ámbito nacional, como las existentes en el Estado de Pernambuco y en la ciudad de Recife (Brasil).

Para ajustarse a ese contexto, grandes empresas, especialmente bancos, servicios públicos, empresas de energía y petróleo, establecieron progra-

mas de incentivo a la cultura, los cuales que utilizan los mecanismos de renuncia fiscal de las leyes de incentivo⁴ que favorezcan su imagen institucional “de agente económico moderno, que está inmerso en la sociedad y considera sus valores.” (Brasil, 2005). En el caso de Brasil, el volumen de recursos para los proyectos culturales viene creciendo en la Unión, en los Estados y en los Municipios (Silva, 2002) y constituyen, actualmente, las partes más importantes de financiamiento de la conservación del patrimonio cultural en municipios pequeños y medianos.

Los subsidios y los instrumentos urbanísticos

Aun con todo el aporte del sector privado, el financiamiento de la revitalización urbana en América Latina continúa dependiendo de las tradicionales formas de intervención estatal local: la adquisición directa de inmuebles por la desapropiación, la regulación urbanística y de las edificaciones históricas y artísticas, los incentivos fiscales y subsidios, las transferencias directas de propiedad y el perfeccionamiento de la conciencia social sobre la conservación de las áreas urbanas por medio de la educación (Rojas, 2002: 7-9).

Los esfuerzos de revitalización urbana en América Latina se deben a la acción decisiva de los gobiernos locales en el montaje de sociedades público-privadas y, especialmente, en el financiamiento, con recursos propios, de los proyectos por un largo período. Proyectos como de los centros históricos de São Luis do Maranhão y de Salvador de Bahía (el Pelourinho) fueron realizados y mantenidos por más de veinte y diez años respectivamente, con recursos de los gobiernos estatales. Mientras tanto, fueron los gobiernos municipales los principales promotores de los proyectos de revitalización, realizando esfuerzos enormes de financiamiento con recursos propios y, a pesar de todo, articulando recursos de transferencias nacionales y regionales, y préstamos internacionales. Los casos de Recife, Quito, Montevideo y Buenos Aires son los más significativos del financiamiento municipal.

4 Una investigación realizada en Brasil, en 1998, muestra que las 500 mayores empresas privadas, las 99 mayores empresas públicas, los 50 mayores bancos y los dos más importantes *holdings* estatales constituyen el universo más significativo de empresas que invierten en cultura mediante la Ley de Incentivo (Rouanet).

Cabe resaltar las iniciativas municipales para crear *fondos específicos* para nuevos proyectos de revitalización o la operación de los ya implementados. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas está por acontecer, porque esos fondos no fueron reglamentados como, por ejemplo, el de Olinda en Brasil, o no consiguieron crear los instrumentos de captación de recursos para su operación.

En las dos últimas décadas, los tradicionales instrumentos de financiamiento de los gobiernos locales vienen siendo complementados por otros de los gobiernos estatales y nacionales, como por ejemplo:

Fondos nacionales y regionales:

- Fondo para la Protección de la Ciudad de Santo Domingo, en República Dominicana.
- Fondo de Salvamento, de Ecuador, formado por una parte del impuesto a la renta, y destinado a la recuperación de edificaciones y de áreas urbanas de interés patrimonial nacional de gran importancia para el proyecto de revitalización de Quito.
- La destinación de una parte del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), en Brasil, para creación de un programa de generación de renta y empleo en la construcción civil para la revitalización de áreas urbanas centrales y centros históricos del país y administrado por la Caja Económica Federal (Brasil, 2003).
- El fondo de US\$ 45 millones para la rehabilitación del centro histórico de la ciudad de México, creado por el Gobierno del Distrito Federal y administrado por el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Subsidios y exenciones fiscales:

- La exención de parte de los impuestos municipales sobre los servicios para empresas de tecnología de la información y comunicación (TIC) del municipio de Recife (Brasil) para la locación de las unidades productivas en el centro histórico de la ciudad.

- Exención de parte de los impuestos municipales sobre la propiedad inmobiliaria urbana para edificaciones que sean restauradas en todo o en parte.

A más de los clásicos mecanismos de exención y subsidios, los gobiernos centrales latinoamericanos promovieron en los últimos años la aprobación de leyes de reforma urbana, como en el caso de Brasil, del Estatuto de la Ciudad, que permite a los municipios adoptar instrumentos urbanísticos que faciliten la transferencia de recursos urbanos ociosos (especialmente tierra y edificaciones subutilizadas o vacías) para proyectos de desarrollo urbano, como los de revitalización. Esos instrumentos ya son utilizados en países desarrollados como por ejemplo: el impuesto predial progresivo, el otorgamiento oneroso, la transferencia de derecho de construir, el consorcio inmobiliario urbano entre otros (Jordán, Simioni, 2003: 52). Tales instrumentos abren para los municipios la posibilidad de crear fuentes de recaudación propia, a más de los impuestos sobre la propiedad y los servicios urbanos (Fragomeni, s/f.). Por ejemplo, el Municipio de São Paulo utilizó dos instrumentos para viabilizar un gran proyecto de renovación urbana de un barrio de clase media: la operación urbana asociada a la creación de un título financiero inmobiliario, CRPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construcción), referentes al otorgamiento de potencial constructivo adicional y de alteración de los parámetros de uso y ocupación del suelo (Campos-Pereira, 2002: 184).

Un reciente estudio de la CEPAL considera esos instrumentos como elementos fundamentales para el financiamiento de la revitalización de áreas urbanas históricas del continente (Jordán y Simioni, 2003), a pesar de su poca aplicación. La eficacia de los mismos depende de un cambio en el patrón de inversión inmobiliaria del sector privado y, especialmente, de restricciones fuertes de los índices de utilización de los terrenos urbanos.

Las agencias multilaterales de fomento

A pesar de los esfuerzos e iniciativas públicas y privadas para financiar la revitalización, los recursos externos continúan siendo los elementos claves para el éxito de las NPU en esa área. Las coaliciones políticas, especial-

mente aquellas que llevan a la formación de las sociedades público-privadas, son vitales para el acceso a los recursos de los fondos de las instituciones multilaterales de fomento, como el BID y el Banco Mundial, y las agencias nacionales de promoción del desarrollo de países con grandes intereses en América Latina, especialmente las de España e Italia, y otras como Suecia, Canadá y Francia.

Los años 1990 fueron un período de cambio de los patrones de comportamiento de las agencias internacionales de fomento del desarrollo. En el caso de América Latina, el patrón fue cambiado en dos frentes básicos: la primera, con la promoción de reformas institucionales y económicas de los estados nacionales, en el sentido de promover una estructura liberal, privatista y desreglamentada de los mercados nacionales; la segunda, con la elaboración de proyectos de desarrollo locales: proyectos que las agencias de fomento financiaban directamente o con aval de los gobiernos centrales y propuestas de gobiernos regionales y municipales. Desde la primera mitad de los años 1990, los proyectos de revitalización surgen como emblemáticos de esa nueva fase de las agencias multilaterales y nacionales, en especial del BID.

En la década de 1990, el Banco Mundial (BM) hizo varias incursiones al financiamiento de la revitalización de áreas urbanas de interés patrimonial (*World Bank*, 1999: 36). En general, esos proyectos formaban parte de grandes planes de protección ambiental (Schiffer, 2002: 5). El objetivo del BM estaba en proyectos de reducción de la pobreza y que favorecieran el turismo cultural en ciudades históricas de los países en desarrollo. Los principales proyectos del BM fueron realizados en el Norte de África y en el Medio Oriente (por ejemplo, el centro histórico de Fez, en Marruecos). Entretanto, a partir de un análisis de actuación de la institución en el campo de la protección cultural (Parker, 2000), el BM prácticamente abandonó los proyectos de conservación del patrimonio cultural, incluyendo los de revitalización, concentrándose en el tradicional campo del desarrollo económico/institucional y de la infraestructura social (*World Bank*, 2002).

La retirada del BM vino a fortalecer aún más la importancia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la formación de NPU de revitalización de áreas urbanas históricas de América Latina. Ese banco reconoció, de forma pionera, que los proyectos de revitalización eran: una nueva

frontera para la aplicación de capitales inmobiliarios privados; un campo de proyectos para la mejora de la eficacia social de la inversión pública urbana, y también para aliviar la pobreza urbana. El diseño de la racionalidad de la aplicación de los fondos del BID en la revitalización identifica tres áreas de actuación posibles para la institución. La primera es la de conservación del patrimonio urbano con participación del sector privado para generar proyectos sustentables de largo plazo. La segunda es la utilización de los proyectos como promotores de la rehabilitación de áreas urbanas degradadas. La tercera es de la promoción de la formación de incentivos y de instrumentos de regulación que favorezcan la transferencia de gran parte de los esfuerzos de la conservación del patrimonio urbano para el sector privado y organizaciones de la sociedad civil (Rojas, Moura Castro, 1998: 17).

Desde el proyecto pionero de revitalización del centro histórico de Quito, en 1994, el BID pasó a tener una pauta de inversiones creciente en la revitalización de las ciudades latinoamericanas (BID, 2001). La experiencia adquirida en ese campo por la institución permitió la apertura de un nuevo frente de préstamos: para la revitalización de áreas urbanas degradadas o económica y socialmente deprimidas (BID, 2005) que no sean, necesariamente, de interés patrimonial como fue el caso del reciente financiamiento del Programa de Renovación del Centro de São Paulo, Brasil (BID, 2004). El BID ha trabajado, también, para la formación de programas de revitalización urbana en escala nacional o regional, como el Programa Monumenta de Brasil, que incluye veintiséis ciudades de todas las regiones del país.

Los impactos de los proyectos financiados por el BID son variados, no se restringen a un aporte financiero para viabilizar los emprendimientos. La estructura operativa y de evaluación de los proyectos utilizada por el Banco lleva a un direccionamiento de los objetivos y de las formas de gestión de los proyectos. Por el lado de los objetivos, existe una tendencia de los instrumentos de evaluación recomendados por el BID, principalmente los de evaluación económica de los proyectos, de utilizar parámetros de eficiencia y eficacia social que privilegien criterios estrictos de sustentabilidad económica, en vez de sustentabilidad integral. Un ejemplo de ese tipo de criterio es el utilizado por el Programa Monumenta en Brasil, que entiende "... por sustentabilidad la generación permanente de rentas sufi-

cientes para garantizar el equilibrio financiero de las actividades y mantener conservados todos los inmuebles del Área de Proyecto (...), incluso monumentos cuyas rentas sean insuficientes para su conservación⁵.

Por el lado de la gestión, los préstamos del BID están, en general, condicionados a la formación de instituciones de gestión locales que favorezcan prácticas administrativas más próximas a la empresa privada, o que permitan una mayor actuación e influencia de los actores privados en la conducción y operación de los proyectos. En los años 1990, el BID promovió la formación de instituciones que tuviesen una relativa independencia en relación a los gobiernos locales como, por ejemplo, las compañías privadas o mixtas de gestión urbana, como la Empresa del Centro Histórico de Quito (Ortega, 2001) y la Corporación de Desarrollo de Santiago de Chile (Carrasco, Lira 2001). El BID promueve, igualmente, la formación de sociedades público-privadas para la gestión de los proyectos con arreglos institucionales más flexibles, que incluyen instituciones del tercer sector, tales como las organizaciones no gubernamentales y los organismos de la sociedad civil, en las llamadas *alianzas tripartitas* (Fox, 2005). El Banco identifica que ese tipo de gestión potencializa la capacidad de financiamiento y la eficacia de la implementación de los proyectos de revitalización debido a la existencia de una mutua determinación entre los sistemas de gestión y los de financiamiento. Cuando la gestión incorpora, en una estructura participativa y de formación de decisiones pactadas, a los actores con capacidad de comando económico y político sobre las áreas de revitalización urbana existe mayor transparencia en la forma de utilización y apropiación de los recursos financieros, una posibilidad de apertura de nuevas fuentes de financiamiento y, especialmente, una continuidad del financiamiento en todas las fases del proyecto y después de su implementación (Fox, 2005: 20).

5 <http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php?id=11>. Acceso en 3 de enero de 2006, a las 16:30.

Experiencias de financiamiento de la revitalización en América Latina

Algunos casos son emblemáticos para comprender el cambio del patrón de financiamiento de las NPU de revitalización. Son presentadas a seguir cuatro casos referentes: el Centro Histórico de México, y las revitalizaciones de Puerto Madero, Quito y La Habana presentan ejemplos del nuevo patrón de financiamiento de la revitalización urbana en América Latina.

Centro histórico de la Ciudad de México: financiamientos paralelos con gestión consensual

La revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México es un caso interesante de financiamiento a partir de dos fuentes independientes: una pública y otra privada (Fox, 2005: 47-53).

El componente público consiste en un fondo creado por el Gobierno del Distrito Federal de México, administrado por una entidad pública: el Fideicomiso del Centro Histórico, que también es responsable de la elaboración y gestión del proyecto de revitalización. El fondo fue formado con un aporte inicial de US\$ 45 millones y recibe reposiciones anuales.

El componente privado principal está conformado por una empresa de sociedad anónima encaminada a la promoción inmobiliaria en el área del centro histórico que compra, vende y arrienda inmuebles rehabilitados. La empresa tiene como socios a grandes empresas privadas mexicanas con grandes intereses en el área del centro urbano, como Telmex.

La gestión del proyecto, realizada por el Fideicomiso, garantiza la articulación entre las iniciativas públicas y privadas, a pesar de no existir un organismo unificador de las acciones de los dos grupos.

Proyecto de Puerto Madero: esfuerzos gubernamentales conjuntos para la valoración inmobiliaria

Puerto Madero, en Buenos Aires, es un ejemplo de una amplia articulación política e institucional de organismos públicos locales, regionales y

nacionales, para conseguir recursos para un proyecto de revitalización. Se formó una empresa pública de derecho privado, con la participación de todos los niveles del gobierno, para disponer las tierras y las edificaciones del antiguo puerto, y para desarrollar e implementar el proyecto. Los fondos de esa empresa fueron utilizados para realizar las obras de infraestructura para la conversión del puerto en área urbana.

La venta de edificios y áreas libres constituye la forma de reposición y ampliación de los fondos de financiamiento de la empresa: por tanto, los resultados positivos dependen del aumento del valor de la tierra y de los inmuebles del proyecto.

*Proyecto de revitalización de Quito:
articulación local para conseguir recursos externos*

La revitalización del Centro Histórico de Quito representó la primera gran incursión de una agencia multilateral de fomento, el BID, en un PDU de revitalización.

El proyecto fue concebido y desarrollado por el Municipio de Quito en 1994, el cual obtuvo un préstamo del BID para la realización de obras de rehabilitación de edificaciones, mejoría del espacio público y de la infraestructura urbana. El proyecto está apoyado también, en los recursos disponibles por el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) y en una serie de instrumentos, incentivos y subsidios locales para la recuperación de inmuebles por la iniciativa privada (Arizaga, 2000).

Para la gestión del proyecto de revitalización se creó en 1995, la Empresa del Centro Histórico de Quito, empresa mixta de derecho privado que trabaja con proyectos capaces de generar un flujo de renta operativa. Los proyectos que no generan ese flujo continuaron bajo la gestión del Municipio (Ortega, 2001).

*Revitalización del Centro Histórico de La Habana:
gobierno local como empresa privada*

El caso del proyecto de revitalización de La Habana Vieja constituye un caso aparte en el conjunto de los nuevos PDU de América Latina.

Este proyecto se basa en la formación de una entidad pública con poderes de gobierno y gestión de una parte de la ciudad de La Habana, la cual actúa paralelamente a la municipalidad. La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH) es una entidad pública, directamente ligada al Consejo de la República de Cuba, y posee poderes legales para intervenir en edificaciones y en el espacio público del área de intervención del proyecto de revitalización del centro histórico de la ciudad desde 1993. La OHCH tiene también el monopolio para crear empresas de construcción, transporte y servicios de hotelería y organización turística, que operan en el centro histórico (OHCH, 1999).

La OHCH comenzó a funcionar según su nuevo modelo operativo a partir de un préstamo realizado por el Gobierno Cubano, para financiar inicialmente las inversiones en capital fijo y circulante con el fin de implementar el proyecto de revitalización. La alimentación del fondo de reinversión del OHCH se realiza a partir de las rentas adquiridas por la operación de las empresas de la institución y de las tasas cobradas de emprendimientos privados presentes en el área rehabilitada del centro histórico. También la Oficina cobra impuestos sobre la propiedad de los inmuebles bajo su jurisdicción (Rodríguez Alomá, 2001).

La alta rentabilidad de los emprendimientos de la OHCH permitió que el préstamo inicial fuese pagado en el plazo previsto y genere ganancias de más de US\$ 100 millones en menos de diez años.

Conclusiones

Las teorías económicas tradicionales ofrecen una base frágil para explicar los cambios de los patrones de financiamiento de la revitalización urbana en América Latina después de los años 1990. Esas teorías fallan por no poder explicar cómo un componente endógeno al proceso, esto es, basado en la utilización de los recursos locales, puede alterar la capacidad del sistema local en conseguir recursos para el financiamiento de proyectos de revitalización.

La formulación alternativa de la teoría del desarrollo local, especialmente su énfasis en la importancia del componente político en la definición del proceso de desarrollo, se aproxima más a una explicación del

cambio del patrón de financiamiento actual. Esa teoría enfoca su análisis en los componentes endógenos, sobre todo en la formación de coaliciones de intereses político-económicos locales capaces de alterar la capacidad local de movilización de fuentes de financiamiento para los proyectos de revitalización, sean endógenos o exógenos.

En América Latina, a partir de los años 1990 se observa la búsqueda de alternativas por el agotamiento del modelo de desarrollo finalizado en los años 1980. Ocurre un proceso generalizado de descentralización de las atribuciones de los gobiernos centrales, atribuyendo a los gobiernos locales partes considerables de las responsabilidades de formular e implementar políticas de desarrollo urbano. Los gobiernos municipales se tornan los actores centrales en la formulación y conducción de los proyectos urbanos de desarrollo (PDU) basados en sociedades público-privadas, con esquemas de financiamiento complejos, utilizando de modo innovador recursos locales articulados con recursos externos. Entre esos proyectos, los de revitalización urbana fueron los pioneros y los utilizados para establecer una nueva práctica de proyectos de desarrollo local.

A pesar del éxito del esfuerzo para crear una base local de financiamiento de los PDU de revitalización urbana, gran parte de los proyectos continuó dependiendo de la inyección de recursos externos, especialmente de los gobiernos centrales y de las agencias multilaterales de fomento del desarrollo. Los esquemas de financiamiento local se muestran insuficientes para hacer frente a todas las necesidades de financiamiento de las NPU de revitalización. Eso quiere decir que las estructuras institucionales y los arreglos políticos organizados para reglamentar recursos, aún no son suficientemente eficaces para articular la formación de fondos, especialmente financieros, en la magnitud requerida por los proyectos.

La articulación entre las iniciativas locales y los financiamientos externos pasó a depender de la formación de nuevos sistemas de gestión de proyectos de revitalización, que buscaban la formación de estructuras decisivas más independientes de los gobiernos locales, teniendo como referencia los patrones de desempeño de empresas privadas. Los proyectos menos independientes de fuentes de recursos externos pasaron a ser organizados conforme a los parámetros de eficiencia de empresas privadas y de eficacia social, determinados según los acuerdos de las sociedades público-privadas.

El BID fue uno de los agentes que determinaron la dinámica y los

objetivos de los nuevos proyectos de revitalización urbana en América Latina. También fue uno de los responsables por la creación de una “cultura de gestión de NPU”.

Finalmente, está claro que fue formada una relación de mutua determinación entre gestión y financiamiento. Eso quiere decir que los sistemas de financiamiento de los proyectos de revitalización dependen de los esquemas de gestión, especialmente de la composición de los organismos decisivos que controlan la aplicación de los recursos; es decir, de la composición y del papel de los actores productivos privados, principalmente los del mercado inmobiliario. Por otro lado, la gestión es determinada por el tipo de oferta de financiamiento que se presenta a las coaliciones de actores locales para la formación de proyectos de revitalización.

Bibliografía

- Arizaga D. (2003): Recuperación de las áreas centrales. In: Jordan R., Simioni D., 2003, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 203-243.
- Arizaga D. (2002): *El centro histórico de Quito: una rápida mirada a los procesos de conservación y rehabilitación y a su financiamiento*. Mimeo.
- Arizaga D. (2002a): Proceso de financiación de proyectos de conservación urbana. In: *Gestão da Conservação Integrada – Gestão de la Conservación Integrada*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Arizaga D. (2000): En busca de un desarrollo sustentable: la experiencia de intervención en el Centro Histórico de Quito, Ecuador. In: *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de ciudades históricas*. Sevilla: Instituto Andaluz del Patrimonio.
- Balbo M. (2003): La nueva gestión urbana. In: Jordán R., Simioni D.: *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 71-91.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2005): *Urban Development*. http://www.iadb.org/sds/SOC/site_15_e.htm (Acceso: 05/01/2006, 18:00).

- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2004): *São Paulo Downtown Renewal Program (Procentro): Executive summary*. Mimeo, Washington: BID.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2001): *Uma obra em marcha*. Washington: BID.
- Brasil (2005): *O Investimento em Cultura por Empresas Públicas e Privadas*. http://www.cultura.gov.br/politicas/dados_da_cultura/economia_da_cultura/index.php?p=10165&more=1&c=1&pb=1. (Acesso: 05/01/2006, 17:50).
- Brasil (2003): *O Governo investe na criação de empregos*. <http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq119.htm>.
- Brasil. *Programa Monumenta*. <http://www.monumenta.gov.br/>. (Acesso: 03/01/2006, 16:05).
- Campos-Pereira R. C. R. (2002): *A operação urbana Faria Lima: estudo de um mecanismo de parceria entre Estado e Capital na cidade de São Paulo nos anos 90*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Carrión F. (org.) (2001): *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia.
- Carrasco G., Lira P. C. (2001): El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 275 – 295.
- Cavalcanti A. C. R. (2005): *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. Proposta de Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, Mimeo, Recife.
- Codes A. L., Loiola E., MOURA S. (sd): *Perspectivas de gestão local do desenvolvimento: as experiências de Salvador e Porto Alegre*. <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpur.html>
- Couch C. (1990): *Urban renewal: theory and practice*. London: Macmillan.
- Ensure (sd): *Financing*. <http://www.ensure.org/guidebook/new/financing/index.html> (Acesso: 20/12/2005, 17:48).

- Fragomeni L. H. C. (sd): *Financiamento do Desenvolvimento Urbano*.
http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/download/documentos/financiamento_desenvolvimento_urbano.pdf
- Fox C. (2005): *Tripartite partnerships: recognizing the third sector*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Gittel R. (1992): *Renewing cities*. Princeton: Princeton University Press.
- Harris B. (1975): *Modelos de desarrollo urbano*. Barcelona: Oikos_Tau.
- Iphan (sd): *Cartas Patrimoniais*. <http://www.iphan.gov.br>. (Acceso: 04/01/2006, 10:14)
- Jordán R., Simioni D. (2003): *Guta de gestión urbana*. Santiago: CEPAL.
- Jordán R., Simioni D. (2003a): *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Lichfield N. (1988): *Economics in Urban Conservation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mollenkopf J. (1983): *The contested city*. Princeton: Princeton University Press.
- Logan J., Molotch H. (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Morisi M., Passigli S. (1994): *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*. Bologna: Il Molino.
- Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, OHCH (1999): *Desafío de una utopía: una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*. Habana: OHCH.
- Olson M. (1965): *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortega M. (2001): El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp.253-271.
- Parker R. (2000): *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience*. Washington: World Bank, Report 23369.
- Peterson P. (1981): *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rezende F. (1997): Financiando o desenvolvimento urbano. *Revista de Economia Política*, vol. 17, N° 4, pp. 99-120.
- Rodríguez Alomá P. (2001): *El centro Histórico de la Habana: un modelo de gestión pública*. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América*

- Latina y el Caribe. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 217- 236.
- Rojas E. (sd): *El sector privado en la conservación de centros históricos: lecciones de los tres casos analizados*. <http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/rojas.htm> (Acceso: 05/01/2006, 17:37).
- Rojas E. (2002): *La preservación del patrimônio histórico urbano em América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Rojas E. (2001): Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 15-22.
- Rojas E. (1999): *Old Cities, new assets: preserving Latin America's urban heritage*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Sassen S. (1998): *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel.
- Silva F. A. B. (2002): *Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização*. Texto para Discussão N° 876, Brasília: IPEA.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodríguez A. (2002): Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. In: Brenner N., Theodore N., *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Zancheti S. M. (2004): *Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade*. Espaço & Debates, São Paulo, v. 23, n. 43-44, NERU-Anna Blume pp. 92-105.
- Zielenbach S. (2000): *The art of revitalization: improving conditions in distressed inner-city neighborhoods*. New York: Garland Publishing.
- World Bank (2002, spring): *Cultural Properties in Policy and Practice*. Précis 220.

**Estudios de caso sobre financiamiento
de las centralidades urbanas**

Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la Ciudad de México

Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé

Introducción

El centro histórico de la Ciudad de México comenzó a generar una atención creciente de las autoridades federales y locales hacia comienzos de los años setenta. Desde aquel entonces se aplicaron distintos programas y financiamientos públicos para rescatar y desarrollar esta zona patrimonial ubicada en el corazón de la capital del país. Estas acciones, aplicadas bajo el concepto de la rectoría del Estado (en algunos casos del gobierno federal, en otras del gobierno local), han tenido diversos resultados cuya evaluación definitiva aún está por hacerse. En años recientes, sin embargo, el rescate del centro histórico ha experimentado un nuevo modelo de intervención que se caracteriza por el liderazgo que promueve la intervención del sector privado, en particular de un grupo reducido de empresarios entre los que destaca la figura del Ing. Carlos Slim, el hombre más rico de México, y principal accionista de Teléfonos de México, Inbursa y otras empresas mexicanas.

Nuestra hipótesis central es que en el caso de la Ciudad de México, tanto el Ing. Slim como otros inversionistas son los que han dominado el sentido y la orientación del programa de financiamiento de rescate del centro histórico en años recientes (2001–2006), y que sus iniciativas y lineamientos han establecido la pauta que ha seguido el sector público y otros actores que son partícipes de los esfuerzos de rescate del centro histórico, lo que prefigura un modelo de intervención en el financiamiento de los centros históricos que merece ser conocido, discutido y evaluado.

En este ensayo analizaremos el modelo de intervención público que precedió al aplicado en los últimos años y se revisarán las razones de su relativo fracaso a pesar de aspectos experimentales y novedosos en los instrumentos aplicados. Veremos el cambio de actitud del actor público a raíz de la inversión privada en la zona en estos últimos cinco años. Procuraremos explicar este cambio y evaluarlo en términos tanto urbanísticos como políticos.

Planteamientos del modelo clásico de financiamiento

Desde la descentralización de varias competencias del gobierno federal al gobierno local en México, como en la mayoría de los países de América Latina, el gobierno local tiene a su cargo, entre otras cosas, el buen funcionamiento de la ciudad en su territorio, y la revitalización de su centro histórico. Esto significa, en la zona que nos interesa, la rehabilitación de sus espacios públicos, el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, la incitación a vivir en el área, la conservación de su patrimonio (responsabilidad compartida con el gobierno central). Esto implica que el gobierno local trabaje para su centro histórico en materia de planeación y programas, asigne los presupuestos correspondientes para poder llevar a cabo de manera exitosa las políticas de rehabilitación y desarrollo de sus barrios antiguos, y asigne recursos fiscales para la rehabilitación de su centro histórico.

En este sentido, el gobierno local debe estar dispuesto a sobrellevar pérdidas con el objeto de generar las externalidades requeridas para la conservación sustentable del centro histórico. La conservación de un área histórica en general requiere recursos financieros significativos, en su mayor parte públicos (aun cuando en ocasiones se forman sociedades público-privadas). Las intervenciones se justifican con base en el valor de existencia del patrimonio urbano, aunque también se subraya el impacto que tiene sobre el turismo (Rojas, 1998). La racionalidad económica de estos proyectos es difícil de establecer en los corto y mediano plazos, dados los beneficios difusos que genera (aun cuando no sean necesariamente pequeños).

El Gobierno Federal también tiene una responsabilidad que asumir frente a la comunidad nacional e internacional, al haber promovido que

el centro histórico de la Ciudad de México sea declarado zona de monumentos históricos y patrimonio cultural de la humanidad. Esta responsabilidad puede expresarse en inversiones federales directas, así como por dos vías: el otorgamiento de incentivos fiscales mediante subsidios en impuesto sobre la renta; el apoyo y aval a las solicitudes que hace el Gobierno del Distrito Federal ante los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación (Banco Mundial, UNESCO, Agencia Internacional de Cooperación Española, etc.).

Los sucesivos gobiernos mexicanos, tanto locales como federales, han asumido estas responsabilidades de manera desigual y con resultados discutibles a lo largo de las tres últimas décadas. Esto explica en parte el estado deplorable en el que se encuentran amplias zonas del centro, tanto arquitectónica como socialmente. Sin embargo, existieron esfuerzos de reflexión y experimentación de instrumentos financieros, como lo vemos en el caso de la transferencia de potencialidad. Evaluaremos si los experimentos financieros han tenido o no un impacto relevante en la zona. El contexto internacional ha contribuido, con su estimulante emulación, a la puesta en obra de financiamientos en el centro histórico de la capital mexicana.

El modelo mexicano ha seguido en sus grandes líneas el siguiente y clásico proceso (las áreas históricas urbanas, tanto en ciudades europeas como latinoamericanas, han conocido y/o conocen una evolución similar): en un primer tiempo se toma conciencia del valor del patrimonio edificado para la memoria colectiva, la identidad nacional, el desarrollo turístico. Esto suele suceder cuando los monumentos ya conocen cierto estado de degradación física y social. Se catalogan entonces y se inicia un largo proceso de integración a la planeación urbana, de objetivos de rescate y mantenimiento de edificios y zonas históricas. Una vez plasmadas las intenciones de rehabilitación y eventualmente desarrollo de los centros históricos en la planeación y normatividad oficial, surge un serio riesgo de inercia y de no-aplicación de medidas que permitan llegar a los objetivos planteados. La razón es en general la misma en toda ciudad: la planeación no considera suficientes mecanismos de gestión y financiamiento del rescate del centro histórico.

El financiamiento surge, así, como preocupación previa a las acciones previstas y se buscan diversas fuentes, principalmente, en el caso latinoamericano.

americano, recursos internacionales, mientras se lamenta la insuficiencia de los recursos públicos. La cuestión de la gestión de los recursos obtenidos o asignados suele ser un problema adicional, ya que sin las estructuras institucionales adecuadas y los funcionarios preparados para administrar correctamente importantes recursos, se desperdician los esfuerzos para el rescate.

Se pueden considerar varios tipos de capitales en el centro histórico: el capital físico, tanto privado como público (edificios, infraestructura), el capital social, el capital nuevo, inyectado en la zona por los distintos actores. Los inversionistas son múltiples, y el inversionista público es el más transparente, por los mecanismos de rendición de cuentas y la voluntaria visibilidad de los programas de gobierno. Distinguiremos:

- el inversionista público: gobierno federal, gobierno local, ya sea de manera directa o indirecta;
- el inversionista privado: tanto grupos inmobiliarios como pequeños propietarios;
- el inversionista social: la Iglesia, las universidades, las organizaciones privadas no lucrativas.

Considerando esta variedad de capitales, el centro histórico de la Ciudad de México tiene un enorme potencial de desarrollo y es una zona de extrema vitalidad.

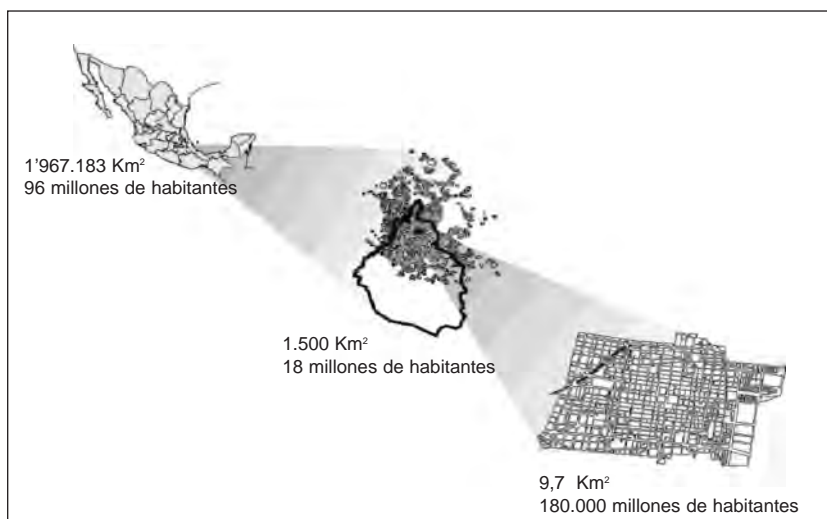
Este potencial es visto de la siguiente manera por el actor público: la zona tiene todavía una fuerte carga de la centralidad que tuvo por el pasado, y su potencial económico es real, en particular en los sectores del turismo y del comercio, e incluso considerando el sector terciario en su totalidad. Dispone de numerosos servicios y equipamientos públicos. El área tiene posibilidades, no solamente de regeneración sino también de desarrollo, cuyas consecuencias serían positivas a nivel metropolitano e internacional: una metrópoli dotada de un centro atractivo y dinámico constituye sin lugar a dudas un factor de atracción y posicionamiento a importante escala.

Pero rara vez es analizado, o siquiera considerado, el impresionante capital inmobiliario y comercial del centro histórico. Los locales comer-

ciales y las bodegas (generalmente ilegales) representan una riqueza considerable; los flujos de dinero debidos a la compra y venta de todo tipo de productos (legales e ilegales) son testimonio del área de influencia de lo que es un centro comercial de atracción nacional. Este capital inexistente en los análisis académicos y de gobierno es indudablemente un factor de atracción para el sector privado en esta zona.

Los desafíos del centro histórico para las autoridades

El centro histórico de la ciudad de México fue declarado, por decreto presidencial del 11 de abril de 1980, Zona de Monumentos Históricos, subdividida en dos perímetros concéntricos: el perímetro A con una superficie de 3.1 km² que es el área de mayor concentración de edificios catalogados y el perímetro B con una superficie de 6 km², considerado zona de amortiguamiento. El 11 de diciembre de 1987 fue inscrito por el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO en la lista de patrimonio mundial. Cuenta con más de 1.500 edificios catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).



Estas particularidades de gran valor patrimonial, equipamientos y servicios públicos en la zona, justifican ampliamente una atención específica del gobierno. Así es como, desde los años ochenta, el centro histórico de la ciudad de México fue objeto de múltiples programas y acciones públicas, desde la creación de organismos específicos hasta diversos planteamientos acerca del financiamiento de su rescate.

Sin embargo, los esfuerzos realizados han tenido, hasta la fecha, resultados muy desiguales. El centro histórico de la ciudad de México reúne también, en sus 9.1 km² que representan aproximadamente el 1% de la superficie del Distrito Federal, la casi totalidad de los principales problemas de la metrópoli: desempleo y subempleo, marginalidad y exclusión social, inseguridad, drogadicción, congestión vial, bajos niveles educativos de la población, déficit habitacionales, conflictos entre sectores sociales (entre comerciantes formales e informales, por ejemplo), etc. El deterioro físico y social de los antiguos barrios populares del centro, el abandono de sus espacios públicos, coadyuvan al desarrollo de la violencia urbana. Una proporción importante de los grupos más vulnerables (indígenas, indigentes, niños de la calle, personas de la tercera edad) se concentran en el centro de la ciudad. Constituyen los principales grupos que ocupan los edificios insalubres y de alto riesgo de la zona.

Por otra parte, en el transcurso de los últimos 30 años, la zona ha perdido casi la mitad de su población¹. La competencia por el control del espacio urbano tiende a resolverse a favor de los usos más rentables, principalmente el comercial. Este proceso de despoblamiento significa la subutilización creciente de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos históricamente acumulados en ese espacio central; también tiende a convertir al centro histórico en una zona fantasma de noche. Es un hecho que el abandono y el deterioro de las áreas centrales representan deseconomías incompatibles con la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano y metropolitano.

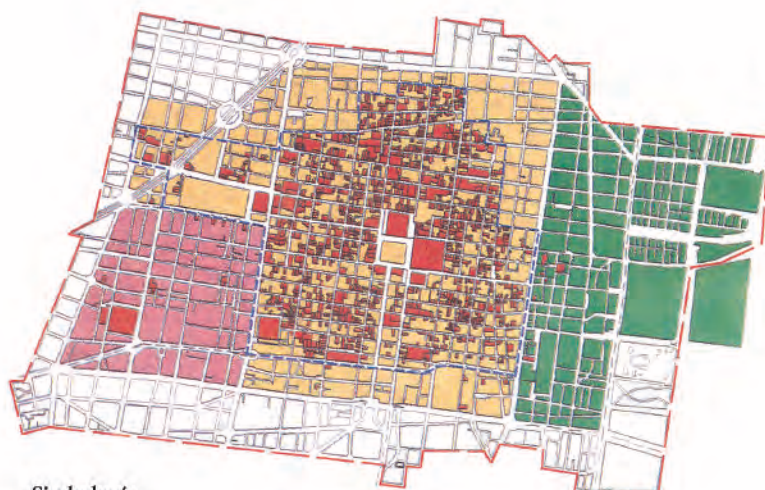
Finalmente, el sistema de vialidad, transporte y estacionamiento se encuentra obsoleto frente a la enorme atracción que ejerce la actividad comercial y la oferta turístico-cultural concentrada en el centro, cuestio-

1 Entre 1970 y 1995, el centro histórico perdió 40% de su población (118.609 habitantes).

nando fuertemente la función de centralidad y accesibilidad que todo centro debe de cumplir, y generando condiciones ambientales críticas.

Una línea de análisis del presente artículo será ver qué sectores han considerado las autoridades en el rescate del centro histórico desde los años ochenta, cuáles fueron los instrumentos financieros empleados, con qué objetivos y en qué límites sectoriales y espaciales. Partiremos del análisis de la acción pública en materia de financiamiento, ya que resulta imprescindible la responsabilidad del gobierno en el rescate de sus barrios patrimoniales.

Programas parciales de desarrollo urbano



Simbología

- Centro Histórico
- Centro Alameda
- La Merced
- Inmuebles catalogados por el INAM
- Perímetro "A"
- Perímetro "B"

Escala 1:2,500

Programa para el desarrollo integral del centro histórico de la Ciudad de México

La inversión pública directa en el centro histórico hasta 2000

Una inversión pública directa escasa y acotada

Es difícil evaluar los montos y los destinos de la inversión pública en el preciso perímetro del centro histórico en las últimas décadas: los montos de estas inversiones provenían de varias áreas sectoriales de los gobiernos federal y del Distrito Federal, sin enmarcarse dentro de un programa integral para el centro histórico, lo que explica la falta de seguimiento y evaluación de las mismas. Las autoridades de la ciudad invirtieron, desde los setentas hasta 2001, en el mantenimiento de los servicios básicos, sin que existiera un proyecto urbano ni una acción gubernamental estructurada en el mediano y largo plazo. Las tres excepciones fueron las obras del METRO, el ensanchamiento de importantes ejes viales y la reconstrucción habitacional después de los sismos de 1985 (FCHCM, 2000).

De 1969 a 1979, el centro histórico se benefició de trece estaciones, a lo largo de las tres primeras líneas del sistema de transporte colectivo METRO que lo atravesaban. En 1989 inició su funcionamiento la línea 4 con dos estaciones en el centro, y en 1994 se agregó otra línea con tres estaciones en la zona. En total, dieciocho estaciones se localizan en el centro histórico.

Las obras de vialidad realizadas a finales de los sesenta y principios de los ochenta, si bien permitieron aliviar la congestión del tráfico automotor en algunas áreas del centro histórico, provocaron también fuertes discontinuidades en la estructura y la traza urbana de la antigua ciudad de México, deshaciendo la unidad del tejido social de no pocos barrios del centro histórico.

La tercera intervención urbana de importancia se dio a partir de una situación no planificada: los sismos de 1985. La respuesta fue el Programa de Renovación Habitacional Popular, una acción emergente de reconstrucción de vivienda para sectores de bajos ingresos cuyo origen se atribuye a la presión y organización de los habitantes del centro de la ciudad para no ser desalojados de sus lugares de residencia (Coulomb, 1995). De los 4.075 inmuebles intervenidos por el programa, 796 se localizaron dentro del centro histórico (beneficiaron a 13.562 familias). Sin embargo, la reconstrucción postsísmica no tuvo –como se especuló en un ini-

cio— un efecto significativo en cuanto a la regeneración integral del centro histórico.

Los años ochenta y noventa estuvieron marcados, en el plano nacional, por una sucesión de crisis económicas y financieras, altos niveles de inflación y devaluaciones monetarias sucesivas. Este marco macroeconómico desfavorable explica, sin dudas, la escasa inversión pública en el centro histórico, en materia de infraestructura y vivienda. Las excepciones fueron las obras de rescate de importantes conjuntos patrimoniales. En primer término, las obras de rescate arqueológico del Templo Mayor, a raíz del descubrimiento, en 1978, de un monolito prehispánico: la diosa mexica Coyolxáuhqui. En el financiamiento de las obras participaron la Fundación Jenkins y la Fundación Amparo Ruiharcía de Espinoza. Otras fundaciones, como la Fundación Cultural BANAMEX, o bien el Banco de México financiaron de igual forma el rescate y restauración de importantes monumentos coloniales, en particular habitaciones palaciegas e iglesias.

Este esfuerzo de restauración del patrimonio monumental prosiguió en los últimos años. El Gobierno Federal ha invertido en la restauración de monumentos como el Palacio Nacional, la Catedral, la Biblioteca de México. Así es como, por ejemplo, la inversión directa total del gobierno federal ha sido de 162 millones de pesos en obras de rescate de bienes inmuebles y promoción turística para el centro histórico, entre 2001 y 2003.

En síntesis, el gobierno invirtió de manera directa en determinados campos: transporte, vivienda, patrimonio edificado. Estos son efectivamente los tres ejes definidos como urgentes o importantes en los documentos analíticos tanto del gobierno como de la academia en las décadas 80 y 90:

La riqueza patrimonial de la zona y su pésimo estado son los que suscitan el interés del gobierno a finales de los setenta.

El congestionamiento vehicular y la fuerte carga de centralidad llevan a la inversión en transporte público.

El alarmante desdoblamiento de la zona conduce naturalmente a poner en marcha programas de vivienda popular.

Una tarea demasiado costosa para el sector público

El actor público, en México como en cualquier otro país, difícilmente puede asumir el costo completo de una rehabilitación exitosa de zona patrimonial. Existen casos, como en Salvador de Bahía o Santo Domingo, en los cuales se llevó a cabo la rehabilitación con la intervención y el financiamiento directo del sector público. Sin embargo, las intervenciones públicas que caracterizan estos casos son difíciles de sostener en la magnitud necesaria para conservar el gran número de edificios existentes. Además, enfrentan complejos desafíos para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del proceso de conservación. Estos programas no sólo encuentran dificultades para obtener el gran volumen de los recursos públicos requeridos para mantener los sitios, sino que no contribuyen a revitalizar de forma significativa la economía de los distritos históricos, requisito necesario para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación.

En consecuencia, es poco probable que el sector público pueda enfrentar solo el financiamiento de la conservación sustentable del patrimonio urbano (Bonnafé, 2000). Tampoco es probable que el sector privado encuentre rentable el emprender la tarea dados los riesgos, incertidumbres y costos extras de la rehabilitación patrimonial cuando se compara con nuevos emprendimientos inmobiliarios. Esto es particularmente cierto en las primeras etapas del proceso de conservación.

Si el sector privado se integra activamente al proceso de desarrollo del centro histórico, entonces, se genera el siguiente círculo virtuoso halagado por los grandes organismos internacionales: la plena participación del sector privado en la formulación de prioridades, la definición de los planes de conservación, el financiamiento y ejecución de las obras de conservación y, en última instancia, en la ejecución de las inversiones y en la operación y el mantenimiento de los monumentos. Esta es otra garantía de la sustentabilidad del esfuerzo, además de que releva al gobierno de gran parte de la carga que involucran las actividades de conservación.

Esto explica los esfuerzos de las autoridades para atraer a nuevos capitales privados en el centro histórico en las últimas décadas. La necesaria inversión privada se transforma en un credo, tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos, y se experimentan numerosas fór-

mulas para lograr este nuevo objetivo, el cual no es nada obvio, dados los obstáculos que generan reticencias del sector privado. A continuación se exponen los clásicos planteamientos al respecto, que han sustentado la creación de varios instrumentos, desde incentivos fiscales hasta patronatos.

El planteamiento clásico: reticencias y ventajas de los inversionistas en el centro histórico

Un obstáculo importante, que señalan tanto los propietarios como los inversionistas en el centro histórico de la ciudad de México, son los costos de la rehabilitación y/o restauración ya que, dependiendo de las características del patrimonio, en general son superiores a los de una obra nueva. En estos costos, entendemos también los trámites y tiempos de aprobación de proyectos adicionales por tratarse de una zona o un inmueble patrimonial.

Cuando existe el interés por intervenir el patrimonio edificado, la segunda reticencia que vencer refiere a la inversión en el campo de la vivienda, en particular cuando se trata de intervenir en los edificios y áreas patrimoniales que tienen un uso habitacional. El rescate de edificios patrimoniales tiende a significar la sustitución del uso habitacional por usos más rentables.

Otro obstáculo importante en el rescate del patrimonio es la falta de financiamiento y/o de accesibilidad a los créditos habitacionales, lo cual ha generado la expulsión de los estratos de menores recursos. No existe, actualmente, por parte de las distintas instituciones financieras, públicas y privadas, una política crediticia específica que favorezca las acciones de rescate inmobiliario en las áreas patrimoniales.

Otro obstáculo a la inversión privada en el centro histórico de la ciudad de México, de no menor importancia, es la poca valoración que propietarios y desarrolladores inmobiliarios hacen del patrimonio cultural urbano. El valor de las áreas patrimoniales y su necesaria participación en su rescate y conservación suelen ser secundarios frente a las exigencias de rentabilidad empresarial. Si bien la legislación vigente establece la obligación de los propietarios a conservar debidamente los monumentos históricos y hacer en ellos las obras necesarias, esta obligación se quedó —en la

práctica— en letra muerta. La insuficiente valoración social del patrimonio edificado se refleja incluso a nivel de las instituciones públicas, pues éstas tampoco cumplen a cabalidad con su obligación, manteniendo en estado de deterioro, ¡a veces de completo abandono!, algunos inmuebles históricos que integran su patrimonio inmobiliario (Coulomb, 2000).

Finalmente, el riesgo, calculado por los inversionistas, es alto en el centro histórico: se trata de una zona en proceso de desvalorización por lo que la expectativa de beneficios a largo plazo es incierta, mientras en el corto no existen, ya que la inversión inmobiliaria tiene una tasa de recuperación lenta (Rojas; De Moura, 1998). En este sentido, a nadie le conviene ser el primero en invertir. Esto explica la mínima inversión privada hasta la intervención de Carlos Slim en la zona.

A pesar de estos obstáculos a la inversión privada, existen también factores favorables y susceptibles de interesar al sector privado, el cual invierte en la conservación, aun cuando por diferentes motivos. En ocasiones las empresas eligen edificios patrimoniales como sedes por razones de prestigio o de relaciones públicas. El edificio es usualmente un monumento muy conocido y su conservación se puede presentar como una inversión en la comunidad. Pero estos factores no son suficientes para garantizar una plena participación del sector privado en el rescate. Es la razón por la cual el sector público tiene interés en crear instrumentos que incentiven la presencia activa del actor privado en el centro histórico.

En resumen, las exenciones y los subsidios para el centro histórico se originan, por un lado, en la responsabilidad del gobierno de crear las condiciones para que no continúe la declinación urbana y, en particular, el deterioro del patrimonio histórico en el centro, y, por el otro, en la imposibilidad, también del gobierno, de proporcionar una solución. El estímulo también se justifica porque la inversión inmobiliaria en el centro histórico es más arriesgada y menos productiva a lo normal. Es costosa por la naturaleza histórica de los inmuebles que imponen gastos de rehabilitación mayores a los costos nuevos de producción; existe cada vez menos demanda de espacios inmobiliario en el centro, como consecuencia del deterioro físico y social y la caída de su funcionalidad económica. Es la razón por la cual los incentivos fiscales pueden influir de manera muy concreta en la decisión de los actores privados, ya que contribuyen a:

- Reducir el riesgo y los tiempos de recuperación de la inversión.
- Reducir los costos de la rehabilitación y/o restauración.
- Aumentar la transparencia del mercado inmobiliario.
- Facilitar el acceso al suelo de actividades económicas.
- Castigar el uso inadecuado, la falta de mantenimiento y la especulación.

Se puede llegar así a la etapa más avanzada del proceso de rescate, cuyo círculo virtuoso es el siguiente: la conservación del patrimonio urbano se convierte en preocupación y responsabilidad de una amplia variedad de actores sociales obteniendo impulso y dinamismo de la interacción de diversos grupos de intereses y del mercado inmobiliario. En esta fase, la filantropía privada, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales participan en el proceso asumiendo funciones complementarias. El sector público proporciona un ambiente regulatorio propicio y estable e invierte en la rehabilitación de los espacios públicos y la infraestructura para atraer a inversionistas privados. En la medida en que las comunidades aumentan su aprecio por el patrimonio urbano, el valor comercial de algunos edificios y distritos históricos mejora y su conservación se convierte en prioritaria para los intereses comerciales atrayendo inversionistas privados que rehabilitan edificios a fin de cubrir la demanda de espacio de una variedad de actividades económicas. En esta etapa del desarrollo conservacionista, los problemas más críticos que enfrenta la conservación del patrimonio urbano se resuelven mediante la fructífera colaboración de los diferentes actores (Rojas, 2002).

Los instrumentos utilizados en el modelo público para atraer la inversión privada

Los tibios incentivos fiscales en el centro histórico

Incentivos otorgados por el gobierno local

En 1991, el entonces Regente del Distrito Federal expidió un Acuerdo en el que se establecían un conjunto de estímulos fiscales respecto de las contribuciones previstas en el Código Financiero del Distrito Federal. Este acuerdo se firmó a favor de las personas propietarias o poseedoras de inmuebles que estén catalogados o declarados como monumentos por el INAH o el INBA. Este acuerdo se ha venido renovando anualmente.

Se ampliaron los incentivos, en 1999 y 2000. En el 2000, se extendieron ciertas reducciones (antes reservadas a los edificios catalogados por el INAH o el INBA) a edificios no catalogados y a obras nuevas. Desde entonces los incentivos fiscales a nivel local no han evolucionado mucho. Los incentivos fiscales establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal permiten promover inversiones privadas (propietarios) y sociales (en particular las organizaciones sociales de inquilinos y las ONG). Las exenciones fiscales otorgadas por el gobierno local en el centro histórico de la ciudad de México se encuentran en el Código Financiero del Distrito Federal. Los artículos 290, 291, 292 del capítulo XI, Título Tercero, Libro Primero, del ordenamiento citado prevén las hipótesis normativas para poder obtener reducciones o beneficios fiscales, los cuales conciernen los siguientes impuestos:

- El Impuesto Predial, según el tipo de inmuebles (catalogados o no catalogados).
- El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles según el tipo de viviendas.
- Los Derechos por expedición de licencias (construcción, etc.), de inscripción en el Registro de la Propiedad.

- Incentivos para edificios catalogados

Los propietarios o adquirentes de inmuebles con la calidad de monumento histórico o artístico, pueden beneficiarse de una reducción de 100% sobre diversas contribuciones tales como impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, pagos de derechos sobre la utilización de agua y drenaje, pago de derechos por la expedición de licencias de construcción para obras nuevas, así como de otra naturaleza como bardas, andamios, modificaciones o construcciones, tapias, prórroga de licencias; así como por la expedición de licencias de subdivisión, retotificación o fusión de predios, por expedición de diversos tipos de constancias relacionadas al uso de suelo, entre otras. La condición para el disfrute de estos incentivos es que los bienes estén en proceso de remodelación o restauración y que el monto de la inversión sea superior a 10% del valor comercial del inmueble (art. 290).

Los propietarios que habiten inmuebles considerados como monumentos históricos tienen derecho a una reducción de 50% sobre el pago del impuesto predial (art. 291).

Las personas que desarrollen proyectos inmobiliarios de servicios o comerciales o que los rehabiliten o reparen, tienen derecho a una reducción de 100% sobre diversas contribuciones tales como el pago de derechos por reconstrucción, instalación o ampliación de tomas de agua; ampliación, cambio de lugar, reducción de instalaciones para desalojo de aguas, pagos de derechos sobre la utilización de agua y drenaje, pago de derechos por la expedición de licencias de construcción para obras nuevas así como de otra naturaleza como bardas, andamios, modificaciones o construcciones, tapias, prórroga de licencias; pago por expedición de licencia de conjunto o condominio, así como por la expedición de licencias de subdivisión, retotificación o fusión de predios, pago de derechos por servicios de alineamiento de inmuebles sobre la vía pública, por el pago de señalamiento de número oficial de inmuebles, así como por expedición de diversos tipos de constancias relacionadas al uso de suelo, entre otras. La condición es que los bienes estén dentro de proyectos inmobiliarios catalogados de servicios o comerciales o que los mismos se encuentren en proceso de reparación o rehabilitación (art. 292).

- Incentivos para la vivienda

No existe un programa habitacional específico para el centro histórico, por lo que los proyectos habitacionales que ahí se desarrollan se inscriben –con alguna excepción que se señala– dentro de la estructura de financiamiento y de subsidios que el Gobierno del Distrito Federal aplica para el conjunto de la ciudad. Las Reducciones para la Vivienda, definidas en el Código Financiero del Distrito Federal se aplican para promover inversiones privadas (propietarios) y pueden apoyar la política de rescate de centralidad y de regeneración habitacional del centro histórico. Eso es para enfrentar el proceso actual de despoblación y aprovechar el potencial de las infraestructuras y de los equipamientos urbanos.

Existen varias reducciones fiscales en materia de vivienda, incluidas en el Código Financiero del Distrito Federal (art. 309):

- Impuesto sobre Adquisición de inmuebles: para la vivienda popular² y de interés social³, reducción de respectivamente de 80% y 100%.
- Respectivamente los mismos porcentajes de subsidios para los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial, de Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y del Archivo General de Notarías.

El extracto del artículo 312 concierne a las viviendas dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano: “Las personas físicas y morales que adquieran un inmueble dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales, para ejecutar proyectos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y de vivienda específicos, tendrán derecho a la reducción equivalente al 50% por concepto de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, e Impuesto Predial.” “La reducción por concepto del Impuesto Predial se aplicará durante el periodo de un año

2 Se considera vivienda popular aquella que no excede de 25 veces el salario mínimo en el DF anualizado.

3 Se considera vivienda de interés social aquella que no excede de 15 veces el salario mínimo en el DF anualizado.

contado a partir del bimestre siguiente a la fecha de adquisición del inmueble del que se trate.”

El Código Financiero del Distrito Federal considera también la regularización de las construcciones de viviendas irregulares: Extracto del art. 289.— “Los propietarios de vivienda cuya construcción se encuentre irregular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 75% por concepto de los derechos correspondientes a las licencias relativas a las construcciones, ampliaciones o modificaciones que se regularicen, y al 100%, por concepto de Derechos por la Autorización para Usar las Redes de Agua y Drenaje.”

- Otras reducciones fiscales

El Código Financiero propone también otras reducciones para apoyar el desarrollo social y promover inversiones privadas y sociales, que pueden contribuir a la regeneración del centro histórico.

Es así como los inmuebles incluidos en los programas de regularización territorial del Distrito Federal tienen derecho a una reducción equivalente al 100%, respecto a las contribuciones siguientes (art. 288):

- Impuesto predial,
- Impuesto sobre Adquisición de inmuebles,
- Derechos de expedición de licencia de construcción,
- Derechos de expedición de licencias de subdivisión, retotificación o fusión de predios,
- Derechos de alineamiento, por los servicios de alineamiento de inmuebles sobre la vía pública,
- Derechos por número oficial, por los servicios de señalamiento de número oficial de inmuebles,
- Derechos por la Prestación de Servicios de las autoridades administrativas y judiciales del Distrito Federal y por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
- Derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.

Se puede señalar también que las organizaciones que apoyen a sectores de la población en condiciones de rezago social y de extrema pobreza, y las instituciones de asistencia privada, legalmente constituidas tendrán derecho a una reducción equivalente al 100 %, respecto de las contribuciones siguientes (art. 301):

- Impuesto predial sólo por el plazo que dure la restauración o remodelación,
- Impuesto sobre Adquisición de inmuebles,
- Derechos por la autorización para usar las redes de agua y drenaje, o modificar las condiciones de uso que fueron autorizadas,
- Derechos de expedición de licencia de construcción,
- Derechos de expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios.

Finalmente, las personas físicas y morales que adquieran un inmueble dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales, para ejecutar proyectos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y de vivienda específicos, tendrán derecho a la reducción equivalente al 50% por concepto de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, e Impuesto Predial (art. 312).

Incentivos otorgados por el gobierno federal

Actualmente y desde el 2001 los incentivos fiscales federales (FCHCM, 2005), emitidos en el decreto presidencial “DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el rescate del centro histórico de la Ciudad de México. D.O.F. 8-X-01 y Decreto modificatorio publicado en el D.O.F. del 4-IV-02” son los siguientes:

Para los contribuyentes al Impuesto sobre la Renta:

- Deducción inmediata y hasta por el 100% de las inversiones que efectúen en los bienes inmuebles; así como de reparaciones y adaptaciones

que impliquen adiciones o mejoras al activo fijo. Cuando se trate de propietarios que restauren o reparen fachadas, la inversión deberá ser mayor a 100 mil pesos.

- 40% de deducción del monto total en caso de enajenación de bienes inmuebles. El término es de dos años a partir de la protocolización del acto.

Para los contribuyentes obligados al pago del impuesto al activo, con inmuebles en los que se estén realizando obras de restauración o rehabilitación: el valor de dichos activos según la fracción II del Art. 2 de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplica por el factor 0.1 y el monto que resulte, lo utilizará el contribuyente para determinar el valor de esos activos en un plazo de cinco ejercicios fiscales.

Análisis del limitado impacto de los incentivos fiscales

Cabe señalar que, a pesar de la larga lista de conceptos involucrados en los incentivos fiscales otorgados por el gobierno local, son mínimos en comparación con la inversión en un edificio de una zona histórica. Los derechos para obtención de las distintas licencias, todos exonerados, representan una suma muy pequeña. El incentivo local que podría ser el más interesante para el inversionista potencial es el relativo al impuesto predial, pero la exoneración se aplica únicamente durante el tiempo de la obra. Esto significa que un propietario de un edificio deteriorado, que paga un predial relativamente bajo dada la desvalorización de su inmueble, va a empezar a pagar justo después de su obra de restauración, un predial mucho más alto, casi castigando su iniciativa de obra.

Entonces, si bien se demuestra así que con un esfuerzo fiscal relativamente bajo se pueden favorecer las inversiones en el centro histórico, se evidencia también que este apoyo es insuficiente. Comparando con incentivos en barrios patrimoniales a nivel internacional (Núñez Arratia, 2000), el esfuerzo realizado por el gobierno local mexicano es bastante bajo: representa menos del 1% de la inversión, cuando se considera internacionalmente que para realmente influir en la decisión del inversionista, el incentivo fiscal debe de llegar a cerca del 10% del monto total de la inversión.

¿Cómo explicar la timidez de los instrumentos fiscales empleados?

Parece que el gobierno local aceptó diseñar los instrumentos habitualmente empleados en el mundo para atraer la inversión privada, como la creación de un Patronato del centro histórico cuyos miembros entregarían voluntariamente recursos para salvar monumentos en peligro, o de un Fondo de Salvamento basado en la misma lógica, o de incentivos fiscales, esperando que entonces cayera del cielo la inversión privada. Los medios financieros necesarios para que los incentivos fiscales funcionen son sumamente mayores, premisa que no tomó en cuenta el gobierno local. Los casos en los cuales ha funcionado la clásica atracción del sector privado han implicado una inversión inicial fuerte por parte del sector público.

El gobierno local también se confió al pensar que bastarían estos incentivos para compensar una serie de dificultades que impedían el acceso al capital privado y no trabajó paralelamente en aplanar estas dificultades: interminables trámites para conseguir permisos, arbitrariedad del Instituto Nacional de Antropología e Historia y se rehusó a establecer criterios claros de elegibilidad de los proyectos propuestos, espacio público invadido por el comercio ambulante, fueron también frenos a la inversión privada, que no esconderían unos cuantos incentivos fiscales.

El escaso involucramiento del gobierno federal es de destacar también. Ya sea por razones partidistas o por tener otras prioridades, el gobierno federal nunca otorgó fuertes incentivos fiscales, aun cuando hubiera sido el más idóneo para semejante instrumento: los impuestos locales no llegan a sumar un porcentaje importante de la inversión. El impuesto predial podría influir pero, obviamente, en un rango mucho menor al impuesto sobre la renta, por citar uno.

Otros instrumentos destacables del sector público en el modelo clásico

El sistema de transferencia de potencialidad

- Principios de funcionamiento

En los últimos 25 años, el Gobierno del Distrito Federal ha experimentado diversas fórmulas que permiten generar recursos para la restauración

de los edificios del centro histórico (Patronato del Centro Histórico, Fondo de Salvamento, etc.). Ha creado fideicomisos que han actuado como administradores de gasto público o gestores de recursos privados, con resultados diversos. Entre estos experimentos se encuentra el sistema de transferencia de potencialidad, un mecanismo interesante y creativo aunque con un impacto muy limitado. En términos generales, consiste en la compra-venta de densidades entre particulares, etiquetada para la restauración de edificios históricos.

El sistema de transferencia de potencialidad permite la generación de recursos económicos para la recuperación del centro histórico de la Ciudad de México. El Decreto publicado en 1988 por el entonces Departamento del Distrito Federal considera que: el centro histórico contiene las infraestructuras y los servicios suficientes para permitir una intensidad de construcción de seis veces el área de los terrenos, cuando el reglamento de la zona autoriza construir sólo 3.5 veces el área del terreno. En efecto, los edificios catalogados del centro histórico no pueden utilizar todo el potencial de edificación en altura, que autoriza la normatividad urbana en materia de densidad de construcción por superficie de terreno.

Esta pérdida de potencial del desarrollo inmobiliario en el centro histórico puede revertirse a su favor mediante un sistema de “transferencia de potencialidad”. Los propietarios o inversionistas que rehabiliten un inmueble pueden vender el potencial no utilizado de edificación en altura, a favor de una mayor densidad de edificación en proyectos localizados en ciertas áreas del Distrito Federal. Los recursos obtenidos deben servir a la restauración y/o rehabilitación de edificios en el centro histórico. El Gobierno del Distrito Federal autoriza una densidad mayor siempre y cuando el precio pagado sea depositado en un fideicomiso (cuyo contrato adquiere el carácter de marco normativo de la operación) con instrucciones para que una parte se dedique a la restauración del edificio histórico, otra parte a su mantenimiento y otra parte a la renovación de las áreas públicas que lo rodean. El sistema es operado por el Fideicomiso de Transferencia de Potencialidad. En síntesis, se trata de una venta entre particulares pero sujeta a que los recursos se apliquen a un interés colectivo, el rescate del centro histórico. (Bistrain Reyes, 2000).

- Un instrumento poco utilizado

El impacto real del sistema fue el siguiente: entre 1988 y 1995, el sistema generó más de 47 millones de pesos para la restauración de edificios en el centro histórico. Fueron 24 operaciones, de importancia variable, que totalizaron alrededor de 165.000 metros cuadrados. El sistema, después dejó de utilizarse, por varias razones expuestas a continuación.

La figura se concibió de una manera pragmática sin un marco jurídico claro, y la falta de coordinación con instrumentos creados posteriormente contribuyó a la escasa utilización del sistema de transferencia de potencialidad. Por ejemplo, González Esquivel (2003) encuentra que la denominada Norma 26, que permite la construcción de mayor densidad cuando se quiere desarrollar vivienda de interés social, resulta menos costosa que la compra vía la transferencia de potencialidad. Después de 1994, los incentivos a la construcción de vivienda a mayor densidad de la permitida, también contribuyeron al desuso de la transferencia de potencialidad, incluso al extenderse su aplicación a otro tipo de zonas de la ciudad.

A partir de 1995, una larga recesión en la construcción frenó la demanda de cambios de uso del suelo y consolidó la caída de la demanda por transferencia de potencialidad. A la mitad de la recesión, en 1997, se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y se formaliza el sistema de transferencia de potencialidad, se amplían las posibles zonas de expulsión y se concibe su aplicación dentro de una misma zona con la idea de densificar y optimizar las infraestructuras zonales.

- ¿Qué futuro para este original instrumento?

Una vez que las actuales autoridades del Gobierno del Distrito Federal han pasado por su etapa inicial de aprendizaje y ante las limitaciones presupuestarias con las que se enfrenta, la transferencia de potencialidad ha sido revalorada y se tiene conocimiento de que será reactivada nuevamente. En el reglamento de la Ley, expedido en 2002, el mecanismo es detallado. Además, en el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano se señalan zonas receptoras y expulsoras de transferencia de potencialidad que se precisan en los programas delegacionales. Estos antecedentes crean una posibilidad para que el mecanismo se desarrolle. (Morales Schlesin-

ger, 2004). Sin embargo, se requiere armonizar el sistema con otros instrumentos de gestión urbana. Así es como, actualmente y con mayor intensidad que en el pasado, diversos inversionistas privados están rescataando edificios históricos, sin vínculo con la transferencia de potencialidad.

En síntesis, se trató en un principio de un caso aislado con enfoque financiero. Con el tiempo se ha ampliado para concebirse como un mecanismo de regulación urbana, aunque más en la intención que en la práctica. En efecto hoy se refleja en una Ley, en un reglamento, en un fideicomiso maestro y en planos con zonas receptoras y emisoras; no obstante no existen casos recientes. Con voluntad política y con la adecuada formación de los funcionarios involucrados (se trata de un instrumentos bastante técnico y especializado), podría volverse a utilizar este valioso sistema.

Subsidios en materia de vivienda

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal contempla varias modalidades específicas para los inmuebles catalogados por el INAH o el INBA como monumentos históricos. De los tres componentes de su sistema de financiamiento: ahorro, crédito y ayudas de beneficio social, el tercero tiene, entre otros objetivos, formulado el de “contribuir a la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, histórico o artístico” (INVI, 2004).

Para proyectos de rehabilitación y/o restauración de viviendas en el centro histórico, el INVI aplica la medida específica de no cobrar a los acreditados el monto de las obras realizadas en las áreas comunes de los inmuebles.

En su Programa de Vivienda en Conjunto, contempla la modalidad de “adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados”. Los techos de financiamiento para esta modalidad son más altos que en las otras modalidades propuestas, y son los siguientes:

- estudios y proyectos 180 vsmd,
- dictamen de factibilidad 80 vsmd de subsidio,
- áreas comunes y fachadas 1,920 vsmd de subsidio.

Por otra parte, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ofrece subsidios al crédito en ciertas condiciones, que se aplican en todas sus zonas de actuación, ya sea patrimonial o no y, por ende, también en el centro histórico. De la misma manera que estas facilidades de crédito contribuyen a la producción y el mejoramiento de viviendas en el Distrito Federal, también constituyen una ventaja indirecta en el centro histórico.

La dificultad de este tipo de financiamiento reside en lo siguiente: el INVI financia sólo *a posteriori* los estudios de factibilidad de los proyectos: promoción social, asesoría legal para la adquisición de los inmuebles, estudios legales, proyecto arquitectónico. El INVI paga estos estudios sólo al momento de aceptarse el financiamiento del proyecto. Por lo general, tanto las organizaciones de inquilinos como las ONG que las asesoran no cuentan con los recursos necesarios para pre-financiarlos.

La segunda limitación estriba en que el INVI tiene dificultades en asumir que los proyectos habitacionales en el centro histórico son más complejos (mayor tiempo de gestión, diseño de soluciones arquitectónicas más complejo, etc.), por lo que los aranceles pagados no cubren el costo real de los estudios y proyectos, a pesar del monto máximo un poco superior en el caso de inmuebles catalogados (Coulomb, 2000).

El sistema de financiamiento habitacional tiene entonces que mejorar todavía en varios aspectos para responder al desafío que representa la regeneración habitacional en el centro histórico. La responsabilidad no puede descargarse solamente sobre el Gobierno del Distrito Federal y su organismo de vivienda, el INVI. Los subsidios habitacionales deben también ser asumidos por las instituciones federales como el FOVI, en particular en lo que concierne con los subsidios al rescate y conservación de los inmuebles catalogados como históricos con uso habitacional.

Conclusión sobre el modelo: unos resultados a la altura del compromiso del gobierno

Los intentos de atraer a los inversionistas privados en el centro histórico de la ciudad de México en los años ochenta y noventa no han tenido destacables resultados. La creación del Patronato del Centro Histórico en 1990 tenía como objetivo juntar inversionistas alrededor de un objetivo

común: la rehabilitación de edificios del Centro Histórico. Se esperaban donativos y patrocinios por parte de los miembros del organismo. Sin embargo, el Patronato del centro histórico jamás funcionó como tal y se transformó casi desde su creación en una institución fantasma. No existió, en aquel entonces, una voluntad del sector privado para invertir en una zona deprimida y riesgosa (Bonnafé, 2000). No contribuyó la institución en absoluto al financiamiento del rescate de la zona.

Los incentivos fiscales, como lo hemos visto, tampoco constituyeron una razón de peso en la decisión de invertir o no en la zona. Esto no impidió la participación de algunas empresas inmobiliarias. Así es como el grupo inmobiliario DEMET constituye una destacable excepción, al haber invertido en vivienda, por ejemplo en los alrededores de la plaza de Santo Domingo, desde antes de 2000.

Entre 2000 y 2002, el panorama inmobiliario en el centro histórico de la ciudad de México era el siguiente (Perló, 2002): el total de ofertas en la colonia Centro fue de 81 en 2000, y 156 en 2002; es decir, una oferta que va aumentando pero que sigue débil. También destaca que es una oferta bastante baja, al representar únicamente 0.33% del stock de inmuebles. Los precios por metro cuadrado en la zona eran muy bajos: aproximadamente 4.200 pesos por metro cuadrado a la venta en 2000, contra 6.600 en 2002.

La inversión privada desde 2001

La inesperada intervención de Carlos Slim en el centro histórico

En el caso del centro histórico de la ciudad de México, es difícil definir si se realizó el círculo virtuoso analizado y recomendado por los expertos nacionales e internacionales, en el cual el actor público genera un ambiente de confianza para atraer a la inversión privada, gracias a inversiones fuertes y visibles en el espacio público. Si bien, efectivamente, desde 2001 ha aumentado la inversión pública, tanto en inversión directa como en incentivos fiscales, esta evolución coincide también con el interés anunciado del empresario Carlos Slim Helú para la rehabilitación de la zona, lo cual nos llevará a proponer una interpretación distinta de los hechos recientes.

El inversionista tomó públicamente la decisión de activar el rescate de la zona, con objetivos y medios cercanos a los que podría tener el actor público, como lo dejó ver en numerosas entrevistas. Así es como, en conferencias de prensa, define su interés principal como “rescatar el Centro, revertir la extracción excesiva del agua, mejorar el nivel de vida de los habitantes de esta zona e incentivar la economía”, agregando que “la recuperación de la zona ha tenido el apoyo de los gobiernos federal y local que han dado un importante apoyo a las actividades de mejora en servicios urbanos y seguridad pública”.

¿Por qué decidió Carlos Slim invertir en el centro histórico? ¿Qué le hizo ver la zona como una inversión rentable? Varias razones pueden explicar su intervención:

Por un lado, la progresiva rehabilitación del patrimonio edificado de centros históricos en América Latina, así como las políticas de densificación de las zonas centrales de las ciudades en varios continentes, y la ya muy descrita “*gentrification*” contribuyen a la valorización inmobiliaria de numerosos centros urbanos. El centro histórico de la ciudad de México difícilmente escaparía a esta lógica, a pesar de los escasos esfuerzos gubernamentales. La incógnita reside en el tiempo de la valorización, que pocos inversionistas pueden aguantar sin sufrir pérdidas, pero no es el caso del hombre más rico de América Latina.

Por otro lado, podemos suponer que Carlos Slim supo tomar en cuenta en sus cálculos, el considerable capital privado existente en el centro histórico, cosa que el gobierno nunca consideró. El capital inmobiliario y comercial de ciertas zonas del centro histórico representan una riqueza importante que contribuirá, sin duda, al movimiento general de valorización (para no decir especulación) de la zona. El actor público nunca ha sabido integrar en sus análisis este componente fuerte del área, en parte por la ilegalidad de su forma (solamente las plantas bajas de ciertas calles tienen un uso de suelo comercial, de ninguna manera las plantas altas actualmente utilizadas como bodegas y caramente cotizadas en el mercado inmobiliario), en parte también porque consideró el comercio como indeseable en un centro patrimonial que hubiera querido transformar en la vitrina turística de una capital desarrollada.

Finalmente, Carlos Slim sabía, al tomar su decisión de invertir en la zona, que tendría la suficiente fuerza económica como para obligar a los

gobiernos local y federal a acompañar el proceso de la mejor manera. Las constantes presiones de las asociaciones de comerciantes del centro, de profesionales inmobiliarios, de residentes de las últimas décadas no habían logrado un compromiso rotundo del gobierno, ni un trabajo conjunto entre los diferentes niveles de gobierno. Carlos Slim lo consiguió en un tiempo récord.

En agosto del año 2001, el Gobierno Federal y el Gobierno de la ciudad de México anunciaron la instalación del Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, cuyo presidente sería el magnate Carlos Slim. En este grupo han venido participando autoridades federales y locales, intelectuales, académicos, empresarios y representantes de diversas organizaciones sociales.

Por su parte, Carlos Slim constituyó la Sociedad Centro Histórico, con 66% de propiedad del grupo Carso, Inbursa y una compañía de bienes raíces filial de Teléfonos de México. Esta sociedad invirtió, entre 2001 y 2003, 906 millones 359 mil 300 pesos en la compra de 46 inmuebles. Según la directora general del Fideicomiso del centro histórico, Ana Lilia Cepeda, en febrero de 2004 las empresas de Carlos Slim han adquirido 62 edificios con una inversión de 600 millones de pesos.

Se espera que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores autorice la emisión de bonos, para convertirlos en acciones y empezar su cotización. La intención es que cualquier persona podrá invertir en esta zona de la ciudad, ya que la idea es que esta sociedad utilice sus recursos para adquirir, restaurar y usar los edificios. Los bonos tendrán la categoría de convertibles, es decir que en un lapso de cinco años, si aumenta la plusvalía del centro y si los inmuebles valen más, los vuelve acciones. De lo contrario, a los inversionistas se les devuelve su dinero.

El impacto de la intervención de Carlos Slim

Impacto en la inversión privada

La aparición en el 2001 del famoso empresario Carlos Slim en el escenario del centro histórico de la ciudad de México fue probablemente el verdadero impulso de la transformación de algunas determinadas zonas del centro histórico en estos últimos cuatro años.

Si comparamos las cifras mencionadas en la segunda parte del artículo con un desarrollo reciente en el centro histórico, resulta muy claro que hasta 2001 el mercado estaba deprimido, cuando hoy día está en progresión: en la Alameda, la Desarrolladora del Bosque construyó aproximadamente 500 departamentos de 60m² a 110m². Las primeras pre-ventas en 2003 alcanzaban \$8,500 por m², cuando en 2005 el precio por metro cuadrado de los mismos departamentos está en aproximadamente \$13.000. El ritmo de ventas es bueno: en promedio, ocho departamentos por mes en 2005. En 2003, el precio promedio de la construcción nueva en el centro histórico era de 9.200 por m². Esto corresponde, comparando con segmentos equivalentes para tener un referente, a los precios de las colonias Escandón, Narvarte, San Rafael, Santa María de la Ribera⁴.

El gobierno local se atribuye el éxito de la inversión privada en estos últimos años: “Durante esta administración, la iniciativa privada ha emprendido proyectos de industrias, hoteles, comercios, oficinas corporativas, escuelas, hospitales y vivienda, que suman 13 millones 953 mil metros cuadrados de construcción, con una inversión estimada de 80 mil 827 millones de pesos y se han generado alrededor de 580 mil empleos directos e indirectos”⁵. Pero tanto la seriedad de las cifras (véase el número de empleos “generados”) como el verdadero detonador de estas inversiones quedan por demostrarse. Por otra parte, la escasa inversión pública en los edificios catalogados propiedad del gobierno en el centro histórico es otro revelador del relativo compromiso del gobierno. En este sentido, parece que la inversión pública no detonó en los últimos cinco años la inversión privada en el centro histórico de la ciudad de México. Fue más bien la intervención del célebre empresario. Avanzamos aquí la hipótesis de que, al contrario, fue la presencia de Carlos Slim quién detonó la inversión pública en el centro histórico.

Impacto en la inversión pública

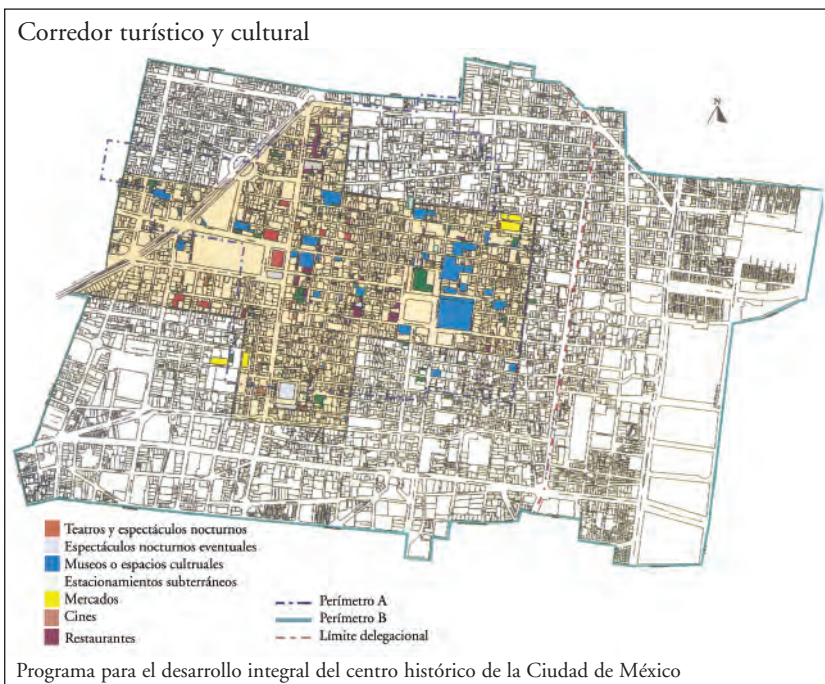
En febrero de 2002, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal anunció un presupuesto de 500 millones de pesos destinado a rehabilitar un núcleo

4 Entrevista con Gustavo Gómez, Grupo Frarosa, 11 de diciembre 2005.

5 Cuarto Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

urbano de 34 manzanas y más de 500 predios delimitados por las calles de Donceles y Venustiano Carranza, Eje Central y 5 de Febrero (FCHCM, 2005). Este presupuesto fue destinado para invertirse en este año y sólo en ese núcleo.

Se inició la acción en este núcleo urbano en un afán declarado de demostrar una fuerte voluntad política, avalada por recursos importantes y generar de esta manera la confianza de la sociedad en el proyecto en particular, evidentemente, la de los inversionistas potenciales. Esto explica también la elección del primer perímetro de acción, en el llamado “corredor financiero” del centro histórico, la zona mejor conservada y con menos problemas sociales y arquitectónicos de la zona. La misma acción en un barrio como La Merced hubiera sido menos visible y no hubiera convenido a los inversionistas de interesarse a la zona; en cambio una calle como 5 de Mayo fácilmente genera seguridad, al ya ser la sede de distintas agencias bancarias, tiendas de ropa, restaurantes de nivel medio y medio alto, y al albergar muy pocos vendedores ambulantes en su espacio público.



Se planteó la intención de invertir cada año en la rehabilitación del espacio público de núcleos bien definidos, procediendo así por fases y perímetros progresivos. El programa consiste esencialmente en la rehabilitación de las redes hidráulicas, sanitarias, y en la renovación de pavimento y guarniciones. Simultáneamente, en los mismos núcleos, se aplicó un programa de rehabilitación de fachadas en 34 manzanas con un monto de 30 millones de pesos.

Ha sido aplicado de la siguiente manera (se detallan a continuación únicamente los trabajos de la primera fase a modo de ejemplo; las siguientes fases respetaron el mismo proceso):

- Primera etapa (agosto a noviembre de 2002), en las calles de: 5 de Mayo, Isabel La Católica/ República de Chile, Francisco I. Madero, Allende/ Bolívar. En la primera calle de Guatemala fueron rehabilitados los pavimentos y banquetas (sólo se realizaron acciones de desazolve).
- Segunda etapa (enero a marzo de 2003): 16 de Septiembre, Donceles (desde Eje Central hasta República de Argentina), dos tramos de Palma (entre 16 de septiembre y Venustiano Carranza; entre 5 de Mayo y Francisco I. Madero).
- Tercera etapa (marzo a mayo de 2003): Venustiano Carranza (de Eje Central a Pino Suárez), los tramos restantes de Palma, un tramo de 5 de Febrero, entre 16 de Septiembre y Venustiano Carranza, y en la calle de Motolinía fueron rehabilitados los pisos y las jardineras y, a petición de los vecinos de dicha calle, se peatonalizó el tramo ubicado entre Tacuba y 5 de Mayo; también se desazolvó el drenaje de Motolinía.
- Cuarta etapa (inició el 27 de julio y terminará en octubre de 2003): se desarrolla en la calle de Tacuba.

En total, esto significó: 8.416 metros lineales de drenaje a base de polietileno de alta densidad, 692 descargas domiciliarias, 427 tomas domiciliarias de agua potable; se colocaron 53.400 m² de relleno fluido como base para la pavimentación, se construyeron 9.996 metros de guarniciones, 31.864 m² de banquetas, 47.282 m² de concreto estampado en arroyo. La inversión ha sido de 113 millones 772 mil 300 pesos.

El siguiente perímetro abarcó, a partir de 2003, las calles colindantes al Palacio Nacional: Corregidora, Correo Mayor, Moneda y la porción correspondiente de la Plaza de la Constitución. Actualmente se está trabajando en la plaza de Seminario. La presencia del ambulante significaba un gran reto para poder rehabilitar el espacio público de estas calles sumamente monumentales. Los primeros resultados indican que los ambulantes han retomado “su” espacio. Así es como poco se puede apreciar las nuevas banquetas y las fachadas recién pintadas, dada la sobreocupación del espacio por el comercio informal. En este sentido; la inversión pública directa del Gobierno del Distrito Federal ha sido de poca utilidad, al no acompañarse de medidas políticas de mayor envergadura que abordan la integralidad de los problemas sociales de estas calles.

Finalmente, se crearon agrupamientos especiales como la Policía Turística, la Policía Charra y la de Protección Ciudadana, y se instaló un centro de mando con cien cámaras de video⁶. El Gobierno del Distrito Federal anunció en 2003 una inversión de más de 175 millones de pesos en la seguridad del “corredor financiero”. La Secretaría de Seguridad Pública reivindica un promedio diario de más 800 policías vigilando la zona. La Primera Unidad de Protección Ciudadana, elementos de la Policía Bancaria e Industrial, de los sectores Centro y Alameda, además de la Policía Típica y 124 cámaras, junto con quince centinelas son la fuerza para combatir la criminalidad. A finales de 2002, la SSP puso en marcha la primera Unidad de Protección Ciudadana que vigila la zona financiera del centro histórico; en ella invirtió cerca de 85 millones de pesos⁷.

Todo parece indicar que el gobierno local supo aprovechar la oportunidad ofrecida por la presencia de Carlos Slim para llevar a cabo una acción de comunicación política a partir del centro histórico. La inversión anunciada, la visible obra en el espacio público, la elección de la zona de intervención (la que estaba en mejor estado de todo el centro histórico), son elementos que apuntan más hacia un aprovechamiento político de una coyuntura que hacia un programa urbanístico cuyo objetivo sería el rescate del centro histórico.

6 Cuarto Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

7 Periódico *Reforma*, 11 dic. 2003, Arturo Sierra.

Balance: ¿hacia un nuevo modelo privado de rehabilitación?

Si bien parece que el centro histórico conoce ciertos factores particularmente favorables desde 2001, también es necesario matizar ciertas cifras. Existen alrededor de 9.000 predios en el perímetro declarado patrimonio mundial por la UNESCO, de los cuales el grupo encabezado por Carlos Slim habrá comprado aproximadamente 70, lo cual significa mucho menos del 1% de los inmuebles del centro. Las mediáticas y amarillistas alusiones de la prensa nacional al “Slim Center”, que revelaban el temor a una privatización del centro, carecen de sustento.

El impacto de Carlos Slim y sus inversiones en la zona es indudable, en el sentido de que generó la confianza del sector privado y fungió como motor de la participación privada al rescate del área, papel que el actor público ha sido incapaz de asumir en los últimos 30 años, a pesar de los múltiples intentos y experimentos en el tema. Esta reciente evolución se distingue claramente, tanto por la cobertura mediática del centro histórico, como por el alza de los precios inmobiliarios y las interrogantes académicas acerca de una posible *gentrification* del centro histórico. Pero si bien existen ciertos indicadores que podrían ser los primeros indicios de una relativa “gentrification” (en particular en el sector inmobiliario), cabe recordar que conciernen una mínima parte del área patrimonial y que está lejos de estar consolidada.

Existen riesgos al dejar al sector privado liderar el “renacimiento” de una zona urbana. Por ejemplo, esto implicó que se dejara a las leyes de la rentabilidad la definición tanto de la localización de los inmuebles como del uso de los espacios intervenidos. Las inversiones públicas directas favorecieron abiertamente la zona mejor conservada del centro histórico, postergando la difícil tarea de rehabilitar urbana y socialmente a la parte este del perímetro declarado patrimonio mundial. El resultado ha sido que las inversiones se concentraron en el llamado “corredor financiero” (desde el Eje Central hasta el Zócalo, por las calles de Madero, 5 de Mayo, Tacuba). El proceso dejó fuera a 90% del área urbana del centro histórico.

Nos parece que el sector público, además de acompañar hábilmente, con gran visibilidad, el proceso de valorización de una parte del centro histórico (ver también las obras realizadas en la Alameda), podría buscar

orientar la inversión privada hacia metas que beneficien a la sociedad en su conjunto. En este sentido, consideramos que es fundamental acentuar el esfuerzo financiero del Gobierno del Distrito Federal en varias direcciones:

- La creación de una reducción significativa del impuesto predial para los propietarios que invierten en la rehabilitación o restauración de su inmueble catalogado por el INAH o en INBA. Hemos visto como la reducción actual, únicamente durante el tiempo de la obra, fungía casi como un castigo a la inversión. Sugerimos una reducción de 100% del impuesto predial durante mínimo dos años a partir del inicio de la obra.
- La inversión pública directa en los edificios propiedad del gobierno, ya sea local o federal, en el centro histórico. Es poco creíble el pedir al sector privado que invierta con incentivos fiscales limitados cuando el propio actor público deja en abandono sus propiedades en la zona, incluso sus inmuebles catalogados.

Más allá del centro histórico, se plantean cuestionamientos respecto a la planeación urbana y a la validez de aprobar leyes y programas que no están vinculados a un presupuesto específico. El ejemplo más contundente es el del INAH: muchos requisitos y responsabilidades pero sin un peso. Acabamos con la trágica situación de inmuebles del centro histórico que están a punto de derrumbarse, porque el INAH rechaza las propuestas financieramente factibles de restauración, y sus exigencias hacen huir a cualquier inversionista público o privado potencial.

Pero más allá de las medidas propiamente financieras, la seguridad jurídica es un preliminar indispensable para generar una coparticipación del sector privado en la zona. También es necesario definir quién constituye la iniciativa privada en el centro: los inversionistas potenciales son un grupo de actores importantes, sin duda. Pero también lo son los pequeños propietarios que poseen un solo inmueble o incluso departamentos en el centro histórico. Este último grupo de actores requiere de apoyos públicos específicamente diseñados para ellos, que incluyan no solamente incentivos fiscales, sino asesoría técnica e incluso identificación de las personas involucradas. Se podrían diseñar también castigos fiscales para los que dejan su inmueble en mal estado o en desuso, existen interesantes experiencias internacionales al respecto. Finalmente, cabe recordar tam-

bién que alrededor de un tercio de los predios del centro histórico están en una situación jurídica indefinida (intestados, por ejemplo). Un programa de identificación y regularización de predios sería un fuerte y útil compromiso por parte del gobierno.

En este sentido, sugerimos varias medidas sin las cuales pensamos que nunca despegará el centro histórico de la ciudad de México:

- La puesta en obra de un programa de actualización del catastro del centro histórico. Es indispensable un catastro actualizado como instrumento que procure validez a los impuestos locales como el predial y que garantice una valorización del predio después de una inversión. Por otra parte, un catastro actualizado genera confianza del sector privado y confirma un involucramiento serio (y no puntual) del gobierno en la zona.
- La regularización de la tenencia de la tierra en el centro histórico. Es difícil fomentar la inversión privada en la zona cuando aproximadamente un tercio de los predios son intestados. La seguridad jurídica es indispensable también para una participación del sector privado.
- La publicación de criterios claros por parte del INAH y el INBA sobre rehabilitación de edificios catalogados. Por el momento, la decisión de acordar el permiso a un proyecto de rehabilitación descansa en el criterio discrecional del arquitecto responsable del expediente, lo cual genera inseguridad para los inversionistas, ya sean pequeños propietarios, grupos de inquilinos, ONG o desarrolladores inmobiliarios.

Conclusión

En este artículo hemos realizado un intento de describir la evolución de las estrategias de varios actores en el centro histórico de la ciudad de México en las últimas décadas, siendo estos actores: el sector público y los grandes inversionistas privados. El caso mexicano es interesante, entre otras cosas, por la inesperada evolución del modelo de intervención y por los cambios operados en los equilibrios entre sector público y el sector privado.

En un primer momento, el centro histórico conoció el modelo clásico de intervención pública frente a una escasa inversión privada: aparición de un marco legal de protección, creación de organismos específicos, algunas inversiones públicas directas, débiles incentivos fiscales. Estos componentes del modelo, así como algunos instrumentos novedosos mencionados en el artículo (ver el caso detallado de la transferencia de potencialidad), aparentemente, no han logrado esconder un sistema administrativo desalentador para los inversionistas potenciales, y este primer modelo no consiguió logros espectaculares en el centro histórico de la ciudad de México.

En un segundo momento, el equilibrio público–privado parece transformarse completamente: a raíz de la intervención de Carlos Slim, las inversiones se despliegan en el centro y la zona aparenta vivir el inicio de una segunda juventud, por lo menos en una parte geográficamente delimitada y limitada del centro histórico. El cambio se manifiesta con tal fuerza que los analistas prevén un círculo virtuoso de más inversiones generando más inversiones, *gentrification* y especulación en una zona antes visiblemente deprimida.

Lo interesante de esta nueva dinámica en el centro histórico, y es uno de los elementos del modelo en formación que quisimos destacar, es que la aparición de Carlos Slim en el área no solamente detonó a nuevas inversiones privadas, sino también a consecuentes inversiones públicas que ya parecían poco probables después de tantos años de recursos públicos escasos en el centro. Estamos así frente a un modelo invertido en comparación con el anterior, con una locomotriz privada que es capaz de generar los círculos de atracción a la inversión esperados, capaz de despertar al sector público y de obligarlo a reaccionar con una nueva estrategia de intervención.

Si bien hemos intentado describir estos procesos recientes, estos planteamientos no son más que posibles líneas de investigación a futuro, ya que es todavía muy pronto para poder establecer con claridad los pormenores de cada modelo y las implicaciones del cambio que se esbozó a partir de 2001. Hace falta evaluar más a profundidad los dos modelos perfilados y sus consecuencias en cada tipo de actores y de aspectos urbanos de la zona. Esperemos que los análisis vertidos aquí sirvan para abrir el debate respecto a las formas de intervención más adecuadas para el desarrollo de los centros históricos.

Bibliografía citada

- Bistrain Reyes, G. (2000): Propuesta para un sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo para la ciudad de México. En: Bistrain Reyes, G., (coord). *Instrumentos para el desarrollo urbano: Memoria del Curso*, pp. 109–126, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Bonnafé, J. (2000, marzo) : *La gestion publique du centre historique de Mexico*, Tesis de maestría, Institut d'Etudes Politiques Sciences–Po Paris.
- Coulomb, René (2000, abril): *Gobernabilidad democrática y sostenibilidad financiera para el centro histórico de la Ciudad de México*, ponencia presentada en el Tercer Encuentro de Alcaldes de Ciudades con Centros Históricos en Procesos de Recuperación. México DF.
- Coulomb, René (1995, noviembre): *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de México*. Thèse de doctorat en urbanisme, dirigée par Henri Coing. Paris: IUP–Val de Marne.
- Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, FCHCM (2000): *Programa para el Desarrollo Integral del centro histórico de la Ciudad de México*, México DF.
- Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, FCHCM (2005). Consulta de la documentación ofrecida en el sitio Internet de la institución. Acceso electrónico: [http:// www.centrohistorico.df.gob.mx](http://www.centrohistorico.df.gob.mx)
- González Esquivel, M. (2003): “Análisis de la aplicación del sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo en el programa parcial de desarrollo urbano Santa María la Ribera, Atlampa y Santa María Insurgentes”, proyecto de tesis para Maestría en Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. Mimeo.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, INVI (2004): *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México DF.
- Morales, C. (2004, agosto): *Transferencia de potencialidad de desarrollo, el caso de la ciudad de México*. Lincoln Institute of Land Policies, Estudios de caso. Acceso electrónico: http://www.lincolninst.edu/docs/179/289_Estudio%20de%20caso%20Ciudad%20de%20Mexico.doc
- Núñez Arratia, R. (2000, abril): *Modelos de gestión y financiamiento para*

la regeneración integral de los centros históricos en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el Tercer Encuentro de Alcaldes y Autoridades de Ciudades de América Latina con Centros Históricos en Procesos de Recuperación, México.

Perló Cohen, M. (2002, abril): Observatorio inmobiliario de la Ciudad de México, estudio de la Colonia centro, 2000–2002. En: *Seminario Centro Histórico, análisis de la situación actual y perspectivas futuras*. México: PUEC–UNAM.

Rojas, E.; De Moura, C. (1998, noviembre). *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano, desafíos y oportunidades*. Documento para discusión, Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Rojas, E. (2002, noviembre): *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean, A Task for All Social Actors*. Washington, D.C.: Technical Papers Series Sustainable Development Department Inter–American Development Bank. Acceso electrónico:

<http://search.iadb.org/templates/asp/pages/support/view.asp?k2doc-key=http%3A%2F%2Fwww%2Eiadb%2Eorg%2Fds%2Fdoc%2FDOC125en%2Epdf%40iadb&serverSpec=search.iadb.org:9920&querytext=eduardo+rojas&QueryParser=Internet%5FAdvancedWeb&dtype=1&Pdf2Html=1>

Bibliografía de referencia

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ALDF (2005): *Código Financiero del Distrito Federal*, México DF.

Perló Cohen, M. (2005): La Universidad Nacional en el Centro Histórico de la Ciudad de México, 451 años de presencia compartida. En: *A Pie*, n.8, edición especial 2005, pp.77–85.

PUEC–UNAM (2005): *20 años después, los sismos del 1985*, México: PUEC–UNAM.

PUEC–UNAM (2004): *Un destino compartido, 450 años de presencia de la Universidad en la Ciudad de México*, México: PUEC–UNAM.

PUEC–UNAM (2002): *Presencia y acciones futuras de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Centro Histórico*. Documento de trabajo.

Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá

Samuel Jaramillo*

Introducción

Como en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas, en Bogotá existe una preocupación muy extendida por la suerte del centro de la ciudad, incluyendo el núcleo considerado como su centro histórico. La representación dominante es la de que el centro está atravesando un proceso de “decadencia”, de “deterioro”. Los componentes de esta imagen no son muy precisos, ciertamente no siempre son coherentes entre sí, ni tampoco se puede decir que corresponden rigurosamente a las evidencias empíricas. Pero es una representación que tiene un gran poder social cuya coherencia es más ideológica que lógica y que estructura prácticas de envergadura. Una de ellas, claro está, son las acciones encaminadas a corregir este deterioro, a “recuperar” el centro. Desde hace por lo menos 25 años existen dispositivos formales que tienen como misión rescatar de este proceso de declive, en primer lugar, la porción del centro considerada histórica para, más tarde, reanimar el centro en general. En los últimos años se han realizado operaciones de gran escala que han significado un ingente esfuerzo fiscal.

Esto es algo que dista mucho de ser excepcional en el concierto latinoamericano e internacional pero en Bogotá este fenómeno tiene un interés peculiar eventual: como es conocido, la legislación urbanística colombiana cuenta con instrumentos muy avanzados e interesantes de gestión del

* CEDE-Facultad de Economía. Universidad de los Andes

suelo urbano. Lo esperable, desde luego, es que este repertorio de herramientas de planificación se aplique a esta tarea de redinamización del centro. Esta es, sin embargo, una tarea que apenas se pone en marcha. Este carácter incipiente del uso de estas herramientas es precisamente una razón que hace que bien valga la pena reflexionar sobre el asunto.

Este texto pretende hacer una revisión rápida tanto de los principales hitos de las políticas sobre el centro de la ciudad, incluyendo los diagnósticos explícitos o implícitos que las iluminan (y que son decisivos para comprender las acciones adelantadas) y una discusión muy preliminar sobre las propuestas de utilización de instrumentos de gestión del suelo para este propósito. Desafortunadamente, la información pertinente, particularmente la de tipo cuantitativo, es por lo pronto muy precaria. Tal vez el principal aporte que pretendemos hacer con este texto es una estimación preliminar del monto de los recursos comprometidos en estas acciones. También miraremos algunos indicios del impacto de ellas. Un subproducto de esta indagación es precisamente la identificación de tareas de elaboración de información que son factibles de desarrollar ulteriormente y que son importantes para tomar decisiones de política. Las mencionaremos dentro de lo posible.

¿Decadencia del centro?

Sin duda una reflexión sobre las políticas sobre el centro de una ciudad latinoamericana en la actualidad debe partir de una discusión rigurosa, de una crítica, en el sentido estricto del término, de las concepciones que por lo general orientan estas prácticas que se concretan en la noción de “decadencia del centro” (Jaramillo: 1982). Y no porque se trate de una falsedad o de un invento, porque indudablemente se refiere a hechos constatables, sino porque configura una representación ideológica organizada alrededor de una perspectiva de clase que con frecuencia adultera el sentido de los hechos sociales que están alrededor de lo que sucede en los centros de nuestras ciudades: esto no tendría mayor importancia si no condicionara las acciones las cuales con frecuencia desembocan en resultados inocuos o contraproducentes.

La descripción-explicación de “la decadencia del centro” de las ciudades latinoamericanas puede esquematizarse de la siguiente manera: por alguna razón, que generalmente se atribuye a errores de planificación u omisiones estatales (Rojas, 2004), el centro deja de ser atractivo para las actividades más nobles, tanto residenciales como no residenciales. La congestión, la inseguridad, a menudo se señalan como los principales factores que conducen a que las actividades terciarias superiores abandonen el centro de la ciudad y busquen localizaciones alternativas (lo que genera la aparición de subcentros) y algo similar ocurre con la habitación de los grupos de altos y medios ingresos. Como consecuencia de ello, el centro comienza a deteriorarse: el precio de los inmuebles cae, no se vuelven a hacer inversiones ni se mantienen los edificios, el Estado abandona la manutención del espacio público del cual se apoderan vendedores ambulantes que lo desgastan aún más, los propietarios de las viviendas las abandonan o las convierten en inquilinatos. Todo ello aumenta la inseguridad y la congestión realimentando un círculo vicioso que amenaza con conducir a un colapso social del centro. Como, con frecuencia, el centro tradicional contiene los edificios con mayor valor patrimonial, este proceso implica, entre otras cosas, la pérdida de una herencia cultural muy apreciable, pues estos inmuebles se deterioran físicamente y se dedican a actividades envilecedoras.

Con algunas diferencias, sobre todo con énfasis en algunos de sus componentes, este es el diagnóstico que orienta la intervenciones estatales que destacan uno u otro de sus aspectos, a veces con signos contrarios: operaciones de limpieza y redesarrollo inmobiliario ejecutadas por el Estado, regulaciones de conservación de inmuebles antiguos; programas de peatonalización de zonas centrales para combatir la congestión, o promoción de medios de transporte masivo para lograr el mismo fin, etc.

Un esquema simplificado de las transformaciones del centro de Bogotá

Para matizar y enriquecer la imagen anterior, más que para contradecirla, tal vez sea conveniente hacer una exposición del desenvolvimiento histórico del centro en el caso específico de Bogotá. Se trata de una visión

esquemática, y desde luego es una interpretación, que tal vez en términos más exactos deberíamos denominar como un sistema de hipótesis interpretativas.

La ciudad monocéntrica

Bogotá fue fundada a comienzos del siglo XVI (1538) en la altiplanicie conocida hoy como Sabana de Bogotá, en el borde de una cadena montañosa que la rodea por el oriente, entre dos ríos: el San Francisco y el San Agustín. Durante tres siglos tuvo una talla poblacional muy pequeña: a mediados del siglo XIX apenas albergaba alrededor de 40.000 habitantes. Su estructura física era la típica de las ciudades hispánicas en América: cuadrícula ortogonal homogénea con un esquema concéntrico de jerarquización socio-espacial. La plaza principal era el núcleo que aglutinaba las sedes de las principales actividades políticas, administrativas y religiosas, el comercio y las residencias de las familias más ricas y prestantes. El aprecio social iba disminuyendo paulatinamente hacia la periferia hasta llegar a los bordes (“arrabales”) donde vivía la gente más pobre. La pauta de segregación era un poco peculiar: aunque los más pudientes se localizaban en el núcleo central y la periferia era exclusiva de los más pobres, como se ha dicho, muchos individuos pertenecientes a sectores populares vivían en las áreas privilegiadas. Era práctica común por parte de las familias ricas el alquiler de las plantas bajas a artesanos y pequeños comerciantes que combinaban sus tiendas y talleres con sus viviendas. Una gran cantidad de personal de servicio habitaba en las mismas casas de sus patronos. Así mismo, el uso de los lugares centrales era compartido por todos los grupos, en lo que influía indudablemente la talla muy modesta de la ciudad. Esta área de unas 65 hectáreas alrededor de la plaza principal tiene importancia para nosotros pues posteriormente será considerada precisamente como el área histórica de la ciudad.

En las tres últimas décadas del siglo XIX, Bogotá tiene un crecimiento muy acelerado, desde luego de acuerdo a los estándares de su momento. En 1900 llega a los 100.000 habitantes, es decir a una tasa promedio anual de alrededor de 3%. A pesar de que sus habitantes se multiplicaron por dos veces y media el área apenas lo hizo en alrededor de un 50%, lo

cual quiere decir que la ciudad experimentó una apreciable densificación. El ritmo de crecimiento de la ciudad se mantiene e incluso aumenta ligeramente durante las tres primeras décadas del siglo XX hasta alcanzar una talla de 235.000 habitantes, en 1928. El esquema concéntrico de organización socio-espacial permaneció durante todas estas épocas de veloz crecimiento con una novedad: las áreas ocupadas por los sectores de altos ingresos y, en menor medida, por las actividades terciarias superiores y de comercio se fueron ampliando al área inmediatamente contigua hacia el norte (esta zona pasará a hacer parte del centro tradicional de la ciudad, pero no será considerada como integrante del “centro histórico”). En 1928, el área de la ciudad se había duplicado con respecto a 1900.

Expansión suburbana

A partir de la década de los años 30 (Bogotá sigue creciendo de manera cada vez más acelerada: entre 1928 y 1938 aumenta a un ritmo de 3,5% anual para alcanzar una talla de 330.000 habitantes, y entre 1938 y 1951 el crecimiento poblacional aumenta al 5,5% anual para llegar a una población de 665.000 habitantes) surge una novedad de importancia en la dinámica socio-espacial de la ciudad: ella ya no solamente crece de manera compacta sino que aparecen desarrollos periféricos discontinuos. Desde comienzos de siglo había algunos asentamientos en el extrarradio del casco urbano, especialmente un pequeño núcleo poblado en el norte, Chapinero, que inicialmente fue ocupado por residencias de recreo de los grupos más pudientes y paulatinamente se fue transformando en espacios urbanos permanentes. Pero a partir de los años 30 comienzan a proliferar estas nuevas unidades espaciales periféricas, desarrolladas por fraccionadores y propietarios territoriales, destinadas tanto a sectores de altos ingresos (“urbanizaciones residenciales”) como a grupos populares (“barrios obreros”). Una parte cada vez más considerable de las nuevas viviendas de la ciudad se produce de esta manera.

Vale la pena hacer algunas precisiones sobre este proceso en las décadas de los años 30 y 40. La aparición de estos nuevos desarrollos no implicó en este tiempo un debilitamiento o una alteración mayor del casco urbano central, que seguía operando con pautas muy similares a las del

pasado inmediato. Un aspecto bien pertinente de ello es la lógica de la segregación socio-espacial: los lugares identificados como los más ricos de la ciudad seguían siendo los espacios privilegiados del núcleo central de la ciudad y las zonas consideradas más pobres continuaban siendo los tradicionales barrios populares del cinturón externo de la ciudad central. Como hemos visto, existían asentamientos periféricos para altos ingresos, pero estos no eran los lugares paradigmáticos de la riqueza (y algo similar puede afirmarse de la pobreza). La polarización Norte=riqueza vs. Sur=pobreza, que será característica de la ciudad en períodos posteriores, no se había consolidado aún, y había “barrios obreros” fuera del casco urbano central en todas las direcciones, incluyendo el norte, y también “urbanizaciones residenciales” en el Occidente y en el Sur.

Actualmente se barajan varias hipótesis explicativas sobre la aparición de esta nueva pauta de expansión que hacen énfasis en cambios culturales y destacan sobre todo la influencia de ejemplos anglosajones en las elites locales. Sostienen que como efecto de este influjo, las minorías bogotanas comienzan a preferir un entorno de baja densidad, con espacios verdes, y especialización funcional similar a lo que predominaba en Gran Bretaña y Estados Unidos en el momento, y que la ciudad central tradicional tenía dificultades en ofrecer. Es posible que esto jugara un papel, pero el hecho de que éste no fuera el comportamiento de la mayoría de los grupos de mayores ingresos, y la circunstancia de que la expansión suburbana también se diera en grupos populares indica que también operaban otros determinantes. A nuestro juicio, mecanismos del mercado del suelo propiamente dichos y el veloz ritmo de crecimiento de la ciudad influyeron en este resultado de una manera decisiva. La ciudad central estaba rodeada por un anillo de asentamientos muy pobres y de actividades utilitarias (la industria incipiente de la época) que constituían una barrera para la expansión paulatina de las residencias de mayores ingresos por la vía compra-venta gradual de terrenos y particularmente cuando los lotes ya estaban edificadas. Esto lo atestigua la enorme dificultad que tuvo la administración local para desplazar los asentamientos espontáneos del llamado Paseo Bolívar. En la ciudad se planteó como una urgencia remover la parte oriental de este cinturón de precariedad que limita con las montañas pues, entre otras cosas, contaminaban las fuentes de agua que surtían la ciudad. Durante cuatro décadas se intentó hacerlo, con movili-

zación de dinero y con la fuerza, pero los costos y la resistencia organizada de los pobladores lo impidió, y esta remoción apenas se logró de manera muy parcial a finales de los años 30. En los otros frentes de expansión ni el municipio ni los agentes privados lograron obviar este obstáculo y tuvieron que dar un salto y buscar tierras fuera del área urbanizada consolidada. Las dificultades fiscales del municipio ante esta súbita expansión de la demanda por espacio urbano dieron un papel importante a la acción de los fraccionadores privados: la pauta de venta individual de lotes, equipados en parte por el municipio, se mostró altamente insuficiente. La discontinuidad se explica además por la frecuente retención de los terrenos inmediatamente contiguos al casco urbano central por parte de sus propietarios.

Pero de otro lado, el centro tradicional seguía siendo el foco indiscutible y exclusivo de las actividades terciarias superiores, como la gestión estatal, las actividades financieras y el comercio de lujo. Lo que pudiéramos llamar “políticas sobre el centro” respondían, desde luego, a preocupaciones completamente distintas a las actuales: su objetivo era el de “modernizar” el centro, el de adecuarlo a las exigencias de los procesos de cambio y de crecimiento de la ciudad. Se buscaba, por ejemplo, mejorar la movilidad, pues se juzgaba que las estrechas calles del damero colonial no eran aptas para el tránsito automotor que ya era intenso: en esta época se abrieron dos avenidas amplias que atravesaban el centro, la avenida Jiménez (que aprovechó el cubrimiento del lecho del río San Francisco) y la avenida Caracas, al occidente de la ciudad. Un punto de debate en su momento fueron las demoliciones de parque inmobiliario antiguo para propósitos de ampliación de vías y de construcción de nuevos inmuebles: la balanza estuvo claramente a favor de las tendencias de renovación, y en este período se eliminaron algunos edificios coloniales muy notables, y se afectó bastante la edilicia predominante de rasgos coloniales y “republicanos”.

La emigración de las elites de las zonas centrales

A partir de los años 50 aparece un fenómeno que es importante para el tópico que estamos examinando y que no debe confundirse con el que acabamos de mencionar: en este tiempo los grupos de más altos ingresos

comienzan a abandonar sus zonas de residencia centrales y a trasladarse, de manera ya predominante, hacia la periferia. Ahora sí comienza a consolidarse la polarización socio-espacial de la ciudad, la cual crece de manera alargada paralelamente a la cadena montañosa que la rodea: los grupos de mayores ingresos se instalan en el norte, zona que adquiere esta connotación en la representación social, y los grupos de menores ingresos se expanden con preferencia hacia el borde sur.

Discutamos un poco las explicaciones que se dan a este proceso. La imagen general, que se tiene al respecto, asimila este fenómeno a un movimiento voluntario de los grupos de mayores ingresos que abandonan el centro porque éste ya no cumple sus exigencias en materia residencial, ligado esto a los reales o presuntos cambios culturales en materia habitacional que mencionamos en el apartado anterior.

Sin embargo, el fenómeno que nos ocupa parece ser el resultado de la convergencia de diversos procesos socio-espaciales e inmobiliarios que en general ponen en cuestión el carácter discrecional o voluntario de esta emigración y que, de hecho, son más complejos que un cambio de moda habitacional.

En primer lugar, una parte del parque inmobiliario central ocupado tradicionalmente por residencias de altos ingresos es desplazado por actividades terciarias. Esto debido al mecanismo usual del mercado del suelo: el comercio y las actividades terciarias suelen arrojar rentas mayores que la actividad residencial, aún la de la sección alta del mercado residencial. La gran dinámica de la ciudad en ese momento generaba una demanda pujante por espacio para estas actividades en el centro, y muchas casas que eran precisamente muy centrales fueron reafectadas para estas actividades terciarias superiores, muchas otras fueron demolidas para dar paso a inmuebles en mayor altura.

Otra competencia que tuvo el *stock* tradicional de clase alta en el centro fue precisamente la producción de pequeños edificios en altura destinado a vivienda de sectores medios. Por este tiempo el incipiente sector de promoción propiamente capitalista (no de fraccionadores, sino de promotores-constructores) se concentró en la producción de edificios para arrendar a la nueva capa de ingresos medios que comenzaba a ampliarse en la ciudad (los llamados “empleados” en la época). De nuevo, el mercado inmobiliario generó algo que puede parecer paradójico: la construc-

ción para sectores medios, dada su mayor densidad constructiva, pudo desplazar viviendas de clase alta pero de menor densidad. Los más ricos exhibían una pauta que se prolongará largamente en el tiempo, y es su reluctancia a ocupar apartamentos, que no consideraban adecuados para su nivel y que identificaban con una precariedad relativa correspondiente a ingresos medios. Esto bloqueó la posibilidad de una competencia de viviendas de clase alta en altura en el centro (Jaramillo, 1981).

Pero detrás de este fenómeno parece estar también una mutación más global en las prácticas espaciales de las elites que desembocan en cambios en las pautas de segregación (Jaramillo, 1999). Esto indudablemente está realimentado por los factores que acabamos de ver, incluyendo los cambios “culturales”, pero es un fenómeno que tiene su propia especificidad y un gran alcance. Hemos visto que en la etapa anterior los sectores de mayores ingresos ocupaban los lugares centrales. Sin embargo, señalábamos que en esos mismos territorios habitaba una gran cantidad de población de ingresos bajos, en especial artesanos y pequeños comerciantes que ocupaban talleres y pequeñas tiendas en “los bajos” de las grandes casas, y desde luego una servidumbre muy numerosa que vivía con sus empleadores. El uso del espacio público de esta parte central de la ciudad era compartida por grupos de muy diversos niveles de ingreso. Podría decirse que a pesar de que muy probablemente la desigualdad económica era muy pronunciada (quizás mucho más que en los años subsiguientes) la intensidad de la segregación socio-espacial era moderada en este tiempo. ¿Cómo es esto posible cuando en general tendemos a asociar la agudeza de la segregación con la disparidad económica? Probablemente esta relación es menos mecánica y directa de lo que usualmente se cree. En este caso, dadas las características de las relaciones sociales y la gran hegemonía social de las elites, la segregación socio-espacial no jugaba un papel tan importante en los procesos de diferenciación social. En una ciudad pequeña, con el peso social de las grandes familias que tenían una miríada de dependientes, los individuos de las elites podían compartir el espacio con otros grupos, con la seguridad de que serían respetados y de que su preeminencia no corría riesgo de no ser reconocida.

Pero hay dos mutaciones que van a conspirar contra esta situación. Una de ellas es el crecimiento mismo de la ciudad. Recordemos que en 1950 la ciudad tenía ya más de 600.000 habitantes y una década después

se acercaba a 1'300.000. Existen varios testimonios que registran la emergencia de fenómenos asociados a la talla que son clásicos en la sociología urbana: el anonimato, la despersonalización en las relaciones interindividuales, etc. A esto hay que agregarle las transformaciones en la estructura social: en esta época comienza a crecer un proletariado industrial y una capa de asalariados estatales que no tenían las relaciones de subordinación personal de los dependientes y la servidumbre. Esto conduce a que paulatinamente se erosione lo que podríamos llamar la "hegemonía espacial" de las elites: es más difícil obtener el respeto por una masa cada vez más numerosa y anónima que no reconoce automáticamente sus privilegios. Nuestra interpretación es la de que la "huida a la periferia" por los grupos privilegiados tuvo el sentido de intentar reconstruir este dominio sobre las prácticas espaciales que ya no era factible de ejercer en la ciudad central como en el pasado: se va a intentar una segregación más nítida donde esto sea posible. En las "urbanizaciones residenciales" se busca de manera bien explícita garantizar la homogeneidad social de los residentes de clase alta, y no solamente mediante el mecanismo del precio de los inmuebles (o de la tierra), sino a través de la reglamentación urbana (límites mínimos en el tamaño de los terrenos y los inmuebles, prohibición de la producción en altura, etc.) El aislamiento y la lejanía de estos asentamientos eran funcionales a este objetivo. Este principio, la nítida macro-segregación socio-espacial que conducirá a la mencionada bipolaridad de la ciudad (tan característica de las ciudades latinoamericanas) será un eje decisivo en la estructuración de la ciudad por largo tiempo.¹

En algunas zonas centrales, especialmente las más alejadas de las áreas de actividad terciaria superior, y más próximas al "centro popular", este proceso de abandono del centro por las elites tuvo una expresión muy preocupante: la tugurización e inquilinización de antiguos inmuebles residenciales. En estos lugares, donde era menos probable la conversión de

1 Con frecuencia se aduce como causa factual de esta emigración la rebelión popular de abril de 1948, conocida como "El Bogotazo" que causó estragos en el centro y pánico entre la población más acomodada. Probablemente este acontecimiento puntual exacerbó la pérdida de control espacial en el centro por parte de las elites, pero lo que aquí señalamos es que este movimiento parece tener raíces más globales. Nótese que la destrucción que causaron estas asonadas no comprometieron el desarrollo de actividades terciarias superiores en el centro y, por el contrario, facilitó la renovación urbana con ese propósito.

estas casonas en comercios u oficinas y que no eran muy atractivos para grupos medios, apareció otra demanda: la de cuartos en alquiler por ocupantes muy pobres. Esto incluso podía competir en términos de renta con su alquiler a familias de ingresos altos que ya los demandaban poco, o de ingresos medios para las cuales eran casas excesivamente grandes y costosas: pero subdividiendo en cuartos, cobrando por ellos alquileres individualmente bajos, y reduciendo los gastos en mantenimiento para clientes de ingresos muy limitados se podía capturar rentas apreciables. Pero esto tenía efectos muy negativos: el deterioro físico de los inmuebles, y la acentuación de la emigración de los grupos de ingresos altos, pues aunque algunas familias ricas quisieran permanecer en estos barrios centrales, la irrupción de estos “inquilinos” rompía la homogeneidad simbólica tan frágil y a la vez tan necesaria para la ocupación residencial, particularmente la de clase alta. Algunas zonas del casco tradicional, que después se catalogará como “centro histórico”, vivieron con alguna agudeza este proceso de “inquilinización” lo cual, dado el desgaste físico de algunas de estas casas en un tiempo lujosas y el modesto nivel social de sus ocupantes, se comienza a catalogar como epítome de “deterioro”.

Pero durante todo este tiempo, y con un momento culminante a mediados de los años 70, el centro como un todo vive una época de esplendor en cuanto asiento de las actividades terciarias superiores. Su supremacía es incuestionable en este sentido y prácticamente la totalidad de las sedes de las empresas, las instituciones financieras, las oficinas estatales y el comercio de mayor lujo se aglutinaba en el centro tradicional con su foco a unos cientos de metros de la Plaza de Bolívar (la Plaza Central). La abrumadora construcción, en su mayoría, de oficinas y de locales comerciales se hacía en esta zona y se comenzaron a construir allí una cantidad apreciable de edificios en altura.

De nuevo, las políticas gubernamentales se orientaban más a adaptar al centro a su actividad creciente y no existía mayor preocupación por su eventual desfallecimiento. La orden del día era “modernizar” el centro promoviendo el reemplazo de inmuebles antiguos por edificios más altos y con estilos arquitectónicos más recientes, abrir avenidas para mejorar la movilidad y tener un efecto simbólico de actualización. En esta época, y aprovechando la destrucción de algunos inmuebles en los disturbios de 1948, se abre un gran eje Norte-Sur, la avenida Décima, que es el resul-

tado del ensanche de la antigua calle, a lo largo del cual se construyen los edificios en altura más importantes del país en ese momento. Periódicamente se adelantan campañas para ampliar las calles de la cuadrícula tradicional, lo cual estimula la renovación constructiva. Tal era la confianza en el dinamismo del centro que a comienzos de los años 50 se adelanta una operación urbana de envergadura consistente en desarrollar un Centro Administrativo por fuera del centro tradicional y trasladar allí las principales oficinas gubernamentales del orden nacional (hoy se conoce como Centro Administrativo Nacional y acoge la sede de varios ministerios e institutos oficiales).

La etapa reciente. “¿Decadencia del centro?”

La etapa más reciente en la dinámica del centro podría decirse que comienza a mediados de los años 70 (aunque algunos de los procesos subyacentes ya comenzaban a operar con anterioridad) y podría caracterizarse por una pérdida del peso relativo del centro, en particular en las actividades terciarias superiores. Éste, en realidad, es uno de los aspectos más visibles de una multiplicidad de mutaciones con distinto signo y naturaleza que, entre otras cosas, convergen en la generación de la mencionada representación sobre una supuesta o real “decadencia del centro”. De manera resumida intentaremos exponer lo que a nuestro juicio son sus principales componentes.

La invasión del Centro Popular sobre el Centro Tradicional

En Bogotá, como en casi todas las ciudades latinoamericanas, siempre existió, al lado del centro tradicional, lo que podríamos denominar un centro popular. Como hemos visto, el centro tradicional acogía por estas épocas las actividades terciarias superiores más prestigiosas, y la totalidad de la población, incluyendo sus diferentes grupos y capas de ingreso, lo utilizaba simultáneamente para estos fines. Pero también existía un área de actividades centrales que era usada de manera más exclusiva por grupos populares: se utilizaba sobre todo para el comercio, pero también para otras prácticas complementarias como actividades lúdicas y productivas,

ya que con frecuencia los artesanos y pequeños empresarios combinan la producción y la comercialización en los mismos locales. Lo importante de señalar es que las pautas socio-espaciales de estas actividades contrastan con las predominantes en el centro tradicional: en las centralidades populares se aprecia el abigarramiento, la mezcla de usos y de sonidos, el regateo, el anuncio a viva voz de servicios y de productos, la venta ambulante, elementos que tienden a ser percibidos por otros grupos como equivalentes a desorden y precariedad. Pero no sólo se trata de diferencias sino que, en ciertos aspectos, habría que hablar de contradicciones: con frecuencia estas prácticas tienen incompatibilidades en el plano de lo simbólico lo que dificulta que puedan desarrollarse en el mismo espacio.

En Bogotá, este centro popular se desarrolló en un área contigua al centro tradicional hacia el Occidente. Podría decirse que durante mucho tiempo estuvo confinado en esa zona, algo que puede explicarse, entre otras cosas, por dos razones: el mecanismo del mercado del suelo excluía la mayoría de estas actividades del centro tradicional mediante los precios inmobiliarios, y lo que escapaba a eso era relativamente posible de controlar con mecanismos de planificación y policivos, en una ciudad que era pequeña y con instrumentos de coerción relativamente proporcionados a sus desafíos.

En la etapa actual estos determinantes cambian. El vertiginoso crecimiento² de la ciudad multiplica enormemente tanto los usuarios como los oferentes de estos servicios centrales populares. La eclosión de la informalidad potencia más que proporcionalmente el número de vendedores ambulantes y de pequeños negocios de auto-subsistencia que se ven atraídos de manera preferente por el centro de la ciudad. A partir de la década de los años 60, este centro popular comienza a permear el área adyacente del centro tradicional.

Esto es posible porque, de un lado, algunas de estas actividades no las regula el mercado inmobiliario (sobre todo los vendedores callejeros) y la

2 Entre 1951 y 1964 la ciudad crece a un ritmo récord de 7,64% anual. En el siguiente período, entre 1964 y 1973, lo hace a 5,86% anual para alcanzar una población de 2'888.000 habitantes en el último año. Hasta 1993, a pesar de la talla absoluta tan considerable que había alcanzado la ciudad, ella sigue creciendo a un ritmo de alrededor del 3% anual, para llegar, en 1993, a una población de 5'282.000 habitantes. En 2005 su población se estima en 7'138.000, sin contar el área metropolizada.

capacidad de control del Estado se ve desbordada por el repentino crecimiento de estas actividades. De otro lado, paradójicamente, el mismo mercado inmobiliario bajo ciertas circunstancias contribuye a este desplazamiento. Miremos el caso del comercio. En principio es esperable que los locales destinados a un uso comercial para ingresos altos generen rentas más elevadas que si se destinaran a una demanda popular y, por lo tanto, el comercio de estratos superiores se debe imponer en este espacio. Sin embargo, en ocasiones, el comercio orientado a sectores populares tiene tal velocidad de rotación del capital comercial y puede desarrollarse en locales de superficies, comparativamente tan pequeñas, que pueden arrojar rentas por área de terreno superiores a las del comercio de clase media y alta, y esto con frecuencia en magnitudes apreciables. Así, empresarios formales que venden a clientes de bajos ingresos (grandes tiendas populares, baratillos, etc.) y pequeños comerciantes semi-formales en la práctica desplazan no sólo al comercio para sectores medios y altos, sino a actividades de gestión, financieras, oficinas. Esto se ve acentuado por las mencionadas incompatibilidades simbólicas: sobre todo en ciertas actividades como el comercio de lujo o la alta gestión se requiere una coherencia espacial que es delicada y frágil. Aunque, funcionalmente, no es imposible que opere la Bolsa en un lugar y en la puerta vendan chicharrones, en términos simbólicos esto genera un *impase* que muy probablemente conduzca a las actividades financieras a buscar otro sitio en donde pueda restablecer su congruencia espacial. Esto último, reiteramos, es algo vulnerable: basta que uno o dos locales muten hacia una actividad popular, para que sea difícil mantener otras actividades en un área mucho más extensa, lo cual amplifica los impactos de estas mutaciones.³

El desbordamiento del centro popular sobre el centro tradicional se da en Bogotá de manera paulatina y tiene varios efectos. Uno de ellos es el desplazamiento gradual del nodo de actividad terciaria superior. Hasta mediados de los años 60, el núcleo de gestión y de actividad financiera fue el cruce de la carrera Séptima y la avenida Jiménez, unos cuatrocientos metros al norte de la Plaza de Bolívar, el centro geográfico del centro tra-

3 *Mutatis mutandis* esto es similar a lo que se observaba en las ciudades norteamericanas muy segregadas: basta con que en un barrio blanco alguien le venda una casa a un negro, para que se rompa la homogeneidad simbólica y emigren los blancos y caigan los precios inmobiliarios.

dicional. Los precios del suelo eran allí los más elevados de la ciudad y en esta fecha se dieron los niveles más altos en términos reales. A partir de ese momento, la presión del centro popular empujó este nodo de tal manera que diez años más tarde el núcleo de estas actividades se había trasladado a un punto un poco más al norte (calle 19 con carrera Séptima, unos quinientos metros en esa dirección). Los precios del suelo más elevados de la ciudad se encontraban allí. Cinco años más tarde este núcleo se había movido un kilómetro más en la misma dirección, hacia una extensión del centro tradicional que se conoce como el Centro Internacional. Ya en la década de los años 80 la actividad terciaria superior comienza a trasladarse fuera del centro tradicional: surge en esta época un “Centro de Negocios” alternativo en la avenida Chile a unos cinco kilómetros hacia el norte, en la misma dirección en que años atrás se había trasladado la residencia de las elites. El precio del suelo máximo en la ciudad ya se reubicaba allí, por fuera del centro tradicional, y en la década de los años 90 surgen nuevos centros de negocios a tres kilómetros más al norte (calle 100) y seis kilómetros aún más alejados (Unicentro y Santa Bárbara) Más recientemente comienza a formarse un nuevo núcleo de negocios hacia el Occidente, en dirección al Aeropuerto Internacional. Las actividades terciarias superiores no desaparecen totalmente del centro tradicional, pero claramente éste pierde en ese campo su exclusividad e incluso su preeminencia: el precio de las oficinas en estos nuevos centros del Norte duplican en magnitud lo correspondiente al centro tradicional.

Otra consecuencia de este movimiento es una tendencia del centro a especializarse en usuarios de bajos ingresos. Ya hemos visto que en lo que se refiere a la residencia, los más ricos desde la etapa anterior habían dejado el centro en beneficio de localizaciones más al norte. En este período esto se extiende al uso del centro en otras actividades: un sondeo reciente estima que de la población flotante que usa el centro alrededor de 82% son de los tres niveles de ingresos más bajos, y del estrato más alto (que en nuestro medio se denomina estrato 6) apenas representa 1,3% de quienes frecuentan el centro. Esto no es sino el reverso de un hecho complementario: mientras que el centro tradicional sigue siendo el nodo más importante de actividad central para los sectores populares, los grupos de mayores ingresos utilizan otros sitios para esos fines. Esto tiene un efecto

muy preocupante sobre la lógica espacial de la ciudad: la segregación, que ya es muy acentuada en términos residenciales, ahora se extiende al uso más general de la ciudad. Se debilita la función del centro de ser lugar de reunión y convergencia de todos los grupos y la ciudad comienza a carecer de un sitio de integración general.

Lo que hemos anunciado (que tiene otros determinantes adicionales que lo refuerzan) ayuda a sustentar, sobre todo en los sectores de más altos ingresos, la noción de que el centro está decayendo y envileciéndose. Las personas de estas capas, que son las que tienen mayores posibilidades de imponer y difundir sus percepciones, encuentran que ese lugar en el que ya no viven y que ahora casi nunca visitan, en donde se imponen formas de comportamiento espacial extrañas a ellos y, en cierta manera, estigmatizadas, encuentran que el centro “decae” y “es abandonado”.

Aumento en la intensidad de uso y expansión física del centro

La anterior afirmación hay que matizarla, desde luego, y sobre todo no puede ser interpretada como que el centro deja de ser utilizado. Todo lo contrario. Lo que puede percibirse es más bien que el centro es utilizado con muchísima intensidad y buena parte de sus problemas funcionales como la congestión, o el desgaste y costos considerables de mantenimiento provienen precisamente de que la cantidad de usuarios es enorme. Y no podría esperarse otra cosa: para tener una idea de lo que ha significado el crecimiento demográfico de la ciudad, del cual sabemos que ha sido veloz, pero a menudo perdemos la noción precisa de sus dimensiones, recordemos que el volumen poblacional de Bogotá en 2005, en comparación con la fecha que hemos mencionado recientemente de mediados de los años 60, es cuatro veces mayor. Si lo comparamos con el porte de la ciudad a comienzos de los años 50, la relación es de once veces más. Si lo hacemos con comienzos de los 30 la proporción es de veintiocho veces más.

Por lo tanto, una consecuencia esperable de este veloz crecimiento es que el centro mismo se expanda. Efectivamente, el área en el que se desarrollan actividades centrales ha desbordado ampliamente los límites de lo que era el centro tradicional digamos en los años 60 y que permanece en la representación de muchos como lo que es “propiamente” el centro. Esto genera una percepción un poco paradójica: estas nuevas áreas que se

adicionan a lo que era el centro tradicional en el pasado son vistas por muchos como competencia del centro. Así, por ejemplo, el ya mencionado Centro Internacional, que agrupa actividades terciarias superiores y que es inmediatamente contiguo hacia el norte del área que convencionalmente se considera como centro tradicional. Su participación es interpretada por algunos como una pérdida del centro tradicional. Pero también puede pensarse, y de manera tal vez más adecuada, que éste es un ensanche del centro tradicional y que ahora hace parte integral de él, dado que difícilmente este último puede conservar la misma área cuando la ciudad se ha multiplicado por cuatro.

Esta noción de pérdida de peso relativo del centro también se ve acentuada por el siguiente fenómeno: cuando un centro es pequeño por lo general reúne en un espacio restringido actividades de muy diferente tipo. Cuando tiene una talla mucho mayor se da una especialización interna y surgen secciones con rasgos particulares. Pero esta heterogeneidad contrasta con la noción que se tiene consuetudinariamente del centro de talla limitada donde todas las actividades estaban estrechamente mezcladas, y esto apoya la percepción de que estas secciones con perfiles muy definidos, sobre todo si son en el área de expansión reciente del centro, en realidad no pertenecen a él.

También hay que tener cuidado en la interpretación del significado de la “emigración” o de la pérdida de peso relativo de ciertas actividades, pues no siempre implican falta de dinamismo del centro o no pueden ser consideradas unívocamente como algo negativo. Por ejemplo, con frecuencia se muestra como algo muy preocupante la pérdida de empleos industriales en el centro. Pero esto es más bien lo esperable en un centro pujante. La industria como tal, y particularmente la gran industria, no es un gran competidor por espacio urbano, en parte porque utiliza mucha superficie, y porque las condiciones estrictamente productivas tienden a ser muy homogéneas en todo el territorio de la ciudad. No ocurre lo mismo con actividades como el comercio o la gestión, para las cuales la localización central es decisiva. Por ello la industria tiende a ocupar espacios periféricos con precios del suelo bajos. Cuando la ciudad, y sobre todo el centro, crece de manera substancial, muchos terrenos ocupados inicialmente por la industria pueden ser utilizados potencialmente para otras actividades con rentas más altas. Las industrias se desplazan a la peri-

feria y el centro pierde empleos industriales. Algo similar ocurre en términos individuales con las industrias pequeñas que crecen: cuando tienen una talla restringida, las pequeñas firmas deben reunir en el mismo local tareas propiamente productivas, como comerciales y de gestión. Estas últimas requieren de la afluencia de público y de posibles clientes que ofrece el centro y por ello muchas pequeñas empresas están dispuestas a pagar rentas elevadas en localidades centrales. Cuando la firma adquiere una talla crítica en la cual puede desdoblar espacialmente sus actividades de circulación y de gestión y las propiamente productivas, desplaza estas últimas a la periferia. Esto explica que en la historia de firmas productivas de pequeño porte, aparezca una etapa inicial en el centro y una etapa ulterior en que la planta productiva lo abandona. De nuevo el centro pierde empleos industriales. Pero esto es más bien lo esperable y lo deseable de un funcionamiento normal tanto del centro como de la actividad industrial.

En Bogotá, ambos procesos se han presentado y de manera muy notable: plantas industriales antiguas, de comienzos del siglo XX, han sido reutilizadas para otras actividades en operaciones inmobiliarias muy lucrativas. Lo anormal sería que esto no hubiera ocurrido, y que el centro tuviera tan poco atractivo para actividades terciarias, que ellas no pudieran remover de allí a la industria.

Habría que mencionar finalmente lo siguiente: cuando la ciudad era muy pequeña y existía un solo centro, este último reunía en su interior tanto actividades de escala general de la ciudad, como otras de ámbito mucho más restringido, de índole zonal o incluso local. Cuando la ciudad se expande, sobre todo en las proporciones en que lo hace Bogotá, muchas de estas actividades de orden zonal o local, necesariamente, acompañan la expansión espacial de la vivienda. Surgen centralidades subordinadas que aprovisionan su entorno. No parece tan lícito tomar esto como que estos sub-centros compiten con el centro tradicional y le roban su dinamismo, ni tampoco es claro que esto, en sí mismo, sea un resultado negativo para la ciudad.

Pérdida de residentes en el centro y cambios de uso del suelo conflictivos

Lo que hemos expuesto, no significa que estos procesos sean meramente ilusorios ni que sus implicaciones sean inocuas. Hemos señalado ya que la pérdida de diversidad social en el uso del centro refuerza la ya preocupante segregación residencial y que el centro pierde actividades terciarias superiores de escala general claramente en términos relativos y probablemente en términos absolutos. También es algo inconveniente. Pero estos procesos que hemos evocado tienen otras consecuencias indeseables que examinaremos a continuación.

El cambio de uso de áreas centrales, tanto en el interior del centro inicial como en su expansión, a menudo se hace sobre un parque inmobiliario que no fue construido para esos fines y se lo somete a una gran tensión con resultados con frecuencia muy destructivos tanto sobre los inmuebles mismos como sobre el espacio público.

Un caso muy notable es la reutilización espontánea de zonas que en el pasado eran barrios de vivienda, a veces bien consolidada y con valores arquitectónicos y patrimoniales notables, por actividades como talleres de mecánica, venta de repuestos, terminales de buses y de taxis, etc. A pesar de que esto se da por la operación del mercado inmobiliario, es decir que estos usos centrales desplazan a los anteriores porque generan rentas superiores, con frecuencia violentan y deforman los inmuebles e invaden las calles y los parques. También hay áreas que sufren esta traumática mutación por actividades semilegales o abiertamente ilegales, como prostíbulos, bares no autorizados, etc.

Otro caso muy destacado es el de la actividad comercial popular que invade el centro tradicional. En Bogotá, esto se da en el borde occidental del centro tradicional, en lo que se conoce como la Plaza de San Victorino y sus alrededores. Como hemos dicho, allí el comercio popular es una actividad muy lucrativa que hoy en día arroja precios inmobiliarios muy elevados, mucho más altos que las zonas de actividad terciaria superior del mismo centro. Esto, sin embargo, induce por lo general a remodelaciones muy traumáticas y precarias que estropean edificios que en su uso original tuvieron un gran valor cultural y también genera lo siguiente: la actividad propiamente lucrativa se da normalmente en la planta baja, pero los

pisos superiores de inmuebles, con frecuencia de bastante altura, tienen poco atractivo (el mismo comercio popular tiende a estorbar las actividades que podrían alojarse allí): una consecuencia alarmante de ello es la de que estos edificios prácticamente se abandonan en los pisos altos, o se usan como depósitos o bodegas sin mayor mantenimiento, y en las plantas bajas se desfiguran y violentan.

Un impacto de gran envergadura de todos estos fenómenos que estamos mencionando, es la pérdida de residentes en el centro: el desplazamiento causado por actividades más rentables, las incompatibilidades que muchas de estas actividades tienen con el uso habitacional, potenciado esto por la expansión física del centro hace que un área muy considerable del centro tradicional, a pesar de que tenga una población flotante muy numerosa, tenga muy pocos habitantes propiamente dichos, que residan allí de manera permanente.

Más que en sí mismo, lo preocupante de este fenómeno son sus efectos colaterales. No parece haber un mecanismo de control social comparable con el que ejerce una comunidad estructurada que ocupa un espacio, y esto es muy difícil de reemplazar por medios coercitivos explícitos como la policía que, además, con el crecimiento de la ciudad se vuelven muy onerosos. La rigidez de los horarios hace que los lugares centrales muy visitados en horas laborales, se desertifican por las noches. Esto, desde luego, es un poderoso incentivo para que afluayan hacia esos sitios las prácticas patosociales y la delincuencia. Más que un determinismo espacial de hecho (que el centro “produzca” la delincuencia) estas prácticas son atraídas por aquellos lugares donde se ejerce menos la coerción. (Cuando hay mucha afluencia, paradójicamente, también el control social se debilita pero, en general, las prácticas anómalas que esto favorece son diferentes).

Desde luego es un soporte para la consolidación de un elemento en la representación que tiene un enorme influjo en la dinámica del centro: su identificación como lugar inseguro por antonomasia. No se trata propiamente de una falsedad: las estadísticas muestran que sobre todo en algunos lugares específicos del centro hay una frecuencia elevada de hechos delictivos y violentos. Incluso esto puede tener manifestaciones muy extremas: en Bogotá, como en otras ciudades latinoamericanas, surgió un espacio de extrema degradación social, la llamada calle Cartucho, a unos

cuatrocientos metros al suroccidente de la Plaza de Bolívar, en un barrio que en el pasado era residencial y con un cierto estatus, donde se concentró con tal intensidad la indigencia y la delincuencia organizada que impedía la acción de cualquier acción de control estatal, incluyendo la policía. Desde luego se convirtió en un foco actividades delincuenciales y de violencia.

Pero un componente muy importante del discurso del “deterioro del centro” es la magnificación del peso específico de este fenómeno, la generalización de los eventos más extremos a todos los sitios del centro y a todos los tiempos. Un aspecto muy sobresaliente de esto es la asimilación a comportamiento delincuencial o patosocial (como la indigencia) a todas las pautas espaciales del centro popular (véase por ejemplo, la criminalización de la venta ambulante) y la causalidad que se establece entre una y otra: el centro es inseguro porque es utilizado exclusivamente por sectores populares. Claro está, esto realimenta la renuencia de los grupos de mayores ingresos a usar el centro.

Las políticas de recuperación del centro

Las acciones estatales frente al fenómeno que hemos descrito tienen diversos componentes y se desarrollan a lo largo del tiempo cambiando su perfil y su intensidad.

El desarrollo del centro

Hemos visto que mientras que el centro tradicional mostraba vigor las acciones del Estado no pretendían reanimarlo, sino más bien corregir las contradicciones e *impases* que generaba su dinamismo. Hemos visto que no se dudó en crear un centro administrativo periférico para aliviar lo que era considerado como presión de una buena parte de las oficinas públicas y se abrieron avenidas centrales y se ensancharon las calles. Hasta entrados los años 70 se dio un proceso de gran inversión inmobiliaria privada en el centro de la ciudad, con su punto culminante a finales de los años 50 y comienzos de los 60, en que se construyeron los edificios en altura

más elevados de la ciudad y se demolieron muchos inmuebles construidos originalmente en el siglo XIX, o antes, y hasta los años 30 del siglo XX, para reemplazarlos por nuevas edificaciones. La conservación de esta herencia cultural no solamente tenía muy poca prioridad, sino que con frecuencia las acciones municipales se encaminaban a acelerar estas mutaciones: reiteradamente se emprendían campañas que se conocían como “Plan Muelas” que consistían en ensanchar calles, demoliendo los frentes y fachadas de las edificaciones, lo cual tenía desde luego efectos enormes en la desfiguración y reemplazo por parte de sus propietarios del *stock* inmobiliario anterior

La preservación de monumentos

El primer antecedente de lo que puede conectarse con una política de reactivación del centro surge a finales de los años 50 como reacción a algunas implicaciones del curso de la acción estatal que hemos mencionado: aparece bajo el registro de la preocupación por la conservación arquitectónica y urbanística. La pujanza del centro y las políticas que hemos evocado implicaron la destrucción de gran número de inmuebles antiguos y en particular algunos monumentos prominentes. En 1959 y en los años siguientes aparecen normas legislativas en el orden nacional encaminadas a defender estos edificios de esta amenaza que se presentaba también en otras ciudades colombianas. Se crea una Junta de Defensa del Patrimonio a nivel nacional: su acción no tenía una especificidad espacial, pero dado que en el centro de Bogotá estaban localizados muchos de los inmuebles que se pretendía proteger, implícitamente era una política sobre este espacio. Estas acciones se limitaban a los inmuebles individuales más destacados y se centraron en conseguir recursos para restaurar algunos de los más valiosos y en prohibiciones de su demolición o alteración. Su capacidad coercitiva o proactiva era muy limitada pues carecía de instrumentos operativos verdaderamente eficaces.

La delimitación del “Centro Histórico” y la Corporación La Candelaria

Habría que esperar hasta mediados la década de los años 70 y comienzos de los años 80, cuando algunos de los fenómenos que hemos señalado eran ya muy visibles en el centro de Bogotá, para que aparecieran disposiciones más específicas que intentaban corregir lo que ya era considerado como una trayectoria indeseable. Se da inicialmente sobre el registro de la conservación. Aparece una noción que tendrá repercusiones en el futuro: la delimitación de una parte del centro, la más antigua, a la que se considerará como centro histórico y sobre la cual durante un tiempo se concentran las acciones de defensa y reanimación del centro. A mediados de los años 70, cuando se pone en marcha un proceso de descentralización de la ciudad, se crea una Alcaldía Menor (era la designación de la época) para las, aproximadamente, 90 hectáreas que rodean la Plaza de Bolívar: la Alcaldía de La Candelaria. Aunque era mucho más pequeña que las otras unidades locales de la ciudad, y sus límites no parecen responder (y de hecho no responden) a los criterios generales, se consideraba que el carácter histórico de esta zona ameritaba un tratamiento especial.

En el año 1980 se crea una institución que ha desempeñado un papel importante en la política estatal sobre el centro de la ciudad: la Corporación La Candelaria. Es una dependencia de la Alcaldía del Distrito Capital encargada de agenciar la política distrital sobre el centro histórico, delimitado precisamente como el área circundante a la Plaza de Bolívar, con un área ligeramente menor que la de la Alcaldía Local de La Candelaria (aunque realiza acciones esporádicas fuera de esta zona). Inicialmente se encargó de promover la restauración de los monumentos históricos más importantes del área y de actuar como control urbanístico para hacer cumplir las normas de preservación de la zona. Paulatinamente ha ampliado su rango de acciones. Hace intervenciones sobre el espacio público, realiza estudios sobre la zona, etc. Pero lo más importante es que busca concertar y comprometer a la población involucrada con varias acciones.

El centro histórico nunca dejó de alojar las sedes de algunas de las instituciones culturales más importantes de la ciudad, y más recientemente muchos grupos artísticos, teatrales y culturales en general encuentran

atractiva esta localización. Varias universidades han persistido en su localización central original y algunas se han instalado allí recientemente, al punto de que sus usuarios representan alrededor de la cuarta parte de los visitantes a todo el centro. La Corporación La Candelaria ha promovido la consolidación del centro histórico como núcleo cultural de la ciudad mediante varias acciones como el ofrecimiento de inmuebles para sedes culturales, galerías y grupos de teatro, el subsidio de la restauración de algunos inmuebles, e incluso el suministro de fondos para la operación de estos grupos y entidades.

Así mismo, y esto es un aspecto bien importante que tal vez es diferente en Bogotá que en la mayoría de otras ciudades de la región, en el centro histórico, a pesar de lo que hemos mencionado de la emigración de grupos de altos ingresos, esto nunca ha sido absoluto, y en La Candelaria persiste una cantidad no despreciable de habitantes de grupos de ingresos medios y altos. La Corporación promueve la atracción de residentes al centro histórico y propende por la coexistencia de sectores de diverso nivel económico. Existen incentivos para los residentes que habitan inmuebles históricos (los describiremos más adelante), y la Corporación promueve la remodelación y la construcción de proyectos habitacionales.

La reemigración de capas medias a lugares centrales y la renovación autocrática

Vamos a exponer varios procesos que tienen lugar a partir de los años 70 con distinto signo pero, a pesar de ello, están conectados entre sí y son muy pertinentes para entender las acciones estatales posteriores sobre el centro.

El primero se relaciona con lo que hemos mencionado sobre la composición de habitantes en el centro histórico. Como se ha dicho, el monoclasicismo de los residentes en el centro histórico, y en otras secciones (no todas) del centro de la ciudad, nunca fue total. En algunas zonas persistieron contingentes apreciables de habitantes de capas medias. En los años 70 se da un proceso de reemigración de grupos de ingresos medios y medio-altos: muchos ya se habían desplazado a localidades más al norte pero retornan a ciertos lugares del centro (incluyendo la Candelaria). Se

trata de un fenómeno relativamente complejo, que parece ser una expresión de la consolidación social de ciertos grupos medios intelectuales. En efecto, no se trata de capas medias en general, sino de grupos con estos ingresos pero con un perfil, reiteremos y digámoslo así, intelectual, que adquieren cierta masa crítica y se desmarcan de las pautas de comportamiento de los grupos más ricos. Buscan, por lo tanto, lugares propios rompiendo con el patrón más o menos imitativo de otros grupos medios que buscan lugares cercanos a las elites, generalmente periféricos. Para estos grupos intelectuales el centro, y particularmente algunas zonas aledañas a él, tiene atractivos por la oferta cultural, por el valor arquitectónico y patrimonial de sus inmuebles, e incluso porque allí se aglutinan un buen número de puestos de trabajo o de actividad que les concierne (recuérdese la concentración de universidades y de entidades culturales). Algunos regresan a La Candelaria fortaleciendo allí el peso de los ingresos medios, y otros se ubican en otras zonas del centro, sobre todo hacia el norte. Ha sido muy notable este fenómeno en una localidad que en el pasado fue periférica del centro tradicional hacia el norte pero que paulatinamente ha sido involucrada por él: La Macarena, donde se ha dado un proceso relativamente similar a lo que en los medios anglosajones se conoce como *gentrification*. Es una zona que originalmente era de clase media, con una sección de ingresos altos, pero que había sido paulatinamente abandonada por estos grupos. Contigua a ella había dos barrios muy populares y antiguos, que hacían parte del cinturón periférico de pobreza de épocas del modelo concéntrico de la ciudad. A partir de los años 70 comienza a recibir nuevos habitantes de estos grupos intelectuales que hacen de este sitio uno de sus focos identitarios, y que recuperan físicamente los inmuebles, y cuyos precios se recuperan.

Este fenómeno fue reforzado por una acción estatal que estaba débilmente conectada con las políticas sobre el centro: con el ánimo de promover la producción de vivienda en general, y con la idea de aprovechar la infraestructura urbana, que era escasa en la periferia, pero disponible en el centro, el organismo del orden nacional encargado de la financiación de vivienda, el Banco Central Hipotecario, decidió favorecer la construcción de grandes edificios en altura para sectores medios en el área central. Esto se hizo mediante líneas de crédito subsidiadas para algunos promotores privados, pero, sobre todo, con la promoción directa del mismo

BCH. Desde luego, esto le dio un impulso a estas corrientes de retorno de grupos medios al centro y, en el caso de La Macarena, esto fue decisivo pues se construyó un complejo habitacional, las Torres del Parque, con un gran valor arquitectónico que consolidó este proceso de formación de enclaves de sectores medios intelectuales en el centro.

Este fenómeno, que fue percibido como un caso muy exitoso de revitalización del centro, va a tener varias secuelas que desafortunadamente no tuvieron el mismo éxito. Con el apoyo del mismo banco, pero con menos subsidios, promotores privados van a intentar replicar esta experiencia pero en el borde occidental del centro. Tuvieron muchas dificultades para vender las viviendas y la operación fue poco exitosa.

Lo más notable fue otra operación adelantada directamente por el BCH y que fue una de las operaciones más importantes sobre el centro en la década de los años 80. Este banco decidió emprender un proyecto de renovación urbana en un barrio inmediatamente contiguo hacia el sur del centro histórico, el barrio de Santa Bárbara. Este era uno de los barrios más antiguos de la ciudad, prácticamente el único superviviente de la época colonial fuera de La Candelaria y era su prolongación. Siempre fue de un nivel social un poco menor y, en ese momento, tenía bastantes ocupantes muy pobres, particularmente en inquilinato. Pero también tenía ocupantes de otros ingresos, conservaba un número apreciable de inmuebles antiguos en buen estado y su tejido urbano, aunque deteriorado, era notable. Con un criterio muy debatible de profilaxia social (“*classes laborieuses, classes dangereuses*”) el BCH decidió erradicar este asentamiento popular que era inmediatamente aledaño al Palacio Presidencial y reemplazarlo por un conjunto de clase media. De nada valió el hecho de que varios estudios técnicos contratados por el mismo banco concluyeran que era preferible una acción diferente que la renovación de “*bulldózer*”, ni que la asociación de propietarios del barrio propusiera su participación en una renovación de los inmuebles existentes. El BCH adquirió y demolió 18 hectáreas del barrio, con el ánimo de reproducir la experiencia de la Torres del Parque en La Macarena (incluso se contrató a los mismos diseñadores).

Aunque el proyecto desde el punto de vista arquitectónico es interesante, en tanto operación inmobiliaria, desembocó en un fracaso resonante. Probablemente en esto influyó que la ubicación del proyecto Nueva Santafé, a diferencia del Torres del Parque (que queda hacia el norte), sea

en el borde sur del centro, desconectado con la parte más rica de la ciudad donde los pretendidos clientes mantienen interacciones importantes. También probablemente ayudó a este resultado el hecho de que mientras que en las Torres del Parque los barrios populares aledaños son unos pocos, lo adyacente a la Nueva Santafé es un mar de asentamientos mucho más pobres y muy numerosos, lo cual magnifica los roces y tensiones con ocupantes de sectores medios, que si bien en esta capas intelectuales son menos intensas que en otros grupos, no son de ninguna manera inexistentes. Lo cierto es que este proyecto, que tuvo una gran oposición política y se mantuvo contra toda protesta, apenas pudo vender con dificultad una primera etapa de cinco hectáreas, mientras que las restantes permanecen hasta hoy desocupadas, siendo, esa sí una fuente de deterioro social del área. Su balance es muy negativo como modelo de renovación destructiva y no cuenta con el concurso de la población involucrada.

El Plan Centro

Paradójicamente, por las mismas épocas de esta operación tan desafortunada, adelantada como hemos dicho por una entidad del orden nacional, la administración municipal, apoyada por otras entidades nacionales (y con la participación del mismo BCH), en 1985 formula una estrategia que pretende ser integral para la recuperación del centro, a la que se le denomina Plan Centro, y crea una oficina distrital encargada de coordinar y ejecutar sus acciones (Salazar y Cortés, 1993). Uno de sus aportes más importantes es la definición de unos objetivos y ciertos principios de acción que han permanecido hasta el presente.

Un aspecto importante de esta formulación es la redelimitación física de su ámbito de acción. Se considera que la política estatal no puede limitarse a lo que se ha definido como centro histórico, que debe reconocerse la dimensión de lo que funcionalmente opera hoy como centro de la ciudad (se plantea que incluso para tener efectividad sobre La Candelaria como centro histórico debe operarse sobre un conjunto espacial más amplio). Ahora bien, es posible que los linderos para la definición administrativa de lo que se considera centro, y tal vez como reacción a la estre-

chez anterior, ahora se han excedido: si el centro histórico abarca 70 hectáreas (el área de acción de la Corporación La Candelaria. La Alcaldía Local de La Candelaria tiene 93 hectáreas) la nueva definición del centro abraza 1.708. Parece claro que se incluyen áreas que están ya muy alejadas del nodo original y que probablemente no desarrollen sino de manera muy débil funciones centrales.

Por lo demás se plantean como objetivos recuperar el espacio público, promover la vivienda en el centro, buscar atraer las actividades terciarias superiores, mejorar la accesibilidad y movilidad y mejorar la imagen del centro.

Sin embargo, tanto los recursos como los instrumentos para lograr estos objetivos fueron muy limitados. Se reducían a autorizaciones normativas y acciones muy puntuales sobre el espacio público que se esperaba que indujera la acción de inversionistas privados y atrajera más población al centro. También se contaba con un incentivo para atraer a habitantes que ocuparan inmuebles de conservación (en realidad no estaba circunscrito al centro histórico sino que abarcaba otras zonas de preservación, pero las dos terceras partes de los inmuebles susceptibles de gozar de este beneficio estaban en la Candelaria). Consistía en la exención del impuesto predial y de las eventuales contribuciones de valorización que, en Bogotá, suelen ser de consideración con aquellos residentes que habitaran y mantuvieran en buen estado inmuebles declarados como sujetos de conservación. En Bogotá, las tarifas de servicios públicos están escalonadas progresivamente de acuerdo a una clasificación por estrato de ingreso: a estos mismos inmuebles, para efectos de estos pagos, se les asimilaba al estrato más pobre, lo que implica tarifas bajas.

No se ha hecho un ejercicio muy preciso sobre el impacto de estas acciones pero parece haber sido modesto. Si se juzgara por la renovación realmente efectuada, el balance sería muy poco satisfactorio: en el Acuerdo 6 de 1990 reglamentario de los usos de la ciudad se delimitaban como áreas de renovación urbana 308 hectáreas. Quince años después apenas se podían contar como 30 de ellas desarrolladas parcialmente. La población residente parece seguir disminuyendo: en el año 2000 esta área administrativa del centro tenía alrededor de 246.000 habitantes, 31.000 menos que quince años antes y 70.000 menos que treinta años atrás. La Candelaria, que tiene ahora alrededor de 25.000 habitantes, parece haber aumentado lige-

ramente su población y la reemigración de sectores de ingresos medios ha continuado allí y en La Macarena. La construcción en el centro, sin embargo, ha tenido muy poca actividad y los precios del suelo no se recuperan.

Fase reciente de la política de recuperación del centro: los macroproyectos, el Plan de Ordenamiento Territorial y nuevos instrumentos de gestión

Podría decirse que a partir de finales de los años 90 y hasta el presente se vive una nueva fase de política distrital sobre el centro de Bogotá que con matices y diferencias de énfasis ha mantenido una cierta continuidad durante las últimas cuatro administraciones de la Alcaldía de la ciudad.

No hay mayor novedad en los objetivos que pretenden alcanzar, que son prácticamente los mismos que los que acabamos de mencionar para el período inmediatamente anterior. Sin embargo, las modalidades de acción y los instrumentos sí varían de manera apreciable, al menos en lo declarativo en algunos aspectos, y en otros, indudablemente en los hechos (Bogotá, 2000).

El cambio parece estar ligado a profundas mutaciones legislativas que se viven durante este tiempo en materia urbanística (la Ley 9 de 1989 y sobre todo su revisión, la Ley 3888 de 1997, conocidas como leyes de reforma urbana) que redefinen el papel del Estado en estos procesos y sus principios. Esto desde luego es paralelo a transformaciones en las concepciones sobre la acción urbanística del Estado.

Destaquemos algunos aspectos que son pertinentes al respecto. En estas leyes se recupera la noción de que las acciones estatales deben estar enmarcadas en estrategias de conjunto que tengan en cuenta diversos determinantes del desarrollo urbano y con un horizonte estratégico. Esto implica que, si bien no se retoman las pautas de planificación urbanística espacialista y tecnocrática que parecen haber periclitado desde los años 80, se toma distancia con respecto a las concepciones del urbanismo posmodernista que considera como única línea de acción válida las intervenciones puntuales y subordinadas al mercado. Es así como en el año 2000 se aprueba para la ciudad un Plan de Ordenamiento Territorial, con vigencia de diez años, en el cual se insertan las políticas y objetivos sobre el centro.

El segundo elemento, que habría que destacar en esta concepción

sobre el accionar estatal, es la visión de que su papel busca trascender la simple reglamentación y las incitaciones puramente declaratorias. Se plantea que, en materia urbana, el Estado debe ser proactivo y debe entrar a articularse con otros agentes y con la población en general. En lo que respecta al centro esto tiene dos implicaciones importantes: la primera: el Estado va a tomar la iniciativa en acciones de envergadura sobre el centro y va a destinar a ello recursos fiscales importantes. La segunda: para estas acciones va a buscar el concurso de otros agentes privados, tanto los ocupantes de las áreas involucradas, como inversionistas.

El tercer elemento, que enmarca la política actual sobre el centro, es que pretende emplear para ello los muy interesantes instrumentos de los que se disponen en Colombia para la gestión del suelo urbano (consignados en la mencionada Ley 388) y desarrollar los principios que la inspiran que son de orden constitucional. Entre ellos destaquemos, en primer lugar, la noción de que el Estado debe velar por una adecuada repartición entre las cargas y beneficios de la urbanización, entendido ello como una búsqueda de la equidad entre los propietarios concernidos y entre estos y el conjunto de la población. En segundo lugar debe mencionarse el principio de que la comunidad, a través de los municipios y otros entes estatales, tiene el derecho de participar en los incrementos en los precios inmobiliarios resultantes de las acciones urbanísticas del Estado.

Para operar y ejecutar esta política, el Distrito creó la Empresa de Renovación Urbana, una entidad estatal (municipal) pero regida por el derecho privado, encargada de configurar y adelantar operaciones urbanas sobre zonas de renovación, especialmente en el centro, adquirir por las distintas vías que le proporciona la ley los terrenos e inmuebles necesarios para ello, ejecutar las obras correspondientes, asociarse bajo distintos esquemas con empresarios y otros agentes privados, y coordinar las acciones de diversas agencias distritales concernidas con sus proyectos.

Las acciones contempladas para el desarrollo de esta política se han clasificado en las siguientes categorías:

- Macroproyectos. Acciones de gran envergadura que buscan impactos profundos y amplios que transformen la dinámica de sectores amplios del centro y/o de la ciudad en su conjunto. Debe destacarse entre ellas,

la operación de más aliento que se ha desarrollado en la ciudad en los últimos tiempos, el sistema de transporte masivo conocido entre nosotros como Transmilenio, que tiene una escala de toda la ciudad. Desde luego, tiene un efecto importante sobre el centro pues mejora sensiblemente su accesibilidad desde zonas muy lejanas. Pero en lo que concierne propiamente a la recuperación del centro, el macroproyecto de mayor significación lo constituye el Parque del Tercer Milenio, una vasta operación de renovación urbana que consiste en crear en una de las zonas más deprimidas del centro un parque metropolitano de catorce hectáreas. Más adelante ampliaremos sobre ello.

- Proyectos de renovación urbana. Consisten en intervenciones de conjunto sobre áreas específicas del centro que articulan distintas acciones para su recuperación, utilizando la figura que proporciona la Ley 388 de los planes parciales. Se han delimitado varios de estos planes y algunos se están implementando: Plaza España-Hospital San José, Cementerio Central, Barrio San Martín, Barrio Las Cruces, Estación de la Sabana.
- Proyectos de espacio público. Son acciones de talla media que pretenden transformar el espacio público para impactar la dinámica inmobiliaria y urbana de sus alrededores. Uno de los más destacados es la operación conocida como el Eje Ambiental que consiste en la intervención de una de las avenidas que cruzan el corazón del centro, la avenida Jiménez dándole un tratamiento uniforme y semi-peatonal, recuperando un hilo de agua que pretende conservar en la memoria el hecho de que subterráneamente corre por allí el río San Francisco, paradigmático en la historia de la ciudad. Otro es la remodelación de la Plaza de San Victorino, el nodo de lo que hemos denominado el centro popular, que estaba muy deteriorado. En realidad, ambos son contiguos y por su talla conjunta se podría hablar de que constituyen otro macroproyecto (así lo consideraremos nosotros para efectos de la observación de la financiación).
- Proyectos especiales. Se trata de acciones puntuales de distinto carácter, generalmente pequeños, que tienen el propósito común de dinamizar el centro: intervenciones focalizadas en el espacio público, res-

tauración de monumentos e inmuebles significativos, renovación y ampliación de redes de servicios públicos, vialidad e infraestructura, acciones sociales sobre grupos que impactan significativamente la dinámica del centro.

La inversión distrital en acciones de recuperación del centro

Como se ha dicho, uno de los puntos distintivos de la actual fase de la política sobre el centro de Bogotá es la decisión gubernamental de movilizar recursos fiscales en una cuantía que permita acciones significativas sobre la dinámica del centro. Desde luego que se tiene en mente que estos no son los únicos recursos que animarán este proceso, sino que ellos estarán reforzados por inversiones privadas. Por lo pronto parece crucial tener información sobre la cuantía de la inversión que ha realizado el Distrito en estos asuntos. Sin embargo, la información al respecto es muy deficiente, casi inexistente, salvo cifras fragmentarias y sucintas que, a menudo, se contradicen entre sí. Hemos hecho un esfuerzo por consolidar cifras globales a partir de inversiones desagregadas que registra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La inversión distrital en el Parque del Tercer Milenio

Como hemos dicho, la inversión más significativa en términos de recuperación del centro de Bogotá lo constituye el Macroproyecto del Parque del Tercer Milenio. Miremos algunas de sus características.

Se ha mencionado ya que al occidente del centro tradicional se había consolidado a lo largo de los años en un foco de marginalidad y degradación física y social que tenía un impacto no sólo sobre el centro sino sobre la ciudad como un todo. Se conocía como la calle del Cartucho y era un lugar donde el control social había colapsado: ni siquiera la fuerza pública se atrevía a penetrar y el sitio aglutinaba no sólo la indigencia más oprobiosa, sino que era un santuario para el expendio de drogas, la compraventa de objetos robados y la violencia.

El antiguo barrio de Santa Inés, que en su momento era una zona residencial de sectores medios altos, se había deteriorado tanto social como físicamente (los inmuebles estaban prácticamente destruidos, y sus propietarios legales no tenían ningún control sobre ellos) e impactaba muy negativamente no sólo en el centro como un todo sino en la ciudad en su conjunto.

Uno de los propósitos de Enrique Peñalosa, que ejerció la Alcaldía de la ciudad entre 1998 y 2000, fue atacar este problema cuyo tratamiento venía siendo aplazado por años y cuyas proporciones eran ya casi incontrolables. Se propuso, entonces, hacer una operación de renovación de gran envergadura, demoliendo este amplio sector en decadencia y construyendo, en su lugar, un parque de escala metropolitana de 14 hectáreas.

El proyecto comenzó a ser ejecutado en 1999. Fue continuado por la administración siguiente, la segunda del alcalde Antanas Mockus (2001-2003), y por la actual Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007). Aunque está muy avanzado y ha sido oficialmente inaugurado no ha culminado completamente.

La inversión del proyecto tiene tres rubros fundamentales. El primero de ellos, y el más significativo, es el de la compra de tierras. La gestión del proyecto optó por la estrategia de comprar los terrenos necesarios a sus propietarios por su precio comercial, estimado éste por las autoridades catastrales de la ciudad y de la nación. El otro rubro importante lo constituye el gasto en la construcción misma de las obras del parque. Hay, sin embargo, un tercer rubro que tiene una gran importancia: como este proyecto afecta a un número importante de habitantes de la zona, y sobre todo a una población de extrema vulnerabilidad social, se contemplan gastos importantes de asistencia social y compensación a estos grupos.

A continuación presentamos las cifras que hemos podido consolidar, que son expuestas, tanto en pesos constantes de 2005, como en dólares constantes del mismo año (ciertas variaciones que pueden parecer sorprendentes entre estas dos cuentas obedecen a las fluctuaciones en la tasa de cambio y la evolución del ritmo de inflación en Colombia y en el exterior).

Cuadro 1				
Inversión distrital en el Parque del Tercer Milenio				
(Millones de pesos constantes de 2005)				
	Compra de terrenos	Adecuación construcción y estudios	Compensaciones y acción social	Total
1999	20.991	163	3.820	24.974
2000	11.707		1.065	12.772
2001	814	483	2.653	3.950
2002	3.233	2.272	4.142	9.647
2003	26.488	79	2.639	29.206
2004	6.013	9.338	1.237	16.588
2005*	1.556	12.763	502	2.486
Total	70.801	12.763	16.059	99.624
%	70,80	12,81	16,06	100,00

*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros.

Cuadro 2				
Inversión distrital en el Parque del Tercer Milenio				
(Miles de dólares constantes de 2005)				
	Compra de terrenos	Adecuación construcción y estudios	Compensaciones y acción social	Total
1999	12'183	94	2'217	14'494
2000	5'420		493	5'913
2001	348	206	1'133	1'687
2002	1'311	921	1'680	3'913
2003	9'044	27	901	9'972
2004	2'195	3'409	452	6'055
2005*	668	184	215	1'066
Total	31'167	4'841	7'092	43'101
%	72,31	11,23	16,45	100,00

*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros.
Fuente: DAPD y cálculos del autor.

Como puede verse, hasta el momento, durante los siete años del desarrollo del proyecto, el Distrito Capital de Bogotá ha desembolsado una suma que equivale en pesos constantes de 2005 a cerca de cien mil millones de pesos. Ello equivale, también en dólares constantes de 2005, a cerca de 43 millones de dólares.

Debe destacarse, de otro lado, la altísima proporción que representan las compras de tierras, que son el grueso de los gastos de la operación: en pesos constantes serían casi 70,8% de lo invertido y en dólares, 72,3% (la diferencia se debe a la evolución de la tasa de cambio). Lo que es propiamente la actividad constructiva del parque apenas representó entre 12,8% y 11,2%, respectivamente. Los gastos en compensaciones y acción social cerca de 16,45%. Aunque éste es un cálculo difícil, porque la mayoría de estos terrenos se compraron con edificaciones, el precio por metro cuadrado en promedio fue de alrededor 400.000 pesos (unos 170 dólares) precio que parece elevado pues, si bien se trata de una zona central, era un área muy degradada, con edificaciones muy deterioradas y con muchas

Cuadro 3

Inversión en el Parque del Tercer Milenio por alcaldías

Alcaldía	Millones Pesos	Miles de Dólares
1998-2000 Enrique Peñalosa	37.786	20'407
2001-2003 Antanas Mockus	42.803	15'572
2004-2007 Luis Eduardo Garzón	19.074	7.122

Nota: En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros. Las cifras son en pesos y dólares constantes de 2005.
Fuente: DAPD y cálculos del autor.

dificultades de explotación económica.

El cuadro 3 nos muestra que las tres últimas administraciones de la ciudad han tenido continuidad en el desarrollo del proyecto. A grandes ras-

gos, las administraciones Peñalosa y Mockus avanzaron cada una 40% de los fondos (las diferencias en dólares y pesos se deben a la razón ya anotada), y la administración Garzón alrededor de 20%. Pero, como se ha apuntado, los datos de 2005 no están completos y pueden elevarse significativamente porque tanto la ejecución como el reporte de ellos suelen acumularse en los meses finales del año (los que no estaban todavía registrados en los datos disponibles) y porque, como veremos, hay aún algunas acciones importantes que se pretenden avanzar ulteriormente.

La inversión general del Distrito en el centro

Como se ha señalado, la acción del Distrito con respecto al centro no se limita a este gran proyecto sino que involucra una gran cantidad de otras acciones que están orientadas de manera explícita a los mismos propósitos y que, si bien cada una de ellas es de talla mucho menor, en conjunto pueden ser tan significativas o más que aquellas de mayor envergadura. Aquí hemos hecho un esfuerzo por dimensionar la magnitud de los fondos fiscales que se han comprometido en estos procesos.

No creemos que todos los gastos o las inversiones que físicamente tienen lugar en el territorio que consideramos centro son pertinentes para el tema que nos ocupa, la reanimación del centro. Hemos seleccionado las inversiones y operaciones que concientemente se plantean este propósito y aquellas que coinciden con las consideraciones sobre objetivos intermedios o instrumentos de la política. Así, hemos incluido las intervenciones sobre el espacio público, las acciones de restauración o conservación de monumentos, las iniciativas de renovación y modernización de redes, las acciones encaminadas a formalizar y ordenar la venta ambulante, las que tienen que ver con mejoras en la seguridad, las iniciativas de auxilio y manejo de la indigencia, etc.

Por otro lado, hemos incluido el ya mencionado Macroproyecto del Parque del Tercer Milenio y hemos agregado, como un proyecto aparte por su magnitud, lo que se conoce como el Eje Ambiental, que ya hemos mencionado, y del cual contemplamos dos períodos: su misma construcción entre 1998 y 2000, y la construcción en su espacio de una rama del sistema de transporte masivo Transmilenio, entre 2002 y 2003. Los resul-

Cuadro 4**Inversión distrital en el centro tradicional**

(Localidades de La Candelaria, Santafé y Los Mártires)

Millones de pesos constantes de 2005

	Parque del Tercer Milenio	Eje Ambiental	Otras inversiones	Total
1998		273	8.193	8.466
1999	24.974	1.519	22.094	48.587
2000	12.772	1.415	9.162	23.349
2001	3.950		1.910	5.859
2002	9.647	15.004	28.065	52.716
2003	29.206	5.339	28.014	62.559
2004	16.588		19.579	36.168
2005*	2.486		16,592	19.078
Total	99.624	23.277	125.416	256.782

*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros.

Fuente: DAPD y cálculos del autor.

tados son:

Cuadro 5**Inversión distrital en el centro tradicional**

(Localidades de La Candelaria, Santafé y Los Mártires)

Miles de dólares constantes de 2005

	Parque del Tercer Milenio	Eje Ambiental	Otras inversiones	Total
1998		193	5'797	5'990
1999	14'494	882	12'823	28'199
2000	5'913	655	4'241	10'810
2001	1'687		816	2'503
2002	3'913	6'086	11'383	21'382
2003	9'972	1'823	9'565	21'360
2004	6'055		7'147	13'202
2005*	1'066		7'118	8'184
Total	43'101	9'639	58'890	111'629

*En el año 2005 las cifras son incompletas ya que a la fecha no han culminado los registros.

Fuente: DAPD y cálculos del autor.

Lo más destacado de estas cifras es que muestran que el volumen conjunto de esas otras inversiones de pequeña escala es tan elevado como el de los macroproyectos que aparecen tan visibles. En efecto, si sumadas las inversiones distritales del Parque del Tercer Milenio y el Eje Ambiental con su ramal de Trasmilenio llegan a 123.000 millones de pesos de 2005 (52 millones 739 mil dólares) estas acciones más pequeñas ascienden a 133.449 millones de pesos (58 millones 890 mil dólares).

Las tres últimas administraciones han tenido un comportamiento muy semejante en estas inversiones más pequeñas para la recuperación del centro. En términos de su promedio anual la de Mockus y Garzón aparecen un poco más elevadas que la de Peñalosa (19.330 millones y 18.036 millones respectivamente, contra 13.150 bajo Peñalosa). Véase que en dólares constantes son muy parecidas, un poco más de siete millones de

Cuadro 6				
Monto de inversiones en el centro diferentes a macroproyectos por administración				
	Total		Por año	
	Millones Col\$ de 2005	Millones US\$ de 2005	Millones Col\$ de 2005	Millones US\$ de 2005
Peñalosa	39.449	22'861	13.150	7'620
Mockus	57.989	21'764	19.330	7'255
Garzón	36.171	14'265	18.086	7'132
Total	133.609	58'890	16.701	7'361

Fuente: DAPD y cálculos del autor.

dólares por año.

Efectos de las inversiones distritales en el centro

Ahora bien, si en los últimos ocho años la administración distrital ha invertido en el centro 257 mil millones de pesos (112 millones de dólares) parecería conveniente saber qué efecto ha tenido esta inversión. Para hacer

esto rigurosamente se tendría que elaborar un ejercicio mucho más exigente de lo que aquí podemos hacer, pero por lo pronto señalemos algunos indicios muy aproximados que aparecen en la actividad inmobiliaria.

En el cuadro 7 tenemos información sobre la actividad constructiva en el centro y su peso en el total de la ciudad para dos años de la década de los 80 y para los últimos 15 años. Para hacerla más clara presentamos la información como promedio anual y por períodos de tres años.

En lo que se refiere a la construcción de oficinas vemos que en 1986-87 el centro participaba en una proporción importante (31%) de la producción de este tipo de espacio en la ciudad. En la década de los 90, la construcción de oficinas en el centro sigue las oscilaciones de esta actividad en la ciudad en lo que se refiere a su volumen absoluto, pero no hace más que reducir paulatinamente su participación. A partir de 2000 no se producen oficinas en el centro. Los ingentes esfuerzos fiscales del municipio no parecen traducirse, al menos por ahora, en la reanimación de la construcción de estos inmuebles. Sin duda, el soporte de actividades administrativas y de gestión que constituyen una de las funciones más importantes del centro y que la política quiere reforzar.

En lo que se refiere a la producción de vivienda, el panorama es muy similar. En los años 86-87 ya la participación del centro en esta actividad era muy baja, un poco más de 2%. En la década de los 90 mantiene un nivel de participación menor, y en los últimos seis años se reduce a alrededor de 1%. Tampoco parece que las acciones del distrito hayan tenido el efecto deseado.

En la construcción de locales comerciales hay una evidencia un poco diferente. En la década de los 80 las cifras muestran que en el centro se construía alrededor de la quinta parte de los locales que se edificaban en la ciudad. Durante los 90 esta proporción cae dramáticamente, hasta representar entre 2000 y 2001 apenas 2%. Pero, en los últimos tres años hay una recuperación muy notable. En términos absolutos se construye en el centro más que en los años 86-87. Y, en términos relativos, la participación del centro vuelve a alcanzar un significativo nivel de alrededor de 15% del total del área comercial construida en la ciudad. Otros indicios sugieren que este fenómeno parece centrarse en el comercio popular. No parece muy aventurado conectar este resultado positivo con acciones estatales. Lo más probable es que esté asociado a la construcción de

Transmilenio que ha mejorado la accesibilidad al centro, en particular de sectores de ingresos medios y bajos, los principales usuarios de este tipo

Cuadro 7						
Construcción en el centro y participación en el total de Bogotá según usos						
	Oficinas		Viviendas		Locales comerciales	
	M ² construidos	% del tot. de Bogotá	Unidades	% del tot. de Bogotá	M ² construidos	% del tot. de Bogotá
86-87	18.753	31,05	725	2,27	35.126	20,49
91-92-93	9.948	8,52	216	0,68	9.135	10,77
94-95-96	14.327	5,07	169	0,51	11.914	9,42
97-98-99	734	1,11	612	3,00	4.081	6,60
00-01-02	0	0	302	1,24	427	2,93
03-04-05	0	0	312	0,90	39.332	14,82

* Datos promedio anuales.
Fuente: CAMACOL. Estudios de oferta y demanda para Bogotá. Cálculos del autor.

de transporte.

Otro indicador que puede darnos alguna idea del efecto de estas acciones sobre el centro es la evolución de los precios del suelo. Más que su trayectoria absoluta, que está muy determinada por fenómenos inmobiliarios globales, parece más elocuente para examinar si se están presentando algunos hechos de cambio estructural en el papel del centro en el mercado inmobiliario, observar la evolución relativa de sus precios con respecto a otras secciones de la ciudad que tengan un papel comparable para la ciudad. En el cuadro 8 hemos realizado este ejercicio para tres actividades. De un lado, comparamos las secciones del centro destinadas a oficinas y a comercio general, o sea las secciones que podrían identificarse con el centro tradicional, con un conjunto de otros lugares de la ciudad en los que se desarrollan esas mismas funciones. De otro lado, comparamos dos secciones del centro en lo que se refiere a la actividad residencial, La Candelaria (el centro histórico) y el proyecto ya mencionado de Nueva Santafé, con una serie de barrios residenciales para secto-

res medios en otras zonas de la ciudad. Finalmente, comparamos los precios de la zona de San Victorino, que es el nodo de lo que hemos denominado el centro popular, con un conjunto de otros núcleos dedicados al comercio popular. Lo que presentamos es la razón de sus promedios respectivos. El valor 1 indicaría que el nivel de precios del suelo en el centro en cada momento es igual al de las zonas comparables. Su aumento muestra que el suelo en el centro se valoriza relativamente y su disminución significa lo contrario.

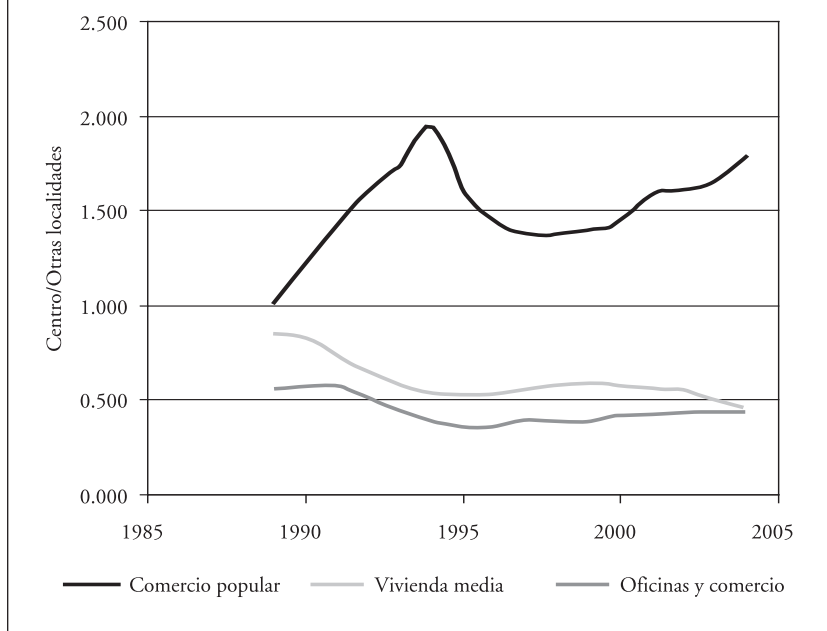
Tanto en oficinas como en vivienda de ingresos medios se ve que a principios de los años 90 hay una caída relativa notable de los precios en el centro, lo cual parece apoyar lo ya aludido referente a la pérdida del atractivo del centro para esos propósitos, que parece estar manifestándose con intensidad en esta época. Hay una levisísima recuperación al final del período en los precios del suelo para oficinas pero en las áreas de vivienda la tendencia a la reducción se mantiene. No parece haber evidencias de recuperación significativa de la dinámica inmobiliaria en estas secciones que podríamos decir que constituyen el centro tradicional y habría que decir que las acciones realizadas para alcanzar este objetivo no parecen estar teniendo efecto por lo pronto.

El precio del suelo en el centro popular muestra una trayectoria bien distinta. En primer lugar, mientras que en las otras dos actividades el nivel absoluto del precio del suelo es mucho menor que sus contrapartes en otras secciones de la ciudad y oscila alrededor de niveles de 50%, en lo que se refiere al comercio para ingresos bajos el centro popular tiene precios claramente superiores a otros lugares. Es decir, que el centro es el sitio más apreciado para esta actividad en toda la ciudad. De otro lado, a comienzos de los años 90, cuando el precio de la tierra de las otras actividades estaba bajando relativamente, en el centro popular estaba creciendo de manera importante. Puede ser un indicio de esta contraposición a la que hemos aludido entre actividades centrales tradicionales y populares. A finales de los años 90 decae relativamente el precio del suelo del centro popular con respecto a otras áreas comerciales populares, pero desde hace siete años, más o menos en la época de las intervenciones del Distrito, el precio en el centro popular está creciendo de manera significativa en términos relativos, y la tierra está casi al doble de lo que cuesta en otros centros de comercio para ingresos bajos.

Cuadro 8			
Evolución relativa de los precios del suelo en el centro de la ciudad			
Centro/Otras localidades			
Año	Oficinas y comercio	Vivienda media	Comercio popular
1989	0.551	0.845	1.018
1990	0.565	0.831	1.224
1991	0.566	0.730	1.426
1992	0.506	0.642	1.615
1993	0.441	0.573	1.746
1994	0.387	0.529	1.946
1995	0.351	0.526	1.604
1996	0.356	0.528	1.448
1997	0.387	0.556	1.370
1998	0.383	0.574	1.379
1999	0.389	0.585	1.397
2000	0.414	0.576	1.453
2001	0.432	0.550	1.588
2002	0.432	0.553	1.616
2003	0.438	0.484	1.659
2004	0.438	0.459	1.789

Gráfico 1

Evolución relativa del los precios del suelo en el centro



El cuadro 9 nos muestra otro aspecto bien interesante. Si comparamos el precio del suelo en el centro popular con respecto al centro tradicional vemos que en el primero el precio es más elevado, y que a lo largo del tiempo esta diferencia crece de manera importante, hasta ubicarse en un nivel cercano al doble. Esto no solamente confirma la paradoja señalada de que una actividad destinada a sectores de ingresos bajos puede arrojar rentas superiores a las de actividades orientadas hacia grupos de mayores ingresos, sino que esto parece estar profundizándose en los años más recientes. O sea que el centro popular sí parece estar consolidándose absoluta y relativamente. Pero esto se presenta desde antes de la puesta en marcha de las acciones de recuperación del centro, aunque la tendencia se mantiene y se acentúa cuando las acciones estatales tienen lugar.

En definitiva, aunque estos indicios son muy sucintos y parciales, la

imagen que ellos ofrecen es la de que el muy significativo esfuerzo que ha hecho la administración para cambiar la dinámica del centro no parece tener, por lo menos no hasta el momento, una repercusión clara en el sentido esperado. La actividad constructiva de las actividades terciarias superiores y de vivienda sigue más o menos paralizada y esto se refleja en que los precios de los terrenos centrales que las sustentan, continúan en niveles bajos. Lo que parece tener vigor es la actividad del centro popular que ha visto crecer el volumen de construcciones para ese fin y el precio de las tierras correspondientes. Inesperadamente lo que se observa es un reforzamiento del carácter popular monoclasista del centro, algo que venía ocurriendo antes de estas acciones y que no se considera un resultado favorable en sí mismo.

Cuadro 9			
Evolución relativa del precio del suelo en el centro tradicional y en el centro popular			
Año	Centro popular/ Centro tradicional	Centro tradicional	Centro popular
1989	1.10	65,100	71,488
1990	1.24	91,477	113,568
1991	1.39	129,334	180,416
1992	1.58	181,498	286,613
1993	1.65	275,912	455,320
1994	1.81	400,000	723,333
1995	1.67	486,000	810,000
1996	1.67	540,000	900,000
1997	1.61	590,000	950,000
1998	1.74	575,000	1,000,000
1999	1.71	555,000	950,000
2000	1.68	595,000	1,000,000
2001	1.77	620,000	1,100,000
2002	1.75	630,000	1,100,000
2003	1.77	650,000	1,150,000
2004	1.97	660,000	1,300,000

Gráfico 2

Evolución relativa del precio del suelo en el centro popular/
centro tradicional

*Algunos comentarios sobre la utilización
de instrumentos de gestión del suelo*

Examinemos ahora, aunque sea muy brevemente, la utilización de los instrumentos de gestión del suelo que ofrece la legislación colombiana.

Lo que habría que destacar es que hasta el momento en estas acciones sobre el centro de la ciudad, prácticamente no se han utilizado estas herramientas. Para la ejecución de la primera fase del Eje Ambiental se usó el mecanismo que para nosotros es ya tradicional: la Contribución de Valorización, con lo cual este gasto estatal se financió con el aporte de los propietarios de los inmuebles situados en su rango de influencia de los que podría colegirse que resultaron beneficiados en los precios de sus propiedades como efecto de esta obra. Sin embargo su monto es muy pequeño con relación al conjunto de inversiones sobre el centro: apenas unos 3.200 millones de pesos de 2005 (1,8 millones de dólares).

El resto de las intervenciones estatales, particularmente las correspondientes al Parque del Tercer Milenio y a otras acciones sobre el espacio público, se han hecho de manera unilateral, a cargo del erario público, y sin ninguna retribución por parte de los propietarios de las tierras e

inmuebles que eventualmente puedan verse favorecidos con ellas.

Mención especial amerita la ya aludida decisión con respecto al Parque del Tercer Milenio de comprar los terrenos requeridos para esa obra a sus propietarios y pagarlos a precios comerciales. Los precios pagados, en principio, parecen elevados. Su monto parece haber sido alrededor del doble de lo que en su momento costaba la tierra en La Candelaria o en Nueva Santafé, barrios centrales que no padecían el deterioro de Santa Inés y sus ocupantes tenían un nivel socioeconómico claramente más elevado. Se puede argumentar que muchos de los terrenos adquiridos estaban edificadas, pero en general estos inmuebles eran obsoletos y casi destruidos, con poquísimo o nulo valor comercial. También podría aducirse que estos lotes tendrían un mayor valor a causa de la expectativa de soportar en el futuro funciones de centro popular de comercio. Pero ésta sería solamente una expectativa, pues en el momento de la compra esta área sólo se destinaba a residencia de ingresos muy bajos y a comercio local. Para su concreción como renta real en comercio popular central debía contarse con la acción de renovación del Estado para su adecuación y reconversión. Si es cierto que estos avalúos fueron realizados siguiendo las pautas indicadas por la reglamentación de la Ley y, en principio, hay que creer en ello, esto hace pensar que estos procedimientos legales deben ser examinados con atención. Lo cierto es que se pagó por unos terrenos degradados, sin mayor utilización económica, una suma muy superior al precio del suelo en el centro histórico que no sufría estos traumas. Da para pensar si en la tasación de estos lotes no estuvieron incorporadas las expectativas de crecimiento del precio generadas por la anticipación del impacto de las mismas obras estatales de recuperación de la zona, lo cual aparece como una paradoja muy difícil de aceptar (el Estado debe pagar el alza en el precio del suelo generada por su misma acción) sino que esto va en contravía del espíritu y de la letra de la Ley de Reforma Urbana.

Pero, aún dejando al margen la discusión sobre el nivel del precio pagado por el suelo, es discutible la conveniencia de dos decisiones que se tomaron al respecto: la primera la de simplemente comprar los terrenos requeridos para la construcción del parque; la segunda: la opción de no exigir a los propietarios nada del eventual incremento en el precio del suelo de los terrenos aledaños.

Esto último se defiende porque se dice que precisamente lo que se

quiere es incentivar la inversión privada en esas áreas, que es difícil de atraer, y que un cobro por parte del Estado elevaría los precios del suelo y desanimaría a los inversionistas.

Parece haber alguna confusión en este razonamiento. Los precios del suelo no aumentan en función del monto de las inversiones estatales ni de los cobros que eventualmente pueda hacer el Estado por ellas. El cambio del suelo se eleva por los cambios que estas inversiones introduzcan en el uso de estas áreas, si logra atraer más comercio, si atrae demanda por vivienda o por otras actividades. Si el Estado no cobra nada por sus inversiones, y estos efectos son previsibles, la totalidad de los incrementos en el precio del suelo son capturados por el propietario original de las tierras que anticipa estas alzas en su negociación con el promotor. Es decir, en caso de que el Estado no exija ningún gravamen, el promotor debe pagar al propietario la totalidad de estos incrementos. Si, en cambio, el Estado sí exige una participación en estos incrementos del precio, como lo contempla la Ley, el precio cobrado por el propietario se contraerá en la misma proporción: no afecta al promotor, que es el agente que normalmente toma la iniciativa de estas acciones ya que esto rara vez lo hace el propietario original, en especial cuando se trata de operaciones complejas y que demandan inversiones cuantiosas. Favorecer indiscriminadamente al propietario del esfuerzo fiscal realizado por el Estado lo que es una transferencia a ellos proveniente del conjunto de los ciudadanos y contribuyentes no es sinónimo de incentivar la inversión.

Si lo que se tiene en mente es favorecer la acción de promotores que compran el suelo a precios bajos, los imperantes antes de que la intervención tenga lugar, a propietarios desinformados o con débil poder de negociación, es decir una operación especulativa, habría que decir que además de que su legitimidad es dudosa (la Ley se orienta más bien a erradicar la especulación que a promoverla) su eficacia también es discutible. Existen indicios que permiten pensar que la falta de respuesta por el momento de la inversión privada frente a los esfuerzos estatales puede atribuirse bien sea a forcejeos entre propietarios y promotores, o a estrategias de estos últimos por incrementar aún más los precios del suelo.

Ahora, el acto de comprar anticipadamente el grueso de los terrenos de manera anticipada implica comprometer por largo tiempo recursos estatales muy importantes que en realidad consisten en una transferencia

y no en una inversión real. Hemos visto que en el caso del Parque del Tercer Milenio esto significó 70% del gasto estatal. La Ley colombiana de gestión urbana ofrece posibilidades alternativas para tener acceso a esos terrenos por vías que no impliquen egresos onerosos para el Estado, mediante figuras como el reajuste de tierras, la distribución equitativa de cargas y beneficios, los planes zonales y parciales, etc.

Para ilustrar estas posibilidades pensemos en una línea posible de acción: se hubiera podido involucrar en una sola operación a los dueños de los terrenos que serían efectivamente utilizados en la construcción del parque, y a los propietarios de los terrenos adyacentes que permanecerían como propiedad privada y que recibirían el impacto positivo en sus precios. Estos incrementos se podrían haber repartido entre todos los propietarios y de esta manera reintegrarles sumas equivalentes al precio original de sus terrenos, incluso podrían participar en parte de los aumentos de precio, y al mismo tiempo se reduciría o eliminaría el peso sobre las finanzas municipales. Los recursos fiscales así liberados podrían utilizarse en inversiones reales con mayor impacto sobre el proceso de renovación o, desde luego, podrían ser destinados a otros propósitos que la administración juzgue que sean más prioritarios.

Un referente que permite mostrar que reflexiones como las que acabamos de presentar no son especulaciones gratuitas y que estas posibilidades que da la Ley tienen un sustento en la dinámica económica e inmobiliaria subyacente a estas operaciones la proporciona la alusión a una acción ulterior de la misma administración que todavía está en marcha pero que parece tener muy buenas perspectivas.

Los operadores del proyecto del Parque del Tercer Milenio compraron un área un poco mayor que la estrictamente necesaria para la construcción. Específicamente adquirieron 2,8 hectáreas situadas precisamente entre el límite de lo que sería el parque y el nodo del Centro de Comercio Popular de San Victorino. Esta área sigue como propiedad distrital. En este globo se tiene programada, con excelentes posibilidades de desarrollo, la construcción de un centro comercial de tipo popular muy ambicioso. Se piensa producir allí 1.400 locales comerciales y 46 oficinas en 57.000 metros cuadrados de construcción a precios de venta por metro cuadrado que oscilan entre 10 y 12 millones pesos por metro cuadrado construido (entre 4.300 y 5.200 dólares). Este programa sí parece haber

despertado el interés inmediato de varios promotores. Si el Distrito actúa simplemente como propietario, vende estos terrenos (que en términos de área vendible son alrededor de 23.800 metros), y lo hace al precio predominante en el centro popular inmediato, es decir, de San Victorino que es, según datos de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, de 1'400.000 por metro cuadrado (alrededor de 600 dólares x m²) se podrían recuperar alrededor de 33.000 millones de pesos (14 millones trescientos mil dólares), casi la mitad de lo que se gastó en compra de tierras. Incluso valorando el precio original de la tierra en 400.000 pesos (173 dólares) que, como se ha dicho, parece alto, el incremento por metro cuadrado de tierra sería de un millón de pesos (429 dólares). En total 23.800 millones de pesos. Es cierto que esto atañe a la zona adyacente donde es esperable que los incrementos del precio sean más cuantiosos, pero sólo involucran un área menor. Si se hubiera hecho una operación del tipo que sugerimos sobre todos los bordes del parque, probablemente hubiera habido una plusvalía suficiente para adquirir la totalidad de los terrenos con este recurso, sin acudir a la erogación fiscal unilateral.

Proyectos programados y líneas de acción

La actual administración tiene programada una serie muy ambiciosa de operaciones de distinto carácter y tamaño que son la continuidad de las ya realizadas, algunas para valorizar y consolidar las intervenciones (como la que acabamos de aludir de un centro comercial popular anexo a San Victorino), como otras que pretenden crear nuevos impactos. Esto hace parte de un Plan Zonal del centro que prepara esta administración, que todavía no ha sido presentado oficialmente en todo detalle, pero sobre el cual se han hecho anuncios fragmentarios.

Se propone promover vivienda nueva para, en el largo plazo, duplicar el número de residentes en el centro (de 250.000 a 500.000). Se habla de distintos proyectos de este tipo en varios bordes de la zona central: al sur, limitando en esta dirección con el Parque del Tercer Milenio, en el barrio San Bernardo se pretende construir un conjunto de viviendas para sectores populares en donde se combinen residencias con talleres artesanales.

Cerca de allí se está ampliando y acondicionando una avenida, la de Los Comuneros, que configure el centro en esa dirección. En su entorno se pretende construir 2.800 viviendas orientadas hacia una posible demanda de trabajadores de un complejo hospitalario que funciona en sus inmediaciones desde hace tiempo.

Al occidente, el Distrito tiene algunas tierras del antiguo matadero de la ciudad y con ellas se pretende lanzar un proyecto que articule las tierras aledañas y aproveche las ventajas zonales que proporcionan dos ramales de Transmilenio que atraviesan la localidad, para generar nueva vivienda y trasladar una universidad oficial. Está programada la construcción de alrededor de mil nuevas soluciones habitacionales. En otro proyecto vial, en el límite occidental del centro (Av. Mariscal Sucre) se plantea producir otras 1.100 viviendas.

En el corazón del centro tradicional, sobre el Eje Ambiental, se plantea la renovación de una hectárea que tiene una localización privilegiada en donde se piensa implantar vivienda de altas especificaciones, un centro cultural, restaurantes y comercio de lujo.

Para los próximos cinco años las metas son: renovar 400 hectáreas de terreno, 6,5 kilómetros de vía, generar 50.000 m² de espacio público, 8.500 de espacio rotacional y 3.800 viviendas.

Pero lo que no parece estar muy definido son las cifras de inversión requerida y sobre todo las modalidades de gestión y de relación entre agentes públicos y privados. Se habla de que para esta etapa de cinco años se requieren 41.000 millones de pesos (17,5 millones de dólares) de inversión pública y 421.000 millones de inversión privada (180 millones): es decir, una proporción de 1 a 10 que implica un cambio abismal con respecto a lo que se observa en la actualidad. Se anuncia que la administración tramita con el BID un préstamo de quince millones de dólares para este propósito.

Siguen siendo una incógnita las formas de gestión que se utilizarán. Los funcionarios hablan de involucrar a los propietarios de los terrenos y de articular a inversionistas inmobiliarios privados, pero no es muy claro en qué condiciones se haría esto. La directora de la Empresa de Renovación Urbana ha anunciado en la prensa⁴ sobre el otorgamiento de

4 El Tiempo, 14 de enero de 2006.

una amnistía a los propietarios que se encuentran en mora con los impuestos distritales. En la avenida de los Comuneros se están comprando tierras de manera masiva, algo similar a lo que se hizo con el Parque del Tercer Milenio. En San Bernardo y en la Mariscal Sucre el distrito no tiene tierras en propiedad y para su desarrollo habría que adquirirlas: no se conoce bajo qué modalidades se hará ni a qué precios.

Resumen y conclusiones

Las autoridades municipales de Bogotá durante las últimas tres administraciones, es decir, durante los últimos ocho años, han realizado esfuerzos fiscales significativos en operaciones de recuperación del centro de la ciudad: 100.000 millones de pesos en el Parque del Tercer Milenio (43 millones de dólares); 23.000 millones de pesos en el Eje Ambiental (9,5 millones de dólares); y 125.000 millones de pesos (59 millones de dólares) en inversiones puntuales y operaciones más pequeñas, para completar un suma total de 256.000 millones de pesos (111 millones de dólares).

Las obras e intervenciones ligadas a estos gastos fiscales han tenido una gran visibilidad en la representación general de los bogotanos que perciben un cambio nítido en la política oficial sobre el centro, que ahora parece ser decidida y significativa. Pero, al menos por lo pronto, no parece haber una respuesta apreciable en la inversión inmobiliaria privada: los proyectos nuevos de vivienda son muy reducidos y no se construyen oficinas en los últimos seis años. Lo que sí parece reactivarse es el comercio para sectores populares, lo cual intensifica tendencias ya existentes en el centro, pero no se aprecia que haya cambios estructurales al respecto.

En particular en el macroproyecto del Parque del Tercer Milenio se echa de menos la utilización de la gran variedad de instrumentos de gestión del suelo disponibles en la legislación colombiana, y parece controvertible la decisión de actuar bajo el esquema tradicional de la compra anticipada de tierras. Es probable que a esta decisión esté asociada la gran proporción que en el gasto estatal signifique la compra de tierras, las cuales no es descartable que hayan sido adquiridas a precios elevados. Tal vez con otros cursos de acción se hubiera potenciado el efecto de la inversión estatal.

La actual administración se propone continuar con este esfuerzo sig-

nificativo para redinamizar el centro. Es posible que en esta etapa se puedan redefinir las formas de gestión para hacer más efectiva y menos onerosa la acción estatal, y para cumplir con los objetivos legales y constitucionales de la gestión urbana. Pero no parece haber algo definido al respecto, al menos por el momento.

Bibliografía

- Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial Documento Técnico de Soporte Bogotá 2000*.
- Jaramillo, S. (1999): El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. En: *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos* N° 2. Bogotá: ACIUR-CIDER-IDEADE.
- Jaramillo, S. (1982): El Destino del Centro de Bogotá. En: *Desarrollo y Sociedad* 10. Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Jaramillo, S. (1981): *Producción de Vivienda y Capitalismo Dependiente: El Caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Rojas, E. (2004): *Volver al Centro. Recuperación de áreas urbanas centrales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar, J. y Cortés, R. (1993): Renovación Urbana. En: *Bogotá Siglo XXI*.

Financiamiento de centros históricos: el caso del centro histórico de Quito

Pablo Samaniego Ponce¹

Antecedentes

Quito fue declarada por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1978 porque conserva uno de los centros históricos más dinámicos de Latinoamérica. Además del tamaño de ese espacio, en él se encuentran obras arquitectónicas, de las artes plásticas y escultóricas, y elementos de urbanismo que habrían sido modificados radicalmente o sacados de su ambiente de no ser por la intervención del Municipio de Quito y de varias organizaciones internacionales. Ese legado del pasado colonial cuenta además con algunas manifestaciones culturales prehispánicas, de los antiguos habitantes de la ciudad: los Quitus, que no fueron destruidas en el proceso colonizador.

Justamente, en la época en que se confirió ese título a la ciudad había un fervor “modernista” que intentó transformar el centro histórico a la par con el momento que vivía el país: un inusual aumento de los recursos públicos gracias a la exploración y explotación de petróleo que condujo a la economía a un *boom* de crecimiento por casi una década. El derrocamiento del edificio en el que funcionaba el Municipio de Quito, uno de los monumentos arquitectónicos ubicados en la Plaza Grande o Plaza Mayor, generó una importante discusión sobre el destino del centro histórico pues estaban ya presentes experiencias como las de Bogotá o Lima, ciudades en las que el movimiento modernista triunfó sobre las posibili-

1 Esta investigación fue realizada con el apoyo del *Lincoln Institute of Land Policy*.

dades de conservación de dos de las capitales virreinales más importantes de América del Sur. Quito había tenido únicamente la condición de Real Audiencia en la época colonial.

El conjunto de monumentos históricos en Quito, para el área que ocupa, es abrumador. El centro colonial está compuesto por cerca de quince iglesias–convento, más de diez plazas y un número no muy alto de edificaciones de vivienda de la época colonial. La mayoría de este tipo de edificaciones, civiles o de vivienda, corresponde a la época republicana (a partir de 1810) y en ellas prima el barroco, especialmente el italiano, aunque modificado, según señalan arquitectos estudiosos del tema. A su vez, las iglesias y conventos, y algunas edificaciones civiles albergan un acervo cultural en pinturas, esculturas, muebles repujados y taraceados, y objetos confeccionados en metales preciosos, todos ellos de alto valor artístico. Además, poseen importantes colecciones de libros incunables, de ediciones europeas y de las primeras que se realizaron en el territorio nacional.

En términos de la teoría económica contemporánea, el valor del centro histórico es fundamental porque es parte constitutiva del capital social de Quito, y acaso también del país. Es capital social porque las edificaciones, iglesias, diseño urbano y bibliotecas constituyen parte de la identidad y ésta es uno de los elementos de la cohesión social. A su vez, la cohesión es una forma de relación social que puede potenciar las prácticas de los deberes y derechos ciudadanos. La herencia, para bien o para mal, es un hecho que pesa sobre todas las personas. Si bien el Quito colonial no sintetiza el mestizaje, a diferencia de otras ciudades como Otavalo o Cañar, es un referente de cómo la habilidad de los nativos de la ciudad se supo acoplar a las demandas de los colonizadores para la creación de obras utilitarias y de arte. Incluso algunos se refieren al barroco de La Compañía de Jesús como un barroco andino, es decir, con modificaciones realizadas a partir de la cosmovisión del mundo de los nativos. Por ello no es raro encontrar frecuentes representaciones del dios Sol entre la imaginería religiosa cristiana de muros y ornamentos de las iglesias.

La recuperación del centro colonial hizo que ese capital social vaya restituyéndose porque logró que aquellos habitantes de Quito que desconocían ese entorno, redescubran el pasado de la ciudad, desde el legado español, pasando por la recuperación de las tradiciones criollas, hasta la rei-

vindicación del legado nativo cuya mayor expresión podría ser Yavirac (El Panecillo) como sitio de encuentro ritual.

Pero la intervención en el espacio del centro colonial o histórico se encontró con los problemas gestados por el fracaso del modelo de desarrollo iniciado con la reforma agraria de 1964 y fortalecido con el *boom* petrolero cuando se optó por un modelo sustitutivo de importaciones. La permanencia de relaciones sociales precarias en el campo y la imposibilidad de la industria y el comercio urbanos, que emergieron en la década de los 70 del siglo XX, de demandar empleo al ritmo en el que el área rural expulsaba pobladores, hicieron que se formara el denominado sector informal urbano, el que tuvo como asiento preferente al centro histórico, por ser la zona, en esa época todavía, en la que se asentaban la mayor parte de los edificios de entidades públicas y de los principales negocios privados. Muchos de los propietarios de viviendas de la zona, con el pasar del tiempo, las convirtieron en tugurios para beneficiarse de las rentas de alquiler que podían pagar los emigrantes, algunos incorporados a las actividades urbanas y otros que realizaban migraciones temporales para complementar los exiguos ingresos que obtenían de sus labores agrícolas. Ello determinó la creación, por generación espontánea, de grandes centros comerciales de trabajadores por cuenta propia, o informales, y la adaptación del uso de parte de las edificaciones civiles a las necesidades de esos trabajadores y de quienes comenzaron a usar como viviendas a los grandes inmuebles que antaño fueron habitados, en su mayoría, por la “aristocracia” criolla.

Esta dinámica, nacida de las condiciones económicas y estructurales, generó una cultura sobre el centro histórico. Los inmigrantes utilizaron ese espacio público de acuerdo a sus necesidades, en medio de la permanente inseguridad e incertidumbre en que viven y condicionados por la diversidad de orígenes culturales. Para ellos, el centro colonial no es o era más que el lugar en el que mal o bien vivían, en el que se reproducían o reproducen económicamente y en el que tienen varias opciones para realizar sus prácticas religiosas.

De esta forma, el centro histórico recibía y recibe ahora distintas presiones para ocupar su espacio, las que dependen de la perspectiva de espacio público en que se lo mire. Está la ciudadanía que no lo habita y lo “redescubrió”, como se había señalado, como un lugar de reencuentro con

la herencia colonial y de identificación cultural. Están los propietarios de las edificaciones civiles que siempre optarán por el proyecto que les conceda mayores retornos al uso de sus viviendas. Se encuentran allí las sedes de los principales edificios públicos como el Palacio de Gobierno, el Municipio de Quito, la Curia Metropolitana y varios ministerios. También se localizan en este espacio los centros comerciales en los que se concentró a los vendedores que ocupaban las aceras, así como los nuevos vendedores que, con fuertes restricciones, tratan de ocupar las veredas. Finalmente, allí se sitúan importantes museos de arte sagrado y profano, bibliotecas y centros culturales.

Las distintas presiones por la ocupación del centro histórico tienen relación con lo que se considera público y privado, a lo que se hará referencia luego. Antes, vale la pena considerar que el centro colonial se ha convertido cada vez en un lugar de destino en el día. Si bien permanecen allí viviendas con problemas de hacinamiento, las que sirven parcialmente del lugar para el reposo de los inmigrantes o de la población radicada en Quito hace muchos años pero que está en condiciones de pobreza, la intervención en varias casas y en la reconstrucción de los monumentos históricos ha comenzado a influir en el precio de los arrendamientos o del valor de los inmuebles. De cierta forma, en los últimos años se han consolidado espacios de vivienda diseñados para sectores medios urbanos, se han construido nuevos hoteles destinados al turismo extranjero y han proliferado bares y restaurantes que reavivan la ocupación nocturna de la zona central. La mayoría de las nuevas construcciones se han dirigido a satisfacer la demanda de la clase media y media alta, en tanto que permanecen en funcionamiento los antiguos salones con comida nacional, con cierta competencia de franquicias de comida rápida, a los que acuden los empleados por cuenta propia y la burocracia empobrecida.

La condición del centro histórico como lugar privilegiado de construcción de capital social a través de la cultura es innegable. De una parte están las exposiciones, temporales y permanentes, buena parte de ellas de acceso gratuito, lo que garantiza que no existan problemas de exclusión, que son un eje importante de transmisión de distintas manifestaciones culturales. Otro de los rasgos prominentes es su fuerza como centro espiritual de los católicos por la gran cantidad de iglesias y de representaciones simbólicas. Pero en ese espacio también se expresa la interrelación

transversal de la ciudadanía: por ser un lugar de encuentro y porque allí se ubica la sede del Gobierno Nacional es un sitio privilegiado de expresión política. Además, es el lugar en el que se hacen visibles de manera directa las distintas formas culturales de la ciudad, de los inmigrantes del campo, de la clase media quiteña y de los sectores de altos ingresos, de los habitantes del sur y del norte de la ciudad. En el centro histórico confluyen y se conocen estos sectores, por lo que se expresan las diferencias entre ellos, los abismos que los separan y las identidades que los unen. También se enfrentan y sintetizan lo tradicional con lo moderno en la práctica de las colectividades. Así mismo se presentan las contradicciones de las formas de vida, costumbres y representaciones de diversión de los pobres, los sectores medios y los pobladores de altos ingresos. De esa contradicción surgen posiciones entre lo público y privado, aunque no se llega a los extremos de otras ciudades², existe una velada organización social de clases que se hace visible con la apropiación privada de estos espacios públicos para eventos restringidos, cuando el acceso a algunos museos es pagado, cuando se ponen murallas a plazas para “mantenerlas limpias” (¿de basura y de personas?). Sin embargo, la interrelación más importante está en las calles.

Estas características, en cuanto construcción de capital social, tienen importancia para la economía, y su financiamiento es una pequeña parte del conjunto. El capital social como portador de cohesión social es uno de los elementos principales que analiza la teoría económica para determinar el progreso social y económico, entendido desde una perspectiva ética de bienestar colectivo. Con el financiamiento de las distintas actividades en el centro histórico se ha logrado que este espacio se reconstituya como generador de capital social, como se había mencionado, como un espacio privilegiado para el reconocimiento de la identidad de la ciudad y del pasado histórico del que somos su resultado. En ese sentido, evaluar el financiamiento del centro colonial cobra sentido económico, entendiendo que sus efectos no pueden ser medidos solamente en términos monetarios pues su dinámica trasciende lo social, político y cultural.

2 Por ejemplo, en Guayaquil, la guardia privada que cuida el Malecón 2000 tiene la potestad de restringir el ingreso de los habitantes de la ciudad.

Información general sobre el centro histórico y el Distrito Metropolitano de Quito

Según las proyecciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), en 2005 el número de habitantes de la ciudad habría ascendido a dos millones de personas, con una tasa de crecimiento anual de 2,2%. De ellas, aproximadamente, 75% habitan el área urbana. En 2001 (última información censal disponible) el distrito contaría con 556.628 viviendas, número que seguramente ha crecido notablemente debido al *boom* de la construcción ocurrido luego de 2002 y que se ha extendido hasta 2005³.

El MDMQ abarca una superficie de 408 mil hectáreas y tiene una densidad demográfica de cuatro personas por hectárea. La cobertura de servicios básicos en las viviendas es bastante alta. Tienen agua potable de la red pública 91% de los hogares, alcantarillado de red pública 83%, energía eléctrica 98% y disponibilidad de servicio telefónico, el más bajo de todos, tan sólo 58% de las viviendas.

El centro histórico, con sus 376 hectáreas edificadas y más de 230 de espacios naturales⁴ alberga a casi 47 mil personas y registra una tasa de variación anual de su población de -2,2%. Debido a la caída en la población que habita el centro histórico, su participación en la población total del DMQ se redujo de 4,2% en 1990, a 2,3% en 2005, según las proyecciones de población elaboradas por el MDMQ.

Como resultado de esta reducción en la población, la dotación de servicios básicos en la zona centro, la que comprende un territorio más amplio que el centro histórico, es más alta que para el conjunto de la ciu-

3 Varios factores han incidido para que esto ocurriera. En primer lugar, entre 1998 y 1999 se produjo la quiebra de buena parte del sistema financiero provocando una severa crisis económica. En este proceso, además de otras medidas, se incautaron los depósitos. Esto creó inseguridad en los depositantes quienes prefirieron, luego de que la economía retornó a una fase de crecimiento, comprar activos como automóviles y viviendas. A partir de 2001 se produjo una significativa mejora de los ingresos, especialmente de los estratos económicos medios y medio altos urbanos y, concomitantemente, desde 2003 la estabilidad que exhibía el país, en esos momentos, permitió que aumentara significativamente la oferta de crédito para vivienda a tasas de interés menores. Este ambiente con estabilidad macroeconómica también ha permitido que los promotores de conjuntos habitacionales provean de crédito directo a sus clientes.

4 Ver BID, 2004.

Vista parcial del centro histórico



Fuente: *Google Earth*. Vista a 3.900 metros

dad. Las viviendas con red pública de agua potable llegan a 97%, con red pública de alcantarillado: 96%, con energía eléctrica: 98% y con servicio telefónico: 53%, siendo este el único indicador en el que la zona centro tiene menor cobertura que en el conjunto del DMQ.

Dado que en el centro colonial no existen edificaciones de gran altura, lo que sí es posible en otras zonas, se quiso identificar la persistencia de tugurios por la densidad poblacional de las viviendas colectivas. Mientras en el DMQ en estas edificaciones viven casi 19 personas, en la zona histórica ese número se eleva a 28. En los barrios adyacentes a ese espacio urbano también se observan las máximas densidades, tal es el caso de 41 vecinos por vivienda en San Juan, un barrio antiguo que data de fines del siglo XIX y principios del XX.

El mismo indicador para todos los tipos de vivienda señala que el casco colonial no tiene en promedio los mayores niveles de ocupantes por vivienda, incluso es menor que para el conjunto del DMQ (3,6 personas por vivienda).

La información sobre la evolución y densidad de la población y el área de ocupación del centro histórico permite conocer el espacio al que se refiere este trabajo. Además admite evaluar en qué medida el destino de los recursos que destina el MDMQ a la zona de influencia de ese espacio es más importante en comparación con el gastado en la ciudad. Este será uno de los indicadores que permitirán evaluar la importancia que ofrece el Cabildo a la zona histórica de Quito.

Una conclusión inicial es que las viviendas del centro colonial están mejor dotadas que aquellas que ocupan otros espacios dentro de la ciudad. De esa manera se tiene una primera noción de las condiciones de habitabilidad y de desarrollo de la zona.

El centro histórico es un espacio que nunca dejó de ser visitado por los habitantes de Quito, en parte porque allí se encuentran las sedes de varias entidades públicas, incluyendo la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Alcaldía y la sede de la Curia Metropolitana. Pero, además, alberga a veintiún establecimientos educativos, veinte almacenes de cadenas comerciales⁵, diez agencias de bancos, ocho museos. Es por ello que diariamente concurren a este espacio alrededor de 365 mil personas, es decir, se multiplica por nueve el número de habitantes. Obviamente, con ello la densidad de ocupación de ese territorio es mayor, así como también la dinámica económica y social que se genera.

Dentro del plan de modernización de la Alcaldía de Quito, en 1994 se crearon administraciones y delegaciones zonales, encargadas de ejecutar las políticas emanadas del Concejo Cantonal y dispuestas por el alcalde. Se dividió a la ciudad en cinco zonas (que luego fueron ampliadas a nueve) que comprenden, por lo general, espacios homogéneos en características demográficas, tipo de viviendas, infraestructura y, en cierta medida, en elementos culturales⁶. Quito tiene las siguientes administraciones

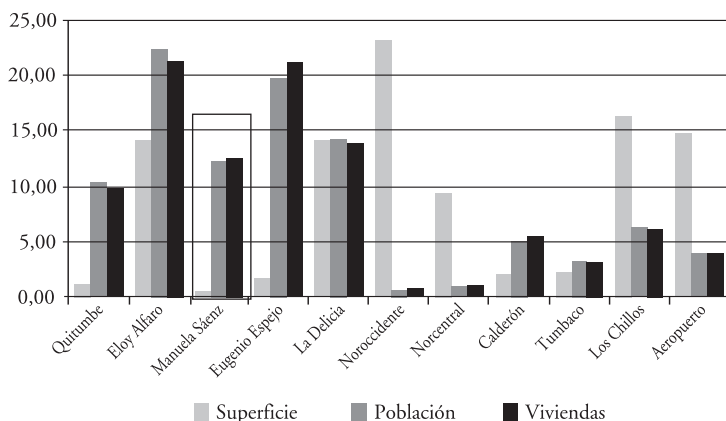
5 En esta información no constan el gran número de pequeños comercios, comedores, restaurantes y otro tipo de servicios como peluquerías, masajes, bares-cantinas, etc.

6 La configuración espacial de Quito ha pasado por varias etapas debido a la distinta intensidad del flujo de inmigrantes. Estos provienen de lugares muy distintos y son portadores de distintos rasgos culturales. Algunos barrios fueron formados, por ejemplo, por miembros de una determinada comunidad indígena. Esto no ha implicado la formación de guetos (algo que es común en varias ciudades grandes del mundo), sino que, más bien, ha habido integración y “mestizaje” entre los nacidos en Quito y los emigrantes provocando la formación de subculturas con claras diferencias en varios aspectos. También se observan estas diferencias a partir de la antigüedad de

y delegaciones zonales: Quitumbe, Eloy Alfaro, Manuela Sáenz (centro), Eugenio Espejo, La Delicia, Noroccidente (delegación), Norcentral (delegación), Calderón, Tumbaco, Los Chillos y Aeropuerto.

Gráfico 1

Participación de las administraciones y delegaciones zonales en la superficie, población y número de viviendas (%)



Fuente: IMDMQ, Población e indicadores del DMQ según áreas y administraciones zonales. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.quito.gov.ec>

Al igual que la zona Manuela Sáenz, Quitumbe y Eugenio Espejo se caracterizan por una muy baja participación en la superficie total del MDMQ y, en cambio, tienen altas concentraciones de población y viviendas. Esto se traduce en altas congregaciones de habitantes por hectárea. La mayor de ellas es la de la zona Manuela Sáenz que tiene casi 100 personas por hectárea, lo que además la convierte en una de las áreas con mayor presión demográfica del país.

Pese a ello, y como se había mencionado antes, en Manuela Sáenz el número de personas por vivienda no es el de los más altos en compara-

los barrios; los barrios nuevos son los lugares en los que se asienta la población que inmigró en años más recientes.

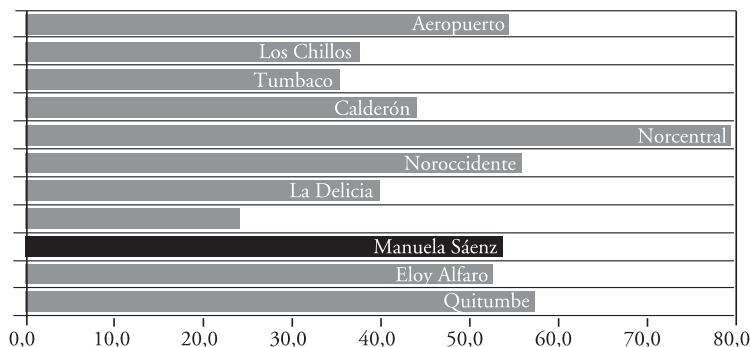
ción con las otras administraciones zonales; ello se debe a que esa jurisdicción tiene una participación relativa mayor en viviendas que en población. También es preciso recordar que la zona centro tiene un crecimiento poblacional negativo, por lo que la dotación de servicios básicos debería mejorar en el tiempo sólo por ese efecto, lo que supondría un paulatino descenso en la presión demográfica, así como en el número de personas por vivienda. Sin embargo, como se precisó antes, en las viviendas multifamiliares hay indicios de permanencia de tugurios.

La incidencia de la pobreza, es decir el porcentaje de la población con ingresos inferiores a los establecidos como mínimo según la línea de la pobreza⁷, fue en 2001 de 44,2% para el conjunto del DMQ. Existen grandes diferencias entre las administraciones zonales, con un valor mínimo de 24,1% en la zona Eugenio Espejo (el norte de la ciudad) y un máximo de 79,5% en la zona Norcentral. La administración Manuela Sáenz se ubica por encima del promedio de la ciudad con 53,8%, aunque no tiene el valor máximo. Es así que, con independencia del acceso a servicios públicos básicos en los que no se observaron mayores diferencias, casi la mitad de la población del DMQ muestra insuficiencia de ingresos y en el área en la que se ubica el centro histórico más de la mitad está en esa situación. Esta información es relevante porque tiene implicaciones sobre el desarrollo y sostenibilidad de cada una de las administraciones pues ello va a condicionar la recaudación de tributos y, en el extremo, en ausencia de una política redistributiva y global de los ingresos municipales, un estilo desigual de crecimiento.

7 En la fuente de información que se está empleando no se precisa cuál fue el valor de la línea de pobreza de referencia. Sin embargo, se debe precisar que el indicador fue construido a partir de la información del Censo de Población y Vivienda de 2001; como en él no se preguntó a la población sobre los ingresos, entonces ellos fueron imputados de acuerdo a las características de la vivienda y el hogar, en concordancia con una metodología empleada con frecuencia frente a ausencia de información de ingresos. Para un ejemplo ver PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2002*.

Gráfico 2

Incidencia de la pobreza por administraciones y delegaciones zonales (%)



Fuente: IMDMQ, Población e indicadores del DMQ según áreas y administraciones zonales. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.quito.gov.ec>

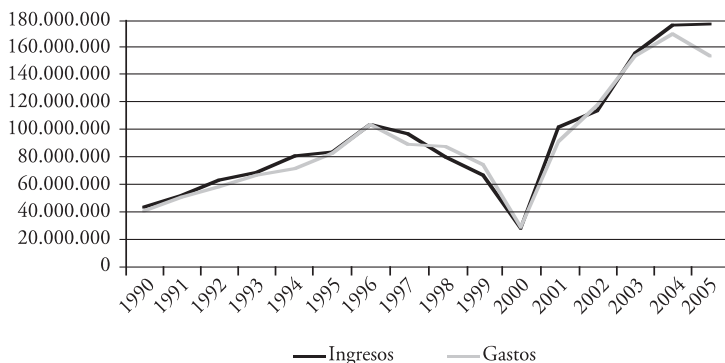
Estos niveles de pobreza se han reducido significativamente luego de 2001. Mediciones elaboradas a partir de las Encuestas de Empleo, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), indican que la incidencia de la pobreza cayó en el DMQ de 66,4% en 2000, a 31,6% en 2004 (Samaniego y Brborich, 2005), aunque no se conoce la forma en que esta evolución se distribuyó por las zonas administrativas de la ciudad.

El presupuesto del IMDMQ y de la Zona Centro

El DMQ tuvo ingresos en 2005, por 177 millones de dólares y habría tenido un superávit de 23 millones pues los gastos ascendieron a 154 millones. Los ingresos del Cabildo muestran una tendencia creciente y sostenida en dos fases: de 1990 a 1996, y de 2000 a 2005, aunque en el último año apenas aumentó con respecto al anterior.⁸

⁸ La transformación a dólares de las cuentas municipales de 1990 a 1999 se hizo con el tipo de cambio de venta interbancario. El punto mínimo de 2000 se debe a la amplia devaluación que

Gráfico 3
Ingresos y gastos del DMQ (Dólares)



Fuente: IMDMQ

Especialmente a partir de 2000, y con excepción de 2002, el Cabildo ha tenido superávit en sus cuentas, lo que podría indicar una ejecución presupuestaria menor a la potencialmente realizable, aunque también es una señal de cuidado de los dineros de la ciudad.

La principal fuente de ingresos para la Alcaldía ha sido para el período 1990–2005 las transferencias del gobierno central, ya sea en forma de transferencias corrientes, como aquellas denominadas de capital (en éstas se incluyen principalmente el FODESEC⁹) que en conjunto suman 48% del total. La segunda fuente más importante de ingresos es aquella generada por el pago de impuestos, especialmente el predial. En conjunto, los

precedió a la dolarización de la economía que fue de 125%. La transformación a dólares de los años anteriores a 2000 no necesariamente refleja el cambio real (los valores nominales descontados por el índice de precios al consumidor) de ingresos y gastos pues el resultado depende de la evolución de la cotización del sucre frente al dólar. Desde 1992 a 1995, el país vivió un lapso de relativa estabilidad del tipo de cambio por la aplicación del esquema de bandas de flotación de la divisa.

9 Fondo de Desarrollo Seccional que absorbe el 10% de lo recaudado del impuesto a la renta, una cuota mensual fija derivada de los aranceles a la importación, el 15,415% de los ingresos de la actividad hidrocarburífera y transferencias asignadas dentro del Presupuesto del Gobierno Central. 70% se distribuye hacia los municipios de cada provincia y 30% para los consejos provinciales. El criterio de repartición es 10% en partes iguales para cada municipio, 40% por población y 50% por necesidades básicas insatisfechas.

impuestos representaron en promedio 26,5% de los ingresos totales entre 1990 y 2005, en tanto que los prediales contribuyeron con 14,1%.

En el caso de los impuestos totales, se observa una tendencia creciente de recaudaciones desde 2000, pero en 2005 se produce una reducción significativa de 13,4% en términos nominales. Ello fue causado, principalmente, por el fuerte descenso de 29,3% del impuesto predial.

A diferencia del gobierno central, ni la deuda pública ni el financiamiento interno constituyen importantes cargas para el Cabildo. En promedio en el período analizado el 5,3% de los ingresos provienen de recursos de financiamiento, pero en 2004 y 2005 representaron más de 15%. Sin embargo, son valores perfectamente administrables.

Estructura de ingresos y gastos del IMDMQ (%)		
Concepto	Promedio 1990-2005	Promedio 2000-2005
Ingresos propios	36,09	33,88
Impuestos	26,54	26,45
Sobre el valor de la propiedad	14,21	18,46
Venta de bienes y servicios	3,07	6,75
Tasas y contribuciones	8,44	5,79
Renta de inversiones y multas	1,11	1,64
Transferencias corrientes	13,74	8,75
Corrientes del Gobierno Central	10,80	3,88
Otras	2,94	4,87
Ingresos de capital	34,31	40,97
Transferencias de capital	33,22	40,19
Transferencias del sector público	30,32	39,33
Otras	1,33	1,15
Fuentes de financiamiento	7,39	6,28
Deuda pública	5,33	6,28
Financiamiento interno	2,07	0,00
Otros ingresos	4,25	1,49
Total ingresos	100,00	100,00
Gastos corrientes	44,07	26,16
Gastos de personal	20,29	7,82
Bienes y servicios de consumo	10,13	4,60

Gastos financieros (incluye intereses de deuda pública)	5,26	5,24
Transferencias corrientes	8,38	8,48
Gastos de capital	52,96	70,77
Activos de larga duración	2,49	0,18
Gastos de inversión	15,25	10,07
Gastos de personal para inversión	2,82	7,05
Bienes y servicios para la inversión	1,93	2,26
Obras públicas	10,50	0,75
Transferencias de capital	38,09	60,40
Entidades autónomas descentralizadas	14,69	36,72
Entidades del gobierno seccional	8,74	21,84
Al sector privado no financiero	0,68	1,50
Entidades financieras públicas	2,81	0,39
Inversiones Financieras	0,05	0,14
Servicios de la deuda	2,97	3,08
Total gastos	100,0	100,0
Fuente: IMDMQ		

En cuanto a los gastos, también a diferencia de lo que ocurre en el gobierno central, las erogaciones en remuneraciones tuvieron un promedio de 20,3% en el total de los gastos y se observa que en los últimos años ese porcentaje se ha reducido significativamente para representar una carga menor a 6%. Ello implica, como es obvio, que la mayor parte de los recursos se gasten en obra pública, siendo el rubro más importante la transferencia a las entidades autónomas descentralizadas (se supondría que en esta cuenta están las administraciones zonales).

Algunos indicadores financieros muestran que el MDMQ tiene valores aceptables. La autosuficiencia financiera, medida como la razón entre ingresos propios y gastos corrientes, fue en promedio de 118,7% entre 1990 y 2005, en tanto que en los dos últimos años ha sobrepasado el 200%. Es decir, el Cabildo tiene ingresos excedentes para afrontar los gastos corrientes. Lo propio muestra la autosuficiencia mínima, indicador que relaciona los ingresos propios y las remuneraciones. En este caso el valor promedio es de 357% y en los últimos dos años se observan valores cercanos a 875%, por lo que el MDMQ tiene garantizado el pago de las remuneraciones con recursos propios.

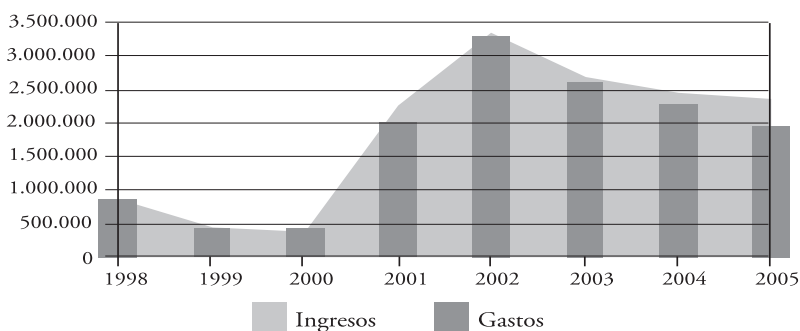
La autonomía financiera y su contraparte, la dependencia financiera, señalan que sin los recursos del gobierno central, los que de todas formas son obligatorios, el MDMQ no tendría recursos para realizar obra pública. La autonomía financiera, que es igual a la razón entre ingresos propios e ingresos totales, tuvo un promedio de 39,1% en todo el período y en los últimos años guardó similar relación. La dependencia financiera, que es el resultado de dividir las transferencias para el ingreso total, fue en promedio de 47% y en dos últimos años ha tendido a reducirse, aunque se ha mantenido en valores superiores a 40%.

Los ingresos y gastos del MDMQ por habitante se encuentran en los niveles más altos de los últimos quince años, al menos en términos nominales.

La zona centro, que como se había señalado ocupa una superficie mayor que el centro colonial, tiene, como todas las unidades administrativas, un presupuesto propio. Además de esos recursos, el Cabildo actúa en el centro colonial con fondos provenientes del FONSAL (Fondo de Salvamento) y por intermedio de la Empresa del Centro Histórico (ECH).

Gráfico 4

Ingresos y gastos de la zona centro (dólares)



Fuente: IMDMQ

La información que se dispone de la Zona Centro Manuela Sáenz (ZC), cubre el período 1998–2005. En 2005, esta dependencia tuvo ingresos por 2,4 millones de dólares y gastó apenas 2 millones de dólares, por lo

que tuvo un superávit de cerca de 400 mil dólares, una subutilización importante de recursos. Solamente en 2000 presentó un déficit por 29 mil dólares.

Seguramente, la baja consecutiva de ingresos a partir de 2002 se debe a que se han emprendido diferentes proyectos en los distintos años, por lo que la inversión se ha modificado. Adicionalmente, en la medida en que actúan el FONSAL y la ECH, las obras bien pueden ser compensadas con el gasto de entidades.

A diferencia del MDMQ, el presupuesto del CH tiene una importante carga en gastos de personal y la mayor parte de los ingresos provienen del MDMQ. En la medida en que no existe autonomía en los ingresos generados por cada una de las zonas, el MDMQ transfiere ingresos para el funcionamiento de cada uno. Ese predominio de los gastos de personal sobre el resto podría corresponderse con el tipo de gestión que demanda el centro histórico en cuanto a cuidado, protección, limpieza y otros servicios públicos requeridos para los visitantes.

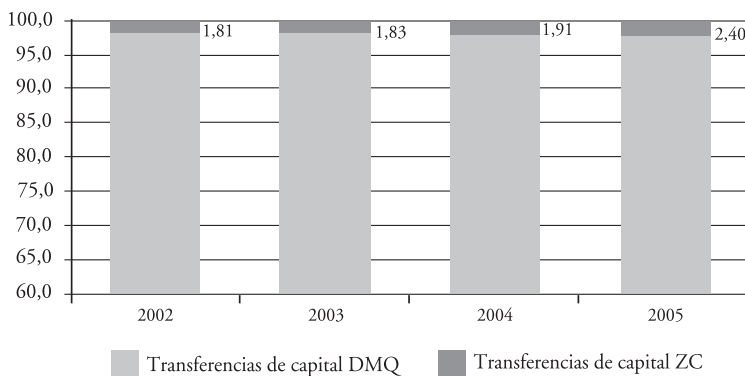
Estructura de ingresos y gastos de la Zona Centro	
Concepto	Estructura (%)
Ingresos propios	0,4
Rentas de inversiones y multas	0,4
Intereses por depósitos a largo plazo	0,1
Multas	0,3
Transferencias corrientes	50,9
Corrientes MDMQ	50,9
Ingresos de capital	47,0
Transferencias de capital	47,0
Transferencias MDMQ	27,0
FONSAL	1,7
Transferencias de capital EMOP (obras)	18,2
Fuentes de financiamiento	1,6
Financiamiento interno	1,6
Saldos en caja y bancos	1,6
Otros ingresos	0,1
Otros no operacionales	0,1
Total ingresos	100,0

Gastos corrientes	41,8
Gastos de personal	34,2
Bienes y servicios de consumo	7,5
Gastos de capital	58,2
Gastos de inversión	56,0
Gastos en personal para inversión	16,4
Bienes y servicios de consumo para inversión	11,1
Obras públicas	28,5
Servicios de la deuda	0,0
Total gastos	100,0
Nota: En la tabla constan las cuentas generales de ingresos y gastos. En el caso de las subcuentas solamente se reportan aquellas en las que existen valores. La información completa consta en anexos. Fuente: IMDMQ	

El gasto de la ZC no se corresponde con el tamaño de la población que habita en ella. En efecto, mientras que en 2005 los habitantes del sector representaron 11,3% de la población de Quito, el gasto de la ZC apenas corresponde a 1,28% de los gastos totales del DMQ. Entre 1998 y 2005, el promedio de gasto en la ZC respecto al gasto total del Cabildo es de 1,59%. De las transferencias de capital que realiza el MDMQ a las enti-

Gráfico 5

Porcentaje de transferencias de capital del MDMQ a la ZC



Fuente: IMDMQ

dades autónomas descentralizadas y entidades gobierno seccional, a la ZC sólo le correspondieron 2,4% en 2005. Este porcentaje ha sido, sin embargo, creciente en el período 2002–2005.

El FONSAL y la Empresa del Centro Histórico

Se había mencionado que el centro colonial cuenta con dos entidades adicionales que realizan obras en ese espacio, el FONSAL y la Empresa del Centro Histórico (ECH). Ellas se financian mediante transferencias del MDMQ y de préstamos, donaciones y acuerdos de cooperación con ONG y otros municipios y organizaciones municipales del mundo.

Según el organigrama del MDMQ¹⁰, publicado en su página web, el FONSAL depende administrativamente de la Secretaría de Desarrollo Territorial, en tanto que la ECH no aparece en dependencia con ninguna de las instancias administrativas del Cabildo (algo parecido sucede con Vida para Quito) por ser una empresa de economía mixta. En cambio, las administraciones zonales están bajo la Secretaría de Coordinación Territorial. Es decir, existen tres sistemas relativamente autónomos conformados para servir al centro histórico: Administración Manuela Sáenz, FONSAL y ECH.¹¹

Se debe aclarar que ha habido muchos inconvenientes para recuperar la información sobre los presupuestos y los proyectos emprendidos por cada una de estas entidades. En el caso de la ECH se conocen las cuentas

10 Disponible en la siguiente dirección: <http://www.quito.gov.ec/org2f.jpg>

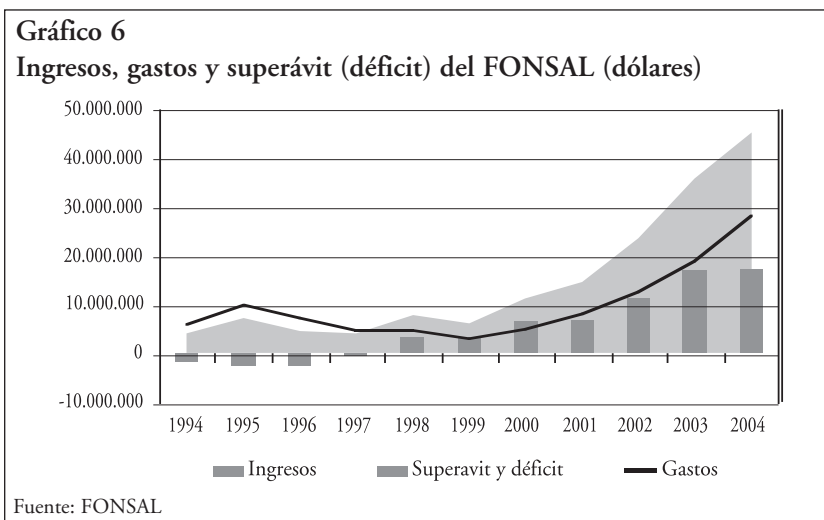
11 Habría que agregar a este listado a la Secretaría de Desarrollo Social y Equidad de la cual dependen la Fundación Teatro Nacional Sucre y la Fundación Museo de la Ciudad. Así mismo, otras empresas como la EMAAP (Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado), EMASEO (Empresa Metropolitana de Aseo) y EMOP (Empresa Metropolitana de Obras Públicas) intervienen con sus recursos propios en cualquiera de las administraciones zonales por pedido de ellas. Otras entidades municipales que tienen jurisdicción en el Distrito Metropolitano y que tienen injerencia en el centro histórico son: Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y Corporación de Salud que dependen administrativamente de la Secretaría de Desarrollo Social y Equidad; la Corporación de Turismo y la Corporación de Promoción Económica, que son coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Económico; y, la Corporación de Salud Ambiental que está adscrita a la Secretaría de Desarrollo Territorial. Sería interesante analizar las formas de coordinación entre tantas entidades, cómo se acuerda la realización de obras o la prestación de servicios y en qué casos existen disputas.

de ingresos y gastos, como se relató en la parte anterior, pero no los proyectos desarrollados en los años en que está funcionando.

El Fondo de Salvamento

El FONSAL no solo atiende al centro colonial, sino que por su naturaleza, el salvamento de bienes culturales, actúa en cualquiera de las administraciones del DMQ. Los ingresos del fondo son variados, por una parte están los originados en impuestos, las rentas de inversiones y multas, que constituyen los principales rubros de ingresos propios. Entre los ingresos de capital, constan las transferencias del sector público y del propio MDMQ, donaciones internas, de la Junta de Andalucía, el Gobierno de Bélgica, la Agencia de Cooperación Española y la UNESCO.

A partir de 1998, el FONSAL registra superávit permanentes y un aumento significativo de los ingresos desde 2000, lo que no ha cesado hasta 2004, último año del que se dispone de información. En general, presenta indicadores por demás positivos de autosuficiencia financiera (ingresos propios/gastos corrientes), autonomía (ingresos propios/ingresos totales), autosuficiencia mínima (ingresos propios/remuneraciones) y



dependencia financiera (transferencias/ingreso total). Sin embargo, en los últimos años muestra una importante subutilización de recursos.

Según el irregular registro obtenido de estas cuentas¹², en los últimos años, la principal y casi única fuente de recursos es la proveniente de los impuestos: sobre la renta, utilidades y ganancias del capital, y espectáculos públicos. Las donaciones internas y externas no presentan valores. En un primer período, la participación de los proyectos de entidades externas, sean ONG, gobiernos o municipalidades del exterior fue mucho mayor, es decir, representaron un impulso inicial para que el FONSAL se desarrolle y crezca, no sólo en términos de recursos sino también y, principalmente, mediante programas y proyectos de asistencia técnica.

Estructura de los ingresos del FONSAL 1994–2004 (%)			
Concepto	1994–2004	1994–1996	1996–2004
Ingresos propios	78,44	67,30	82,49
Impuestos	77,11	66,33	81,05
Sobre la renta, utilidades y ganancias de capital 6%	70,37	63,97	72,85
Espectáculos públicos 3%	6,74	2,36	8,20
Rentas de inversiones y multas	1,33	0,97	1,44
Transferencias corrientes	0,00	0,00	0,00
Ingresos de capital	2,04	5,54	0,03
Transferencias de capital	2,04	5,54	0,03
Transferencias de sector publico (rehabilitación centro histórico)	0,23	0,62	0,00
Transferencias del IMQ – CHQ	1,99	3,98	0,00
Donaciones	0,35	0,91	0,03
Donaciones internas	0,19	0,38	0,00
Junta Andalucía	0,12	0,25	0,00
Gobierno de Bélgica	0,11	0,22	0,00
Agencia de Cooperación Española	0,00	0,00	0,00
UNESCO	0,08	0,13	0,04
Fuentes de financiamiento	19,29	26,70	17,34
Financiamiento interno	19,29	26,70	17,34
Otros ingresos	0,23	0,47	0,14
Total ingresos	100,00	100,00	100,00

Nota: En la tabla constan las cuentas generales de ingresos y gastos. En el caso de las subcuentas solamente se reportan aquellas en las que existen valores. Fuente: FONSAL

El FONSAL dedica la mayor parte de sus erogaciones a gastos de capital. El promedio de lo invertido desde 1994 en este rubro es de 85,7% del total del gasto. Es decir, es un fondo que tiene un funcionamiento óptimo si se juzga desde la perspectiva de los objetivos para los que fue creado. A ese porcentaje habría que sumar las transferencias realizadas a distintas entidades para realizar labores de salvamento o mejora, específicamente a las destinadas a la ECH. Esta empresa recibió, entre 1996 y 2004 7,7% de los gastos de capital del FONSAL por concepto de transferencias. Dentro de los gastos de capital, la mayor parte corresponde a la cuenta obras públicas, llegando en el período 1996–2004 a representar casi 70% del total de erogaciones.

Estructura de gastos del FONSAL 1994–2004 (%)			
Concepto	1994–2004	1994–1996	1996–2004
Gastos corrientes	12,5	13,7	11,1
Gastos de Personal	6,7	4,6	7,3
Bienes y servicios de consumo	2,0	1,8	2,1
Gastos financieros (incluye intereses deuda publica)	1,4	1,6	1,1
Transferencias corrientes	2,5	5,8	0,6
Transferencias corrientes al sector privado interno	0,2	0,0	0,2
Aportes y participaciones al sector público	2,3	5,8	0,4
BEDE (rehabilitación centro histórico)	2,6	5,2	0,0
Aporte a Contraloría del Estado	0,3	0,4	0,3
Entidades descentralizadas	0,4	0,7	0,4
Gastos de capital	85,7	85,3	87,0
Activos de larga duración	3,4	3,7	3,1
Gastos de inversión	82,3	81,6	83,9
Gastos en personal para inversión	1,6	1,1	2,2
Bienes y servicios de consumo para inversión	5,4	7,2	4,8
Obras públicas	65,9	63,3	69,0
Transferencias de capital	10,6	9,9	9,0

12 Aparentemente no ha existido la debida coordinación entre una y otra administración del FONSAL.

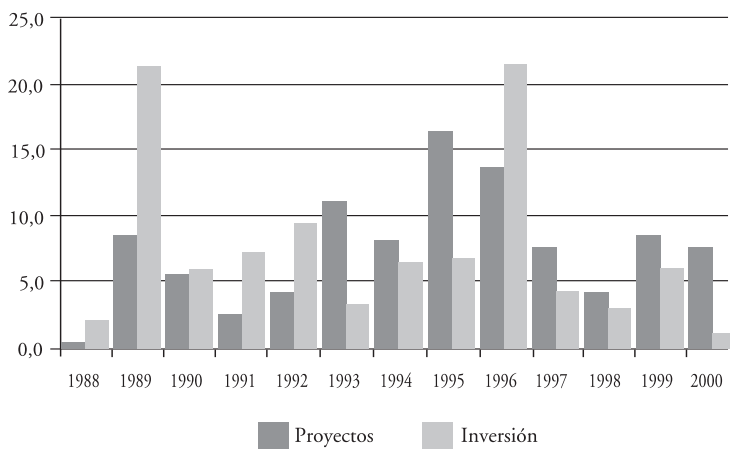
Transferencias del sector privado	6,3	1,3	9,0
Rehabilitación plaza Sto. Domingo (Agencia Española Cooperación Internacional)	0,0	0,1	0,0
Programa rehabilitación de vivienda Junta Andalucía–DMQ	0,0	0,0	0,0
Remodelación Av. 24 de Mayo	0,5	1,1	0,0
Mantenimiento edificios y locales	0,0	0,0	0,0
Transferencia al Instituto de Patrimonio Cultural	0,3	0,5	0,0
Transferencia Casa Ponce	0,4	0,0	0,4
Transferencia ECH	7,7	0,0	7,7
EEQ	0,8	0,0	0,8
Transferencias de sector público	3,9	6,1	2,4
BEDE (rehabilitación centro histórico)	2,4	4,7	0,0
Convenio Gobierno/93 (Iglesia Compañía)	0,5	1,1	0,0
Aporte al BEDE	1,3	2,6	0,0
Servicio de la deuda	1,7	1,0	1,9
Amortización de la deuda pública interna	1,7	1,0	1,9
Total gastos	100,0	100,0	100,0
Nota: En la tabla constan las cuentas generales de ingresos y gastos. En el caso de las subcuentas sólo se reportan aquellas en las que existen valores. Fuente: FONSAI.			

El Fondo de Salvamento desde 1988 a 2000 realizó con préstamos 230 obras y estudios de proyectos, invirtiendo 36,2 millones de dólares en ese período¹³. El mayor impulso, por el número de proyectos realizados, estuvo entre 1993 y 1996. En ese lapso se financiaron aproximadamente 50% del total de las acciones emprendidas por el FONSAI entre 1988 y 2000. Sin embargo, 1989 y 1996 son los años en que se invirtió la mayor cantidad de los recursos (aproximadamente 40%). Esos dos picos se explican porque se emprendieron obras de gran envergadura. En 1989, las principales fueron: reconstrucción de la Cervecería La Victoria, remodelación de vivienda en San Roque, recuperación de la Av. 24 de Mayo, recons-

13 Para convertir a dólares la información que estaba denominada en sucres se dividieron los valores invertidos para el promedio de la cotización del dólar de los años que duró cada proyecto.

trucción de la Plaza Belmonte, iluminación del centro histórico y mejoramiento del barrio La Tola. En 1996, 80% de los recursos se emplearon en las siguientes acciones: restauración de la Iglesia de la Compañía de Jesús, restauración de la cúpula central de la Iglesia Compañía de Jesús, restauración de la Biblioteca del Convento La Merced, restauración del Convento de San Francisco, conservación del Monasterio de la Inmaculada Concepción del Buen Suceso, restauración de la Iglesia Santa Clara, restauración estructural y obras de arte de la Iglesia San Roque, restauración y mantenimiento del Centro las Tres Manueles, adaptación del Centro de Atención a la Mujer y a la Familia, culminación de la rehabilitación y mantenimiento de la Cervecería La Victoria, restauración de la Casa de los Presidentes y rehabilitación de la Calle Olmedo (estacionamiento Montúfar). Todos los proyectos que han demandado más recursos han sido realizados en el CH.

Gráfico 7
Porcentajes de proyectos e inversión por años

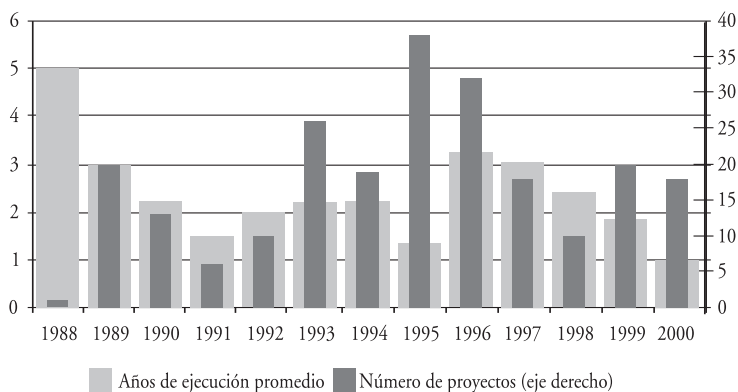


Nota: Se tomó como referencia al principio de la ejecución de un proyecto para considerar el año.
 Fuente: FONSAI

Por lo general, los proyectos se han cumplido en plazos cortos, a pesar de la envergadura de algunos de ellos, lo que indicaría la eficiencia en la utilización de los recursos. Esta es una muestra positiva frente a la demora en la ejecución que, por ejemplo, muestran las obras que emprende el gobierno central.

Gráfico 8

Años de ejecución, promedio y número de proyectos por año



Fuente: FONSAL

De las 231 obras financiadas por el FONSAL en el período 1988–2000, la mayoría corresponden al programa de restauración arquitectónica y artística; así mismo, 45% de los recursos invertidos corresponden a ese tipo de intervención. En las 68 intervenciones realizadas por este programa se gastaron un promedio de 240 mil dólares. Esta suma no es la más alta pues el financiamiento promedio más alto se ha destinado a los programas de dotación de equipamiento e infraestructura, al de mejoramiento de aceras y calzadas, y al de mejoramiento de equipamiento e infraestructura. Entre los edificios construidos dentro del primero de los programas están la intervención en el barrio La Tola y la construcción del parqueadero CADISÁN, por lo que no es de sorprender que alcancen esos altos promedios por obra ejecutada.

Financiamiento del FONSAL por tipo de proyecto 1988–2000				
Programa	No. Project.	Dólares	Estructura (%)	Promedio
Programa mejoramiento de aceras y calzadas	1	595.253	1,64	595.253
Programa mejora y creación y equipamiento infraestructura	24	6.041.576	16,69	251.732
Programa de restauración de bienes muebles	3	35.835	0,10	11.945
Programa de restauración arquitectónica y artística	68	16.335.532	45,14	240.228
Programa de rehabilitación de espacios públicos e imagen urbana	11	521.200	1,44	47.382
Programa de obras urgentes y mantenimiento	47	1.810.652	5,00	38.525
Programa de mejoramiento de espacios públicos	14	2.488.909	6,88	177.779
Programa de mejoramiento de equipamiento e infraestructura	7	1.066.809	2,95	152.401
Programa de intervenciones concentradas	4	2.311.587	6,39	577.897
Programa de dotación de equipamiento e infraestructura	6	3.585.354	9,91	597.559
Estudios varios	33	1.057.835	2,92	32.056
Otras obras	13	338.984	0,94	26.076
Total	231	36.189.525	100,00	156.665
Fuente: FONSAL				

En resumen, por medio del FONSAL se han invertido, en recuperación y obras complementarias para el cuidado del centro histórico, montos significativos de recursos. Se observa una concentración importante de los gastos en los primeros años y una ejecución rápida de los proyectos. Así mismo, el FONSAL cuenta con recursos excedentes que deberían ser empleados para la recuperación de los objetos históricos en otros frentes, como bibliotecas, obras de arte, etc. Se esperaría que se estructure un plan al respecto.

La Empresa del Centro Histórico

Por su parte, la ECH empresa de economía mixta, fue creada en 1994 para ejecutar proyectos de "...rehabilitación integral de un área de 154 manzanas, correspondiente al núcleo central de la ciudad antigua, sin embargo inició su gestión en 1996..." (Burbano, s/f). Se constituyó con un préstamo concedido por el BID por 41 millones de dólares y con la contraparte de 10 millones del MDMQ. Tiene los siguientes objetivos:

... impulsar, promover y ejecutar proyectos, operaciones y negocios orientados a desarrollar y preservar las áreas y monumentos del Distrito Metropolitano de Quito, así como a facilitar, en condiciones adecuadas la rentabilidad, el aprovechamiento de monumentos y sitios de interés histórico, turístico o de especial valor arquitectónico en el cantón (Arizaga, 2002).

Los componentes iniciales del programa que debía emprender la ECH fueron los siguientes: adecuación y equipamiento urbano, mejoramiento ambiental, sostenibilidad social y reactivación económica. En 1999 se amplió el programa de sostenibilidad social del centro histórico cuando se incorporó una estrategia de comunicación para concienciar a la población sobre la rehabilitación y los valores del centro colonial. Además se agregaron los subproyectos de vivienda solidaria y de capacitación de microempresarios. Finalmente, se sumaron el programa de seguridad ciudadana y el de rehabilitación de los mercados, en tanto que se eliminó de la lista la construcción de uno de los edificios de estacionamiento y la política de aparcamiento en las calzadas (Arizaga, 2002).

Por el impacto que tuvo la crisis económica cuyos efectos se sintieron en 1999 y 2000, algunos de los proyectos inicialmente propuestos, como la reconstrucción del Hotel Majestic, tuvieron que aplazarse. En su lugar se optó por fortalecer el programa de vivienda solidaria aunque, por el efecto de la crisis, la reducción del ingreso de los habitantes potencialmente beneficiarios (en especial aquellos que ocupaban viviendas tugurizadas) no pudo llevarse a cabo en los plazos previstos, aún cuando se disponía complementariamente del Bono de la Vivienda que entrega el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda a los sectores de escasos

recursos económicos. Adicionalmente, la contraparte que debía desembolsar el Gobierno Central no se hizo realidad por lo que el MDMQ cambió la deuda por bienes localizados en el centro histórico.

La información que se dispone de la ECH es muy irregular. Por una parte, se cuenta con el balance de ingresos y gastos del proyecto BID que concluyó en 2005; una segunda fase por diez millones de dólares se encuentra en proceso de aprobación. Por otro lado, se tienen los ingresos y egresos por fuentes para el período 2000–2004. Esto hace que el análisis no pueda ser global pues para el período 1994–2000 solamente se considerarán los recursos provenientes del préstamo del BID y no el financiamiento que pudo provenir de otras fuentes como el FONSAL, el sector privado u otros cooperantes nacionales y del exterior.

En el período 1994–2000, la administración del préstamo con el BID presenta un saldo negativo acumulado de 1,98 millones de dólares. Hasta ese año se habían gastado en 106 proyectos 32,8 millones de dólares, de los 51 millones de dólares que correspondían al préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la contraparte del MDMQ. De otra parte, se generaron ingresos por 30,9 millones de dólares en 42 de los proyectos terminados, por la utilización de las obras financiadas y que fueron concluidas hasta esa fecha. De ellos, solamente diecisiete acumularon, hasta 2000, un saldo positivo de más de dieciocho millones de dólares entre ingresos y gastos. Alcanzaron una rentabilidad bruta entre 492% y 2,1%. Los veinticinco restantes registran pérdidas que van desde 0,4% a 99% de la inversión inicial.

Los proyectos más rentables están concentrados en vivienda, centros comerciales y estacionamientos. Estos son los que pueden dar viabilidad en el futuro a las ulteriores acciones de la ECH en otras áreas que, por sus características, no son generadoras de ingresos. En este caso están, por ejemplo, las tareas de seguridad ciudadana, comunicación y concientización, los conciertos de música sacra, los festivales de teatro experimental, eventos inesperados como la “lluvia de ceniza” a causa de la erupción del volcán Reventador, entre otros.

Para el período 2000–2004 se cuenta con información anual, a diferencia del período anterior del que se dispuso solamente del acumulado de seis años. Ello permite realizar un análisis particular sobre los seis ítems en los que están clasificados los proyectos.

Ingresos, egresos y saldo de la ECH (dólares)					
Ingresos	2000	2001	2002	2003	2004
Total ECH	58.374	95.878	285.497	299.221	265.203
Total administrado por la ECH	288.507	1.502.682	3.248.730	7.418.518	2.765.982
Total Unidad de Comercio Informal	568.953	728.979	1.243.221	2.480.982	575.507
Total P. actividades culturales	761	2.651	13.937	1.436.845	942.222
Total comercio hoteles y restaurantes		802.118	837.094	421.517	78.183
Total proyectos vivienda	412.199	601.483	2.940.139	2.389.101	588.359
Total otros proyectos menores				2.358	
Total General	1.328.794	3.733.791	8.568.617	14.448.542	5.215.457
Egresos					
Total ECH				510.155	5.960.941
Total administrado por la ECH	179.156	1.766.300	4.113.876	6.851.511	2.962.737
Total Unidad de Comercio Informal	339.354	457.553	631.681	4.192.545	2.426.789
Total P. actividades culturales		5.546	449.488	1.582.770	1.168.626
Total comercio hoteles y restaurantes		76.744	275.899	69.840	162.589
Total proyectos vivienda	62	138.276	1.790.071	1.593.959	341.175
Total otros proyectos menores	1.821	11.841	87.526	10.420	57.257
Total General	520.393	2.456.260	7.348.541	14.811.200	13.080.114
Saldos					
Total ECH	58.374	95.878	285.497	-210.934	-5.695.738
Total administrado por la ECH	109.351	-263.619	-865.146	567.007	-196.755
Total Unidad de Comercio Informal	229.599	271.426	611.540	-1.711.563	-1.851.282
Total P. actividades culturales	761	-2.894	-435.551	-145.925	-226.403
Total comercio hoteles y restaurantes	0	725.374	561.195	351.676	-84.406

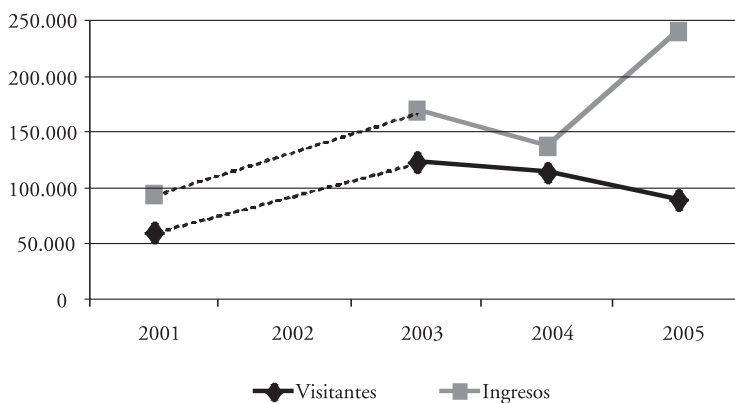
Total proyectos vivienda	412.137	463.207	1.150.068	795.142	247.184
Total otros proyectos menores	-1.821	-11.841	-87.526	-8.062	-57.257
Total General	808.401	1.277.531	1.220.077	-362.659	-7.864.658
Fuente: ECH					

El primero de ellos es el denominado “Proyectos administrados por la ECH” que en estos años registra 34 rubros. Los más importantes son el Museo de la Ciudad, el Centro Cultural Metropolitano, la administración de los parqueaderos y el Teatro Nacional Sucre. Estas cuatro actividades concentran 72,3% de los ingresos y 57,9% de los gastos. De ellos los parqueaderos son los de mejor desempeño pues los ingresos superan en 111% a los gastos incurridos por su administración. Tanto el Museo de la Ciudad como el Centro Cultural Metropolitano presentan saldos positivos de 15% y 36%, en tanto que el Teatro Nacional Sucre registra una pérdida operativa de 4,3%. Sin embargo, pese a su importancia relativa menor, los programas “Pon a punto tu casa” y la dotación de kioscos, presentan altos rendimientos de 273% y 228%, respectivamente, sobre los gastos. Solamente nueve de los 34 proyectos tuvieron saldos positivos; muchos de los que registran pérdida son acciones que por su naturaleza no reportan ingresos, aunque hay otros casos en los que siendo proyectos potencialmente rentables presentan saldos negativos en su operación. En conjunto, los 34 proyectos generaron un déficit equivalente a 4,8%.

Una forma de evaluar la dinámica que han adquirido los dos espacios culturales, el Centro Cultural Metropolitano y el Museo de la Ciudad, pues son los íconos de la recuperación del centro histórico, es considerando el número de visitantes. Aunque la cifra, en especial en el Centro Cultural Metropolitano, puede variar significativamente de acuerdo al éxito de las exposiciones que allí se exhiben, señala de qué manera las transformaciones efectuadas han servido como un imán para los quiteños, turistas nacionales y extranjeros. Los siguientes gráficos muestran que ambos espacios tuvieron un impulso inicial importante, el que ha decaído en los dos últimos años en lo que tiene que ver con el número de visitantes al año.

Gráfico 9

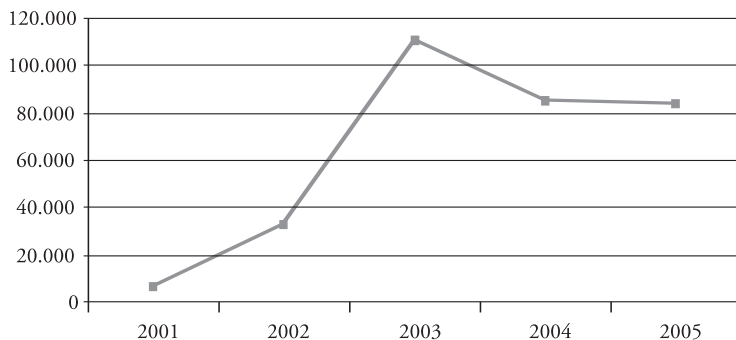
Número de visitantes e ingreso en dólares en el Museo de la Ciudad



Fuente: Museo de la Ciudad. No se contó con información para 2002.

Gráfico 10

Número de entradas vendidas en el Centro Cultural Metropolitano



Fuente: Centro Cultural Metropolitano.

En estos números no están considerados ni los ingresos ni el número de asistentes a eventos privados¹⁴ pues interesa en mayor medida el acceso a los eventos públicos de la ciudadanía.

El otro grupo de proyectos están clasificados dentro de la “Unidad de Comercio Informal”. Como se entenderá, en este subconjunto constan los denominados centros comerciales populares que se crearon para albergar a 7.000 de los 10.000 comerciantes informales existentes en 2000 (BID, 2004). No se conoce el detalle de las condiciones en que fueron traspasados los puestos de venta a los comerciantes, pero la información recopilada indica que en el período 2001–2004 se realizaron gastos por 7,7 millones de dólares, en tanto que los ingresos ascendieron a seis millones de dólares. De estos, aproximadamente tres millones corresponden a la cuenta denominada “fondos centros comerciales populares”, es decir, es una transferencia para el mantenimiento de estos proyectos. Solamente reportan ingresos los centros comerciales Ipiiales del Sur y Granada, aunque en ningún caso se compensan los gastos que se ha realizado en ellos.

Varias noticias recogen información sobre las dificultades por las que atraviesan los locales comerciales que conforman estos centros de venta. El traslado a espacios estructurados trastrocó las relaciones con clientes acostumbrados a realizar sus compras mientras realizaban otras actividades en el centro histórico. El trabajo en la vía pública, si bien tiene muchos riesgos (presencia de contaminación, disputas con otros vendedores, control policial, etc.), era parte de la cultura urbana que se había formado, según se explicó en la primera parte. La nueva propuesta de pequeños comercios agrupados en conglomerados deberá ser aceptada por la ciudadanía, la que goza de mayor protección y seguridad, comodidades, etc., en estos espacios.

El tercer grupo de actividades se denomina “Proyectos de actividades culturales”. En los cuatro años se han desarrollado nueve programas permanentes y uno temporal. Este último se refiere al mantenimiento de paseos y rutas culturales. Los más importantes fueron “Quito Patrimonio 2003” y “Capital Iberoamericana de la Cultura”. El primero de ellos fue

14 Esta es una forma de encuentro con el centro histórico que ha sido empleada por un sinnúmero de empresas como una forma de apoyo a los cambios inducidos desde las administraciones municipales y una forma de ocupación temporal de ese espacio en actividades nocturnas.

importante en términos económicos pues generó un exceso de ingresos sobre los gastos de 18%. Entre 2001 y 2004 se gastaron en este módulo de proyectos 3,2 millones de dólares, en tanto que se tuvieron ingresos por 2,4 millones de dólares.

La cuarta agrupación se denomina “Centros comerciales, restaurantes y hoteles”. Contiene cinco proyectos, tres de centros comerciales, uno de un restaurante y uno de un hotel. En conjunto, el grupo presenta un saldo positivo entre ingresos y gastos por 1,5 millones de dólares en el período 2001–2004. Ello se debe a los altos ingresos frente a los gastos en los centros comerciales La Manzana y Pasaje Baca, que muestran excedentes cercanos a 500% sobre los gastos.

En el quinto conjunto de proyectos están los de vivienda. Seis de ellos son de reconstrucción de edificaciones y los dos restantes de comercialización de viviendas. En conjunto presentan un excedente de 2,6 millones de dólares por la generación de ingresos de dos planes: el de la esquina de San Blas y el denominado de vivienda solidaria. En los cuatro años generaron ingresos por 6,5 millones de dólares y gastos por 2,8 millones. En el caso de la vivienda solidaria, en este período se concretó la mayor parte de las ventas de proyectos que corresponden a la etapa anterior y cuya venta fue suspendida temporalmente por la crisis económica y posterior dolarización de la economía. Todos los proyectos restantes no presentan ningún tipo de ingreso, es decir, aún no se ha comercializado o tienen otros usos.

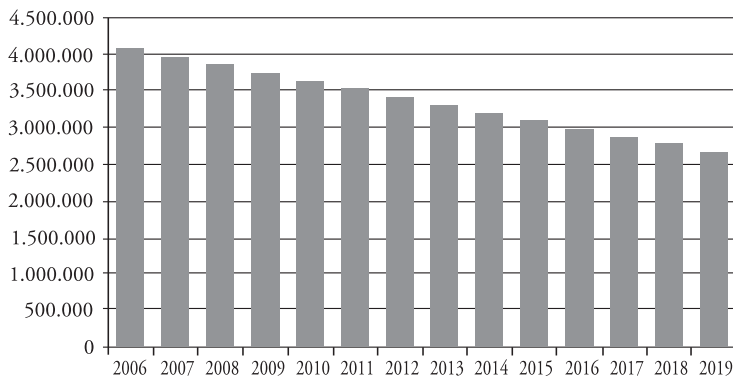
Finalmente, dentro de los denominados “Proyectos menores” se agrupan a treinta actividades distintas que incluyen construcciones, adecuaciones, eventos culturales, campañas de salud pública. En ellos no se registran ingresos, con excepción de “Quito Eterno” (con entradas por dos mil dólares). En total en los treinta proyectos se gastaron en los cuatro años 162 mil dólares.

El acumulado de todos los grupos de proyectos antes descritos requirió gastos por 32,3 millones de dólares, pero en conjunto los proyectos emprendidos generaron 33 millones de dólares: el saldo positivo es de 640 mil dólares. De esta manera, pese a que se han emprendido una diversidad de obras en varios campos, el resultado general en términos financieros es positivo. Algunos de los proyectos que constan en esta etapa producirán ingresos en el futuro, algo necesario pues el préstamo del BID,

con el que se constituyó la ECH, debe ser cancelado entre 2006 y 2019 en un plan de pagos decreciente.

Gráfico 11

Calendario de pagos de el préstamo BID 822/OC-EC (Dólares)



Fuente: <http://www.iadb.org>

En 2006 se deberá abonar la primera cuota de capital e intereses por 4,1 millones de dólares. La carga financiera del proyecto de rehabilitación del centro histórico realizada con este préstamo debería ser absorbida en su totalidad por la ECH con base a los ingresos de los distintos proyectos pues ello mostraría su sostenibilidad financiera. Es cierto que se han generado un conjunto de externalidades positivas que no son valoradas en términos monetarios pese a la repercusión que han tenido sobre la población que se asienta en el centro histórico y sobre iniciativas privadas que han invertido gracias a que este espacio brinda nuevas posibilidades para realizar negocios. Los efectos sociales y económicos que sobre la población del centro histórico ha tenido este gran proyecto no son objeto de este análisis pero varios informes confirman los resultados positivos.

Otro de los proyectos importantes desarrollados en el centro histórico es el de la Unión Europea con sus dos etapas por un total de tres años. La primera se ejecutó entre 1999 y 2002 contando con un presupuesto de

cinco millones de dólares de los que 3,5 fueron aporte de la Comisión Europea. El segundo dio inicio en mayo de 2003 con 978 mil euros de recursos financiados por COSPE (ONG italiana), el MDMQ y la Comisión Europea. En los dos casos, los recursos se dirigieron exclusivamente al desarrollo social de los habitantes y usuarios (escuelas, colegios y centros de salud) del centro histórico. En la primera etapa se desarrollaron los siguientes proyectos principales por área (MDMQ y UE, s/f):

- Salud en la Unidad San José Centro: prevención de embarazo precoz, escuelas saludables, maternidad saludable, atención integral a enfermedades prevalentes de la infancia, salud sexual y reproductiva, psicoprofilaxis de parto, prevención y atención de violencia intrafamiliar, programas de prevención de alcoholismo y tóxicodependencias. Se alcanzaron 60.000 atenciones al año.
- Medio ambiente: siembra de 20.000 plantas en el parque Itchimbía, 2.000 en el Censo, 7.500 en El Panecillo y 1.500 en Monjas. Reforestación del Parque Santa Ana, construcción de baterías sanitarias en el parque Itchimbía e instalación de basureros en zonas verdes y centros educativos.
- Centros de educación inicial: fortalecimiento de doce centros de Educación Inicial mediante la construcción, adecuación y/o ampliación de la infraestructura, equipamiento, capacitación al personal y/o transferencia de la propuesta pedagógica. De esta manera se ha conseguido mejorar la calidad de atención anual de más de mil niñas pertenecientes a grupos socio-económicos bajos. Construcción y equipamiento de dos nuevos centros de educación inicial correspondientes a 800 m². Refuncionalización y/o, ampliación, readecuación y equipamiento de otros diez centros correspondientes a 2300 m². Definición de modelos arquitectónicos para la educación inicial.
- Centro de la Mujer y la Familia Tres Manuelas: desde 1999 ha brindado más de 26.000 atenciones y más de 20.000 personas (jóvenes y profesores de colegios, profesionales en el área social, niños y niñas, familias y la comunidad en general), han participado en espacios de sensibilización, información y capacitación, sobre temas como: mejo-

ramiento de relaciones familiares, prevención de la VIF, crecimiento personal, autoestima, prevención de abuso sexual infantil, prevención del uso indebido de alcohol y drogas, formación ciudadana y liderazgo. Se han producido materiales escritos, visuales y radiofónicos para las actividades de información, difusión y capacitación.

- Centro de Recuperación Pedagógica: ha apoyado el fortalecimiento de cuarenta escuelas fiscales del centro histórico mediante la capacitación de sus profesores para alcanzar el mejoramiento de la calidad educativa. Para esto se han considerado los temas relacionados con prevención del maltrato con una estrategia de promoción de una cultura de paz, salud en el marco del programa escuelas saludables de la Zona Centro y actualización teórico pedagógica. Hasta el momento, 270 profesores han recibido alrededor de 80 horas de capacitación. De manera indirecta, entonces, esta actividad podrá beneficiar a cerca de 50.000 estudiantes de las escuelas del centro histórico.
- Centro de formación técnico profesional en carreras cortas: capacitación a 377 personas en confección, cerámica y hotelería y turismo. Construcción (alrededor de 500 m²) y equipamiento del Centro de Hotelería y Turismo. Mejoramiento del equipamiento del área de cerámica y confección del Colegio Fernández Madrid. Instalación, en el Centro Cultural Metropolitano, de una tienda para la venta de productos artesanales producidos por CECAFEM.

Un panorama consolidado

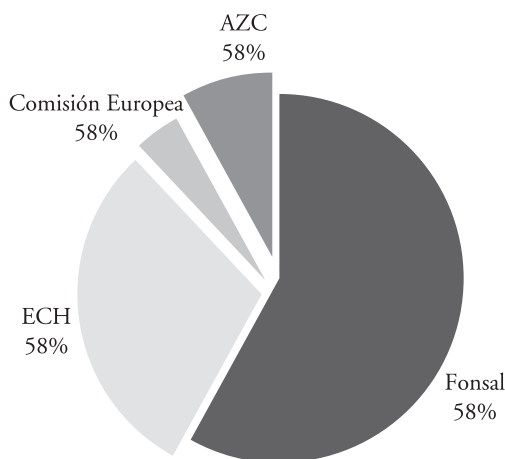
Haciendo un resumen de las cifras invertidas en el centro histórico desde 2000, porque se dispone de información anual medianamente confiable hasta 2004, se concluye que los recursos de que dispone la Administración del Centro Histórico son mínimos frente a las otras fuentes provenientes del FONSAL, ECH y otros proyectos como el de la Comisión Europea.

En esos años se gastaron un total de 125 millones de dólares, correspondiéndole siempre la mayor parte del aporte al FONSAL. Ello ha significado que el gasto por persona, una medida que no necesariamente es

exacta en este contexto, se eleva de 33,2 dólares a 192 dólares. Estos resultados indican un esfuerzo importante por recuperar la centralidad (Carrión, 2005), es decir, por evitar que ocurra el deterioro normal al que se pueden enfrentar los centros históricos por el traslado de varias actividades económicas a otros espacios de la ciudad y, también, por la falta de apropiación de la ciudadanía de los objetos y la identidad histórica. La reversión del proceso de deterioro ha sido conseguida por la acción en varios frentes cuya complementariedad era requerida para dar solución a los que, a su vez, eran los principales problemas: reubicación de los vendedores informales, mejora de las condiciones de acceso, especialmente peatonal, limitando el ingreso de automóviles y brindando espacios de aparcamiento, revalorización de construcciones civiles para propiciar proyectos privados de esparcimiento y de habitación, adecuación de las plazas y espacios públicos para estimular la ocupación del centro histórico y restauración, adcentamiento y protección de los bienes culturales, ya sean estos arquitectónicos, obras de arte o espacios ceremoniales.

Gráfico 12

Estructura de gastos en base al promedio del período 2000-2004



Fuente: MDMQ, FONSAI, ECH, Proyecto Comisión Europea.

Conclusiones

La conclusión general del análisis es positiva pues con las cuatro fuentes principales de financiamiento identificadas se logró que el centro histórico renueve su importancia para los habitantes de la urbe y también mejoró su oferta para el turismo nacional y externo. El FONSAL ha constituido la principal fuente de financiamiento y cuenta con excedentes. Sin embargo, por su naturaleza no puede financiar proyectos que rebasan su ámbito de acción. Es por ello que en estos días se está negociando un nuevo préstamo con el BID por ocho millones de dólares que serán destinados, principalmente, para proyectos de sostenibilidad del comercio informal, estacionamiento La Ronda y estudio de factibilidad para implantar dos centros de estacionamientos.

En los últimos años, se han enfrentado varios de los problemas principales que aquejaban al centro histórico. La restauración, mantenimiento y conservación de los principales íconos del pasado colonial, la reubicación de los vendedores de la calle, la intervención en algunas viviendas para superar parcialmente el problema del tugurio y el mejoramiento del acceso vehicular con la construcción de edificios de aparcamiento. En lo social la principal labor, a parte de la reubicación de los vendedores de la calle, fue desarrollada por el proyecto que ejecutó y está aplicando la Comisión Europea. De alguna forma esto configura una intervención global de importancia innegable.

Aunque se dispone de muy poca información, el aumento de asistencia al Centro Cultural Metropolitano y al Museo de la Ciudad prueba que los quiteños han vuelto al centro histórico como espacio de recreación cultural. De hecho se han dinamizado muchas actividades alentadas también por el mejoramiento de los edificios arquitectónicos y la recuperación de espacios públicos. Ello ha determinado el apareamiento de servicios de hotelería, así como restaurantes y cafeterías dirigidos a segmentos de la población distintos a los que normalmente han acudido a los salones de comida y las picanterías tradicionales; también se han instalado más cadenas, en su mayoría, de comida rápida.

¿Qué tan sustentable es el proceso en el centro histórico de Quito? No se han podido encontrar datos precisos que permitan llegar a conclusiones exactas. Sin embargo se conoce que aún persisten problemas para que

inversionistas o proyectos privados intervengan para transformar las casas antiguas, muchas de ellas convertidas en bodegas, en espacios de vivienda dirigidas a otros estratos poblacionales. Esto haría posible que continúe la “ocupación” del centro de la ciudad. Aún persisten problemas de acceso para considerar proyectos de habitación más ambiciosos. Los edificios de aparcamiento no son suficientes para cubrir una demanda potencial si se transformaran más casas–bodega o casas tugarizadas en viviendas mínimamente confortables. Tampoco existen estímulos (podrían ser tributarios) para que ello suceda. También pesa la posible reversión del centro histórico a las condiciones anteriores porque no ha existido una política clara que haga posible la transformación o adecuación de las actuales edificaciones civiles en departamentos o casas atractivas para adaptarlas a fin de que cuenten con una demanda interesante. Además de ello tienen mucho peso las dificultades de acceso pues el tránsito sigue siendo un problema y el transporte público que sirve a ese espacio no brinda una solución completa. La propia conformación topográfica del centro histórico obliga a considerar, en un futuro, proyectos de reordenamiento del tráfico vehicular más complejos y costosos. Sin embargo, parecería que aún existe espacio para desarrollar proyectos de vivienda para sectores de bajos ingresos, los que a su vez han sido rentables para las entidades que los han financiado.

Ligado a lo anterior, y también desde la perspectiva de generar ingresos para sostener nuevos proyectos, estaría la construcción de más edificios de aparcamiento. Los ahora existentes proveen de importantes recursos, lo que se podría ampliar con la construcción de nuevos y con medidas que creen incentivos para la inversión privada para la reforma de viviendas existentes.

Si bien la construcción de los centros comerciales significó la agrupación de los vendedores informales de la calle y su traslado, los espacios de venta son demasiado pequeños y, en ese sentido, deberían ser considerados como temporales o sujetos a una reorganización futura, acaso brindando unos puestos más adecuados. Los centros comerciales también han sido rentables por los ingresos obtenidos por las entidades que los financiaron, aunque no necesariamente fueron la mejor solución para los vendedores. Mientras el MDMQ mantenga la rigidez para impedir la proliferación de nuevos vendedores ambulantes, esos centros comerciales

podrán servir a sus ocupantes, pero ello depende de muchos factores entre los que están la competencia que ejercen los nuevos polos de comercio de la ciudad, los ciclos económicos y el propio desarrollo del país pues la inmigración se podría multiplicar si es que no se resuelven los graves problemas en el sector rural y el estancamiento de algunas ciudades intermedias. El tema de comercio minorista en el centro histórico es, en este sentido, muy delicado pues se debe evitar que los centros comerciales pierdan clientes, lo que lleva a considerar los cambios de demanda y, así mismo, eventuales aumentos en la oferta debido a la presencia de más vendedores ambulantes. En el límite, ello lleva a sopesar cuál es la visión general sobre el centro histórico, si debe seguir siendo un lugar de abastecimiento, si se debe limitar el número máximo de comerciantes, si se debe privilegiar el turismo y la utilización del espacio para manifestaciones culturales, si el pivó es la readecuación y ocupación de viviendas. Este es el tema central, tal vez una mixtura de las opciones anteriores sea lo apropiado, sin embargo, corresponde al Cabildo y a la ciudadanía concertar y discutir el destino principal y secundario del centro histórico.

La ex directora del FONSAL señala que "... la incorporación del concepto de rentabilidad financiera a ultranza en proyectos financiados con crédito externo, ha conducido a que se prioricen aspectos de eficiencia relacionados con el tiempo de ejecución, costos de inversión y de comercialización, como expresamente lo anota el siguiente texto 'la Empresa del Centro Histórico ha puesto en venta centros comerciales y hoteles, construidos en el interior de antiguos edificios con trazos conservantes del entorno...'", y a plantear cambios de las normativas urbanas sin importar la vocación y límites de soporte de una estructura y de la pérdida de los valores intrínsecos de un bien, como lo anota el mismo texto: "...conseguir una flexibilización de la normativa que permita la rentabilidad de los proyectos." (Arizaga, 2002).

Finalmente, esta investigación tiene como uno de sus resultados la dificultad de acceso a información. Existe mucha reticencia por parte de varias dependencias municipales, el FONSAL y la ECH, para brindar la información requerida. La transparencia en el uso de los recursos públicos o de deuda externa municipal debería también formar parte de la reforma que se realizó en el centro histórico. A todos los ciudadanos les asiste el derecho de conocer cualquier detalle de la gestión de estas enti-

dades y a ellas les ocupa el deber de informar ampliamente. Además de la transparencia, el MDMQ debería contar con un sistema contable más completo, que abarque también a las organizaciones que no siendo directamente parte del municipio, dependen de él. Es decir, se debería conseguir un balance consolidado que en el momento no existe y balances sectoriales de cada administración zonal.

Bibliografía citada

- Arizaga, D. (2002): *El centro histórico de Quito: Una rápida mirada a los procesos de conservación y rehabilitación y a su financiamiento*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.wmf.org/html/PDF/Arizaga_Dora.pdf.
- BID (2004): *Documento conceptual de proyecto Ecuador*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iadb.org>.
- BID (s.f.): *Ecuador: Programa de rehabilitación del Centro Histórico de Quito—segunda etapa*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iadb.org>.
- Burbano, P. (s.f.): *Proyecto de rehabilitación del centro histórico de Quito, préstamo BID 822 OC/EC, la dimensión económica, social y política*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/sirchal4/BurbanoBES.htm>
- Carrión, F. (2005, agosto): El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. En: *Revista Eure*, Vol. XXXI, Nº. 93, Santiago de Chile. pp. 89–100.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Unión Europea (s.f.): *Proyecto de Desarrollo Social Centro Histórico de Quito*. Versión en CD.
- Samaniego, P. y Brborich, W. (2005, agosto): ¿Vivimos mejor que antes? La pobreza en el Ecuador a examen. En: *Revista Gestión* Nº 134.

Bibliografía de referencia

- Páez, V. (s.f.): *Gestión urbana: comparación de experiencias en América Latina, el caso de Quito*, disponible en la siguiente dirección electrónica:

- ca: <http://www.clad.org.ve/anales4/paezvice.html>
- Rojas, E. (s.f.): *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe, una tarea de todos los actores sociales*, BID, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iadb.org>
- Samaniego P., et al. (2001): Indicadores del desarrollo humano. En: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2001: las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano*. Quito: RIMANA.

Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile*

Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas**

Presentación

Las estrategias de desarrollo y los recursos disponibles para recuperar o fortalecer las viejas y las nuevas centralidades en la ciudad de Santiago de Chile están ligadas a dos características de esta ciudad.

La primera se refiere a que Santiago, en comparación con otras ciudades latinoamericanas, no se destaca por tener un centro antiguo. La ciudad fue fundada el 12 de febrero de 1541. Su primera planta, trazada con forma de damero, comprendía ciento veintiséis manzanas; en el centro de la ciudad estaba ubicada la plaza mayor y, en su entorno, una capilla, bodegas y casas. A lo largo de su historia, el casco fundacional fue varias veces destruido y devastado por terremotos e incendios, como también por levantamientos de indígenas contra la ocupación española, durante el periodo de la Conquista. Santiago no fue sede de un virreinato, ni su territorio tuvo la riqueza de otras capitanías generales, por lo cual no se construyeron grandes obras de arquitectura durante el periodo colonial.

En un artículo en el cual Paquette (2004: 1-2) revisa los programas de revitalización del centro de Santiago, destaca esta característica de la ciudad: “Santiago no tiene la reputación de poseer un centro antiguo de cali-

* Agradecemos a Fernando Carrión por sus comentarios a la primera versión de este artículo, y a Paulina Matta por los realizados a la versión final.

** SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
Santiago de Chile, abril de 2006

dad”; y es aún más precisa cuando agrega que Santiago “ni siquiera tiene un centro antiguo”.¹ Como se observa en la Carta N° 1, la mayoría de los monumentos históricos del centro de Santiago fueron construidos entre mediados del siglo XVIII e inicios del XX, lo que en la vida de las ciudades es un tiempo corto.

El hecho de que Santiago no posea un centro antiguo, no quiere decir —de ninguna manera— que no posea un patrimonio urbano, un patrimonio histórico, o que su centro no posea un valor simbólico, ni menos aún que no haya sido o no sea objeto de procesos de revitalización.²

El centro de la ciudad posee algunos lugares y edificios con valor por su relación con algún suceso o personaje histórico, como se indica en algunos documentos del Estado chileno. O, como se define en el Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de Ciudades de América Latina (SIRCHAL), el centro de Santiago posee objetos —edificios, monumentos— que son parte constitutiva de un conjunto complejo y que poseen un valor simbólico, el cual se define por prácticas sociales que se modifican permanentemente.³

La segunda característica de la ciudad de Santiago que queremos destacar —y con respecto a la cual no nos extenderemos en esta presentación, pero sí en el cuerpo del artículo— es la existencia de nuevas centralidades que compiten con el viejo centro en lo relacionado con sus funciones comerciales, de servicios y simbólicas.

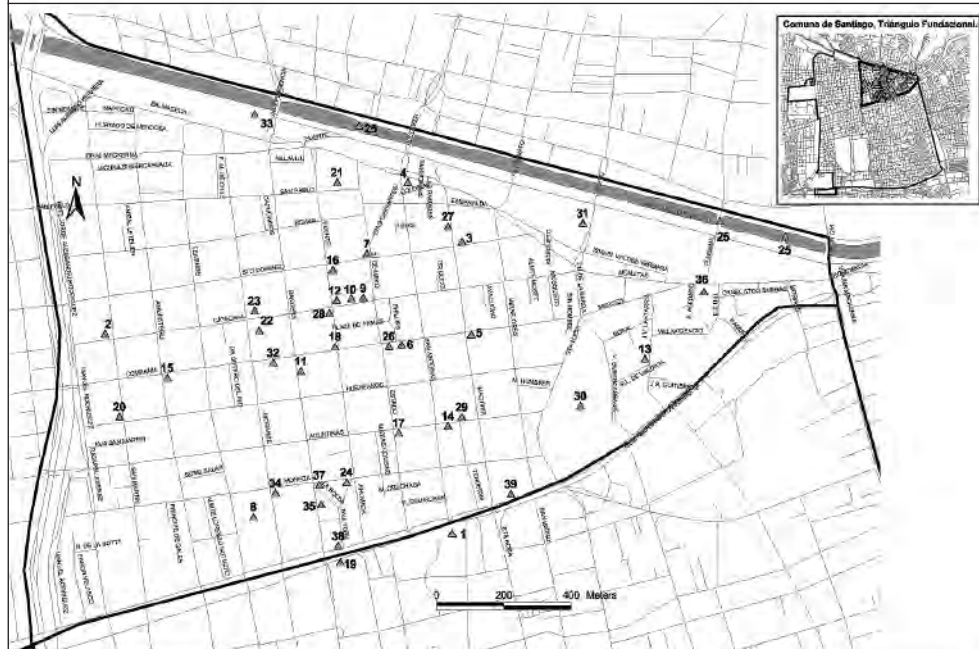
Estas particularidades de Santiago nos han llevado a hacer una presentación no sólo de las estrategias de desarrollo del centro viejo, sino también de las aplicadas a las nuevas centralidades que han surgido en los últimos años.

1 Las traducciones del francés del texto de Paquette son nuestras.

2 Según Paquette (2004:1) el centro de Santiago es “...sin duda alguna, uno de los lugares, en el curso de los años noventa, en donde las autoridades locales han conducido con la mayor constancia, eficacia y éxito una política de recuperación de un sector central degradado.”

3 Véase SIRCHAL, en la sección “Glosario”, la definición de “patrimonio histórico”, en: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefe.htm#P>. Consultado en marzo de 2006.

Carta 1
Ubicación y antigüedad de los monumentos históricos
del centro viejo



N	Nombre	Año
1	Iglesia de San Francisco	1618
2	Iglesia de Santa Ana	1635
3	Casa de los Velasco	1730
4	Posada del Corredor	1750
5	Iglesia de la Merced	1760
6	Museo de Santiago	1770
7	Iglesia de Santo Domingo	1781
8	Palacio de la Moneda	1784
9	Municipalidad de Santiago	1790
10	Museo Histórico Nacional	1807
11	Museo de Arte Precolombino	1845
12	Correo Central	1846
13	Iglesia de la Veracruz	1857
14	Teatro Municipal de Santiago	1857

N	Nombre	Año
15	Palacio de la Alhambra	1862
16	Cuartel General de Bomberos	1863
17	Iglesia de San Agustín	1863
18	Palacio Arzobispal	1870
19	Universidad de Chile	1872
20	Palacio Pereira	1872
21	Mercado Central	1872
22	Ministerio de RR.EE.	1876
23	Academia Diplomática	1888
24	Iglesia de las Agustinas	1888
25	Puente ex-Pío Nono	1889
25	Puente 21 de Mayo	1889
25	Puente Purísima	1889
26	Edificio Comercial Edwards	1892

N	Nombre	Año
27	Iglesia de San Pedro	1896
28	Catedral y Capilla del Sagrario	1899
29	Casas frente al Teatro Municipal	1901
30	Cerro Santa Lucía	1902
31	Museo Nacional de Bellas Artes	1910
32	Tribunales de Justicia	1912
33	Estación Mapocho	1912
34	Intendencia de Santiago	1916
35	Bolsa de Comercio	1917
36	Palacio Bruna	1921
37	Edificio Mundial	1923
38	Club de la Unión	1925
39	Biblioteca y archivo Nacional	1927

Fuentes: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 1999; y la Base de Datos de Monumentos del Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio Arquitectónico Latinoamericano (CONPAL, Chile), 1999.

Introducción: los centros de las ciudades

(...) todas las ciudades son concéntricas; sin embargo, en concordancia con el mismo movimiento metafísico occidental, por el cual cada centro es el lugar de la verdad, el centro de nuestras ciudades está siempre *lleno*: un sitio marcado, es ahí donde los valores de la civilización están recolectados y condensados: la espiritualidad (iglesias), poder (oficinas), dinero (bancos), mercancía (grandes almacenes), lenguaje (ágoras: cafés y paseos): ir al *downtown* o ir al centro de la ciudad es ir al encuentro de la “verdad” social, para participar en la orgullosa plenitud de la “realidad”.

Barthes, '*Center-City, Empty Center*' and '*No Address*', p. 195

Como señala Carrión (2000: 185-186) hasta hace unos pocos años la centralidad de las ciudades en América Latina era única e indiscutida, y correspondía a los centros históricos tradicionales. Estos centros habían sido constituidos y construidos a partir de iniciativas estatales o públicas. La plaza mayor o plaza de armas, con su espacio abierto rodeado de los edificios donde —en la mayoría de las ciudades— se localizaban los poderes políticos y religiosos, era la expresión material de esta centralidad. Sin embargo, en años recientes han surgido otras centralidades con menor intervención pública y mayor injerencia privada, cuya historia debe ser registrada.

Las actividades en las ciudades cambian, las funciones se modifican; el uso de los lugares se transforma, las ciudades se fragmentan; las políticas neoliberales desregularizan el uso de suelo, las ciudades tienden a la homogeneización; aparecen guetos urbanos y ya no hay letreros que señalen que “el aire de la ciudad nos hace libres”.

Los centros históricos son abandonados y se disipa su carácter cívico (Carrión, 2000:186), desaparece su condición de espacio público, su uso social. Es decir, dejan de ser espacios donde podamos ejercer nuestros derechos sociales y políticos, socializar, producir y aprender a ser tolerantes; espacios que podamos utilizar como mecanismos de redistribución productiva y simbólica, de integración social (Borja 1998: s/p).

En este punto surgen varias preguntas. Una de ellas se refiere a si es inevitable que ocurra lo señalado en el párrafo anterior. Tal vez los proble-

mas sean otros y radiquen en que, por una parte, quizá anhelamos (tal vez erradamente) que las ciudades que conocemos y habitamos permanezcan inmutables con el paso de los años; y, por otro, que muy pocas políticas de ciudad reconocen y actúan sobre estos cambios, y menos aún se adelantaron a ellos. En esa línea, otra pregunta es cómo se avanza hacia una ciudad con varias centralidades históricas, reconociendo —como es inevitable hacer— que las ciudades cambian y se modifican bajo una nueva organización social, “que unos llaman la postmodernidad, otros la globalización y otros, simplemente, la cultura tardo-capitalista o neoliberal.” (Remedi, 2000: s/p).

Por supuesto, no todos los cambios son óptimos y así lo han demostrado en Santiago las políticas neoliberales, mediante las cuales se ha fomentado la segmentación socio-espacial de la ciudad. Los resultados de estas políticas son observados por Remedi (2000: s/p), cuando señala su preocupación acerca de la fractura radial de la ciudad, que se manifiesta en la aparición de varias Santiago autónomas y desarticuladas, aunque enlazadas por relaciones capitalistas de producción; en la segmentación y el encasillamiento de las diferentes clases sociales, lo que se manifiesta en una ocupación desigual del territorio; en la fortificación de las zonas donde se contactan los diferentes grupos; y en las prácticas de homogeneización de barrios mediante mecanismos como la erradicación.

Para profundizar en el planteamiento de Remedi, se debe partir por reconocer que las ciudades se modifican. Después de todo, la experiencia de la modernidad es la de una unidad paradójica, la unión de la desunión, donde las cosas y las experiencias se disgregan y el “centro no las sostiene”. (Berman, 1988: 83).

Si se reflexiona acerca de las ciudades como proyectos sin mutaciones, éstas comienzan a ser percibidas y valoradas desde una perspectiva museística. Si se piensa en las ciudades desde una lógica de mercado, asistimos al surgimiento de proyectos para revitalizar áreas urbanas que se estructuran en torno a la construcción de un *mall*, un club o un restaurante con derecho reservado de admisión. En estos espacios privados difícilmente podremos, como señala Borja (1998: 7-8), crear, fortalecer y gestionar un espacio donde ejercer ciudadanía desde una práctica social continua y asociada a un territorio (material, de acuerdo con este autor).

En esa línea, se hace necesario promover políticas urbanas cuya preocupación sea cómo generar espacios públicos ciudadanos, no guetos urbanos. En el caso de Santiago, una ciudad socioeconómicamente segregada, donde se produce una casi nula interacción entre personas que pertenecen a estratos sociales diferentes, no se puede tender a la creación de espacios privados, con policía privada, con negocio privado, con normas privadas (Rodríguez, 2000: 175).

La tarea es, entonces, diseñar e implementar políticas de ciudad que reconozcan los cambios en las ciudades, que revitalicen los viejos centros; y que reconozcan el surgimiento de nuevas centralidades, de nuevos espacios públicos. De esta manera, avanzar en un proyecto de ciudad articulada, integradora, una ciudad donde se fortifique el contacto entre distintos sectores, se fomente la convivencia, la tolerancia, el respeto al otro; una ciudad donde se permita la práctica de la democracia, la igualdad social, la libertad. Es decir, construir una ciudad agitada, pero viva, democrática y justa.

¿Recuperación patrimonial o revitalización de los centros?

Cuando se habla de políticas urbanas para la recuperación de los centros de las ciudades —especialmente de los centros históricos— y la creación o el fortalecimiento del espacio público, es necesario distinguir entre recuperar patrimonialmente algunas áreas de la ciudad o revitalizarlas.

Estos dos conceptos son diferentes e indican intereses y acciones distintas. Por *recuperación* comprenderemos el rescate o restauración de edificios o espacios; y por *revitalización*, un conjunto de operaciones y actividades cuyo fin sea activar las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas, de algún sector de la ciudad.

Nosotros nos inclinamos por los procesos de revitalización. Revitalizar implica crear y activar relaciones, lugares, infraestructura, que acojan a las personas, a ciudadanos y ciudadanas.

Al contrario, con la recuperación se puede tender a la museificación o monumentalización, mediante la cual se intenta devolver su carácter original a un edificio o un lugar. En ese sentido, conviene recordar lo que indica Baudrillard (1969: 85-86), acerca de que el tiempo de los

objetos antiguos, los objetos mitológicos, es el perfecto. El objeto antiguo aparece como mito de origen, mediante el cual se pretende entregarnos una identidad sólida; pero las identidades no son construcciones sólidas, las identidades se construyen, son construcciones relacionales. Las identidades se ficcionan, no hay una identidad única, aunque no todas sean posibles. En ese sentido, la recuperación de objetos —edificios— antiguos en los centros instala las preguntas de quiénes son o serán sus usuarios y de cómo los imaginamos: ¿ciudadanos, habitantes, turistas o consumidores?

El modelo turístico cultural tiende a hacer desaparecer de los centros históricos funciones como la residencial, administrativa, institucional, educacional, etc. (Fontanari, 2000: 22). Este vaciamiento ni siquiera es compensado por el movimiento de trabajadores que provocan las actividades de restauración y conservación del centro de la ciudad, pues ellas reclutan a grupos de bajos ingresos y con empleos precarios desde la periferia, los que, una vez finalizada sus tareas, retornan a los márgenes de la ciudad. Un ejemplo de ello es la ciudad de Barcelona, o lo que se ha dado en llamar “el modelo Barcelona”, que en muchos casos continúa siendo el *benchmark* del urbanismo latinoamericano, mientras que en la propia Barcelona se critica fuertemente los resultados de dicho modelo. Como señala críticamente Panagruel (2004), cuando se plantea la recuperación de un centro como un lugar histórico y cultural, también se busca vender un modelo de ciudad distinto al neoliberal; pero en esta intención, aparentemente más solidaria, más tolerante, más justa y que reconoce la multiculturalidad, se deja de considerar que se está siguiendo “la misma lógica de mercantilización y competencia, sólo que bajo otro nombre y con un mayor protagonismo del sector público” (Panagruel, 2004: 2).

Con el modelo de recuperación aparece un número importante de nuevos protagonistas de los centros históricos: los profesionales —directores de museos, de fundaciones, entre otros— y, junto con ellos, y en un número que los excede largamente, también trabajadores con empleos precarios, como meseros y meseras, guías, obreros, entre otros. Los usuarios de estos centros son turistas o ciudadanos consumidores.

En el caso de Santiago es habitual que se señale que “al centro no va nadie”; pero con esto se deja de lado el gran número de personas de sectores medios o populares que sí es usuario del centro por diferentes moti-

vos: comerciales, financieros, recreativos, etc. Por ejemplo, los fines de semana se observa una gran confluencia de personas en la Plaza de Armas o en las calles aledañas, también en aquellas transformadas en peatonales, descansando, conversando, paseando, simplemente *estando*. Ellos sí son usuarios del centro.

El centro de Santiago mantiene una dinámica fuerte con relación a la edificación de usos no residenciales, de personas que acuden diariamente a sus trabajos, trámites o distintos quehaceres, y de nuevos residentes. El casco fundacional de Santiago es ocupado y utilizado por personas de diferentes estratos socioeconómicos: es un punto de encuentro polifuncional y polisocial. Esa heterogeneidad es un valor que debe ser reforzado.

Lo anterior nos conduce a un punto central, y es que comprendemos la pregunta por los centros históricos como una por la construcción de espacio público, aquel espacio que se construye mediante la práctica ciudadana; en este caso, hablamos de lo público con base territorial. Quizá, en el caso de Santiago, sea más pertinente hablar desde la perspectiva de quiénes se busca que sean —o efectivamente son— los usuarios de los viejos y los nuevos centros; y, de esta manera, preguntarnos si los centros tradicionales se debieran revitalizar o recuperar patrimonialmente, y cómo se expresa ello en el territorio, en la construcción de espacio público.

Santiago, ¿hacia una ciudad con varias centralidades?

Santiago ha experimentado fuertes transformaciones. Hoy no es posible hablar de un sólo centro; existen nuevas centralidades que, en determinados aspectos, compiten fuertemente con el centro tradicional. Hemos identificado tres tipos en la ciudad: el viejo centro tradicional, centros con funciones comerciales y centros de servicios.

En primer lugar, consideraremos la centralidad tradicional: el centro viejo de Santiago. Ésta es una zona de la ciudad que hasta el censo de 1940 presentó una tendencia dinámica de crecimiento, pero que en los últimos cincuenta años ha perdido constantemente población y, más recientemente, también ha perdido funciones comerciales y financieras. Desde 1990 en adelante, distintos actores gubernamentales, municipales, empresas inmobiliarias y vecinos, han impulsado diversas iniciativas en

esta zona para evitar, con cierto éxito, su declinación. El objetivo de algunas de ellas no ha sido tanto la recuperación de edificios o conjuntos de valor patrimonial —escasos o inexistentes—, sino más bien la revitalización de esta parte de la ciudad. Tales experiencias han provocado que el tema de la recuperación de las áreas centrales de las ciudades del país gane terreno en la agenda urbana nacional; lo que se ha expresado tanto en el interés y las acciones emprendidas por los municipios involucrados directamente, como en iniciativas legales y de apoyo técnico impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Todo esto ha llevado a la conformación de un conjunto de instrumentos vinculados a proyectos urbanos a los que pueden recurrir las entidades públicas, las empresas y las organizaciones comunitarias.

Por otra parte, tenemos en Santiago las nuevas centralidades con funciones comerciales, generadas a partir de la construcción de dos *malls*, a mediados de los años ochenta, en la comuna de La Florida, en la zona sur de la ciudad. Estos *malls* están localizados donde han coincidido grandes inversiones en infraestructura urbana, públicas y concesionadas —metro y autopistas— lo que ha aumentado la accesibilidad y potenciado el desarrollo del área. Ésta es una centralidad que fue creada por la iniciativa privada y la municipalidad de dicha comuna, y que en pocos años se ha convertido en el subcentro emergente más importante de la ciudad. En torno a él ocurre, además, una intensa actividad inmobiliaria.

Y, en tercer lugar, están las centralidades de servicios. Un ejemplo de ellas es la llamada Ciudad Empresarial, en la comuna de Huechuraba, en el norte de Santiago. Esta Ciudad es un parque temático para empresas vinculadas al desarrollo tecnológico; está situada en terrenos —hasta hace muy poco eriazos— cercanos al centro tradicional de Santiago y de las comunas de altos ingresos. A estas ventajas se suma el que, con la nueva estructura de autopistas construidas recientemente en el Área Metropolitana, ha adquirido una gran accesibilidad.

En el Cuadro 1 presentamos algunas de las características físicas y demográficas de estas áreas, para dar una idea de la magnitud de cada caso.

	Superficie (ha)	Población 1992	Población 2002	% variación	Densidad (hab/ha) 1992	Densidad (hab/ha) 2002
Centro histórico*	237	18.323	16.887	-7,84	77,3	71,3
Centro La Florida**	550	34.537	35.465	2,69	62,8	64,5
Ciudad Empresarial***	75	425	1.612	279,29	5,7	21,5

Fuentes: *Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), 2003.
 Municipalidad de La Florida, 2005. *Base cartográfica del MINVU, 1999.

La revisión de estos tres tipos de centros urbanos permite hacer visible que en las sociedades de la modernidad tardía, el concepto de centralidad cambia y deja de estar estrechamente relacionado a los lugares antiguos. Paradójicamente, la centralidad tradicional se “descentra”, se produce un fenómeno de desanclaje de los antiguos centros. Citando a Carrión (2000), “la centralidad se ve reemplazada por flujos, movimientos e información”.

Si bien lo anterior puede ser leído como una de las características de las ciudades latinoamericanas —y, entre ellas, Santiago— también debe ser interpretado como una de las manifestaciones de lo que señala Borja (2005: 15-16): al mismo tiempo que las ciudades se globalizan y tienden a la homogeneización, su morfología se vuelve más compleja y, con ello, también su gobierno. Esto obedece, entre otras razones, a la multidimensionalidad que adquiere el territorio, a las dinámicas privadas de uso de suelo, a la complejidad que adquieren las sociedades urbanas, a la fragmentación del territorio y los poderes locales, y a la aparición de nuevas marginalidades y periferias.

Estrategias de desarrollo y financiamiento

La morfología urbana —social y física— de Santiago ha cambiado en los últimos treinta años, producto de políticas de desregulación en diversos sectores de la economía del país, de una planificación urbana orientada al

mercado⁴; y de un continuado, pero desigual, crecimiento económico que transforma los patrones de vida y consumo de algunos sectores de la sociedad chilena. De Mattos (2002b: 5) observa estas modificaciones cuando señala que:

(...) bajo el vertiginoso incremento de la utilización del automóvil, del transporte automotor y de la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se observa una sustantiva reducción de la gravitación de la distancia en la movilidad de las personas y de las empresas, lo cual estimula su localización más alejada de los centros tradicionales.

Este es el mundo de las autopistas, materiales o inmateriales, que algunos presentan como el “único mundo moderno posible” (Berman, 1988: 329). Oponerse a ello, supondría también hacerlo contra la modernidad misma. En este contexto —como indicábamos— si antes Santiago se caracterizaba por ser un área urbana compacta y articulada en torno a un único centro, el centro fundacional ahora es un área urbana extendida, en la cual han surgido nuevas centralidades que se construyen desde iniciativas privadas y en espacios cerrados.

La mayor o menor facilidad de accesibilidad relativa es una de las razones que pueden explicar la aparición y localización de los nuevos nodos que articulan el territorio de la ciudad. Esta accesibilidad se ha visto reforzada con la reciente construcción de un sistema de autopistas urbanas con telepeaje, que han modificado los tiempos de viaje al interior de la ciudad, de los traslados a la periferia y, también, hacia lugares situados fuera del centro tradicional.

Examinaremos los casos de La Florida y de Huechuraba porque son dos buenos ejemplos de este tipo de nuevas centralidades. En el caso de La Florida se trata de grandes superficies comerciales cerradas y en Ciudad Empresarial, de un área donde se ofrecen servicios empresariales aprovechando subsidios estatales en el campo tecnológico.

4 Al decir de De Mattos (2002a: 10): Al reducirse las intervenciones e inversiones públicas bajo el imperio de un estado subsidiario, “...la maximización de la plusvalía urbana se consolidó como el principal criterio urbanístico.”

Carta 2 Localización de los tres casos de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Base Cartográfica del MINVU, 1999.

Cuadro 2 Tres estrategias de desarrollo de centralidades en Santiago				
	Objetivo	Iniciativa	Instrumento	Recursos
Santiago Centro	Revertir tendencia de despoblamiento y así evitar la pérdida de valores urbanos del viejo centro de la ciudad.	Iniciativa pública: el Municipio de Santiago.	La Corporación de Desarrollo de Santiago.	Recursos públicos directos para reactivar áreas centrales.
La Florida	Aprovechar las ventajas comparativas de un subcentro emergente.	Iniciativa de empresas comerciales privadas, con apoyo municipal, e infraestructura pública.	Empresas comerciales y la Municipalidad.	Recursos privados en construcción de infraestructura comercial. Recursos públicos generales de desarrollo urbano, y de transporte.
Ciudad Empresarial	Aumentar las funciones de servicios de mayor categoría aprovechando la accesibilidad proporcionada por las nuevas obras de infraestructura.	Iniciativa de empresa inmobiliaria.	Empresa inmobiliaria.	Recursos públicos indirectos. Recursos privados.
Recursos privados. Fuente: Elaboración propia.				

Estas centralidades compiten en algunos aspectos con el centro tradicional, no sólo en lo relacionado con las actividades y funciones de comercio y servicio, sino también en lo relacionado con el valor simbólico. Es el caso de Ciudad Empresarial, que es concebida como una centralidad inserta en el proceso “globalizador” que vive el país.

En las tres áreas en estudio se observan diferentes estrategias de desarrollo urbano. En Santiago centro, la Municipalidad de Santiago ha impulsado un programa de repoblamiento para revertir el deterioro y el abandono; en La Florida, las empresas comerciales han apostado a la creación de una nueva centralidad; y en Ciudad Empresarial, fue una inmobiliaria la que generó ese enclave como un área de servicios.

Para identificar las estrategias de desarrollo aplicadas en los tres casos seleccionados, indicaremos los tipos de recursos públicos disponibles que hemos identificado; luego revisaremos con mayor detenimiento cómo se accede a dichos recursos; y, finalmente, presentaremos una tipificación de los casos de acuerdo con las estrategias seguidas por los actores más relevantes en cada caso.

En el Cuadro 2, de la página 247, sintetizamos algunos aspectos que permiten visualizar las características y diferencias de los tres casos seleccionados en materia de su desarrollo como centros urbanos.

En cuanto al financiamiento –el aspecto quizá más complejo en el desarrollo de las centralidades urbanas–, la revisión de las políticas sobre el tema en Chile permite identificar tres tipos de fuentes de recursos públicos para el financiamiento de creación o reactivación de áreas centrales urbanas:

- Recursos públicos directos, que tienen por objetivo explícito el financiamiento de acciones que fortalezcan áreas centrales o que se aplican de manera directa en obras o lugares que son definidos como patrimonio urbano.
- Recursos públicos indirectos, que no necesariamente están orientados a fortalecer centralidades, pero a los cuales las autoridades o los gestores inmobiliarios pueden recurrir para realizar sus proyectos. En el caso de Ciudad Empresarial, los gestores han recurrido a fondos disponibles y beneficios tributarios para el desarrollo tecnológico.

- Recursos públicos generales de desarrollo urbano, que están orientados a mejorar la capacidad de gestión urbana. Nos referimos particularmente a los que provienen de lo que el MINVU ha denominado “Reforma urbana”. Esta Reforma ha consistido en establecer un conjunto de modificaciones legales que tienen por finalidad “introducir mejoras en la gestión de nuestras ciudades, transfiriendo crecientes capacidades de acción urbana”.⁵

Recursos públicos directos

Las actividades de fortalecimiento o recuperación del patrimonio urbano se rigen por dos instrumentos normativos distintos: la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGCU), que en su artículo 60 define la declaración de los Inmuebles (ICH) y Zonas de Conservación Histórica (ZCH). La aplicación de ambas leyes debe ser coordinada y de manera complementaria, a fin de proteger y gestionar el patrimonio urbano.

Con respecto a los cuerpos normativos que hacen referencia a este tipo de aplicación en específico, se encuentran:

- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto Supremo N° 44, sobre el Subsidio de rehabilitación patrimonial.
- Resolución Exenta N° 680, Programa concursable de obras de espacios públicos.
- Decreto Supremo N° 245, sobre Programa concursable de espacios públicos.

Las acciones de intervención se realizan a través del Programa de Recuperación del Patrimonio Urbano, el que se instauró en el año 2001,

5 En Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Reforma urbana”, sitio web del Ministerio, en: <http://www.reformaurbana.cl>. Consultado en febrero de 2006.

como parte de la “Nueva Política Urbana y Habitacional” del MINVU. En este Programa se declara como objetivo principal: construir ciudades con menores índices de contaminación, más seguras y con identidad cultural; y se busca crear las condiciones para generar un desarrollo integral y equilibrado del territorio mediante la densificación de las ciudades, como una alternativa a su crecimiento en extensión.

A la luz de lo anterior, el MINVU destaca la importancia que asigna tanto a la renovación urbana como a la rehabilitación patrimonial; señala que el objetivo de ambas es recuperar áreas centrales o pericentrales de los centros urbanos que ya estén dotadas de infraestructura y equipamiento, para transformarlas y permitir su uso por parte de la comunidad. Al respecto se debe tomar en cuenta que el MINVU hace un uso del término patrimonio en un sentido extenso cuando señala, en su página web “Patrimonio urbano” que:

existen alrededor de 377 millones de metros cuadrados construidos de viviendas en el país. El cincuenta y ocho por ciento tiene más de treinta años de antigüedad. Estas últimas representan un valor de unos cincuenta mil millones de dólares. Estas cifras nos señalan la urgencia de actuar para evitar la obsolescencia funcional que acompaña a la obsolescencia física que comienza a los treinta años de antigüedad de un inmueble⁶.

Esta definición extensa del término patrimonio es importante para la adopción de políticas de ciudad. En un contexto en el que el suelo urbano disponible es escaso y limitado, evitar la obsolescencia de las áreas construidas es un criterio de acción que permite dar respuesta a diferentes demandas de la comunidad en lo relacionado con vivienda, equipamiento y espacios públicos.

También se debe mencionar otro instrumento, el Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Patrimoniales, dirigido por la Subsecretaría del MINVU e inserto en la reforma urbana. Las acciones llevadas a cabo consideran la infraestructura física, el soporte económico y la dimensión social de los habitantes del área. Sus objetivos son: promover la densificación intraurbana y condicionar el crecimiento en exten-

6 En Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Patrimonio urbano”, sitio web del Ministerio, en <http://www.patrimoniourbano.cl>. Consultado en enero de 2006.

sión, propiciar la realización de proyectos urbanos y arquitectónicos a partir del patrimonio existente, y crear mecanismos e incentivos para potenciar la intervención privada y la participación ciudadana.

El Programa de Rehabilitación cuenta con cuatro componentes:

- Un subsidio para la rehabilitación patrimonial destinado a la rehabilitación de inmuebles ubicados en áreas patrimoniales para generar en ellos nuevas viviendas y, además, densificar y poner en valor estas áreas. Actualmente se encuentra en desarrollo de manera piloto en Santiago y Valparaíso.
- Un fondo concursable de espacios públicos orientado a rehabilitar espacios públicos y mejorar el inmobiliario urbano, pavimentos, áreas verdes, entre otros, en aquellas áreas urbanas consolidadas que los municipios determinen que poseen valor patrimonial.
- Una red de voluntarios, “los vigías del patrimonio”, mediante la cual se busca instalar en la ciudadanía una preocupación proactiva hacia el patrimonio cultural, para que ella asuma un rol en la difusión, valoración, conservación y protección del patrimonio.
- Escuelas-taller orientadas a formar a trabajadores de la construcción en el manejo de técnicas que les permitan intervenir adecuadamente en obras de rehabilitación de inmuebles de carácter patrimonial.

Recursos públicos indirectos

Existen diferentes recursos indirectos que no están destinados específicamente a crear o reforzar centralidades, pero que se pueden utilizar con estos fines. Un ejemplo son los subsidios y ventajas tributarias destinados a estimular el desarrollo tecnológico, que Ciudad Empresarial ofrece a quienes localizan sus empresas en esa área.

Recursos públicos generales

En el marco de la reforma urbana se ha modificado un numeroso conjunto de disposiciones legales. Entre las modificaciones aprobadas desde el año 2003 en adelante se encuentran:

- Ley sobre Financiamiento Urbano Compartido.
- Modificación sobre Ley de Descentralización y participación en planes reguladores comunales.
- Modificación sobre Ley de Publicidad de Permisos de Edificación.
- Modificación sobre Ley de Proyectos Habitaciones Sociales en terrenos rurales.
- Modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (incentivos al desarrollo de áreas verdes, flexibilización localización de equipamientos, mejoramiento y modificación de proyectos).

De las modificaciones legales antes señaladas, la más importante –a nuestro parecer– es la Ley N° 19.865, “Sobre financiamiento urbano compartido”, mediante la cual se otorga a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y a los municipios la facultad para establecer convenios con el sector privado, a fin de que éste invierta en equipamiento comunitario, remodelaciones de espacios públicos, construcción y mantenimiento de áreas verdes, vías urbanas, infraestructura urbana y, en general, obras para el desarrollo urbano. Esta nueva Ley es un incentivo para los privados para involucrarse en proyectos para la ciudad con posibilidad de ganancia, dentro de un marco acordado.

La Ley establece que los SERVIU y municipios deben licitar los contratos y define diversas posibilidades para establecer un acuerdo con el sector privado, para que, a cambio de las obras, se pueda ofrecer:

- Los derechos a la explotación total o parcial de uno o más inmuebles u obras por un período de tiempo determinado, pudiendo percibir los beneficios de la explotación;

- El derecho al uso o goce de uno o más bienes muebles o inmuebles por un período determinado;
- La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles o inmuebles;
- Una suma de dinero acordada.

Los tres casos de estudio

El viejo centro en la comuna de Santiago: políticas de repoblamiento

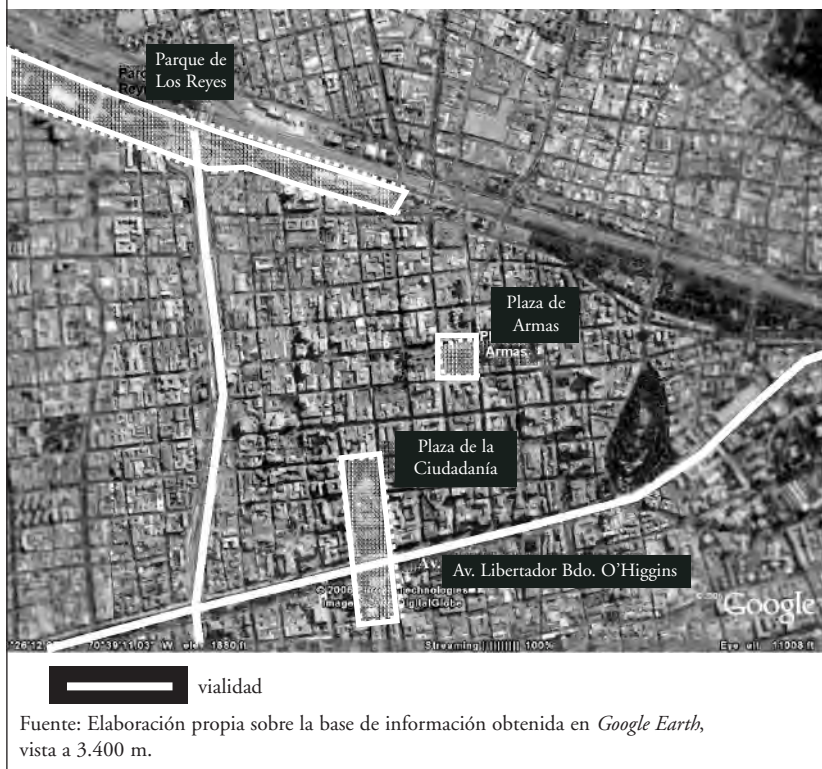
El viejo centro de la ciudad y su periferia inmediata están situados en los límites de la actual comuna de Santiago. El análisis urbano de esta comuna muestra los cambios importantes que ha experimentado en los últimos decenios, con fuertes impactos sobre su área central: pérdidas de ventajas comparativas respecto a nuevas centralidades, disminución de las funciones comerciales de mayor categoría, baja calidad o pérdida de valores urbanos, el deterioro de algunas áreas.

Por otra parte, desde mediados de los años treinta en adelante, la comuna de Santiago ha experimentado una notable disminución de la función residencial y, en consecuencia, una fuerte pérdida de población, cuya expulsión se explica por varias razones.

En primer lugar, durante el período comprendido entre fines de los años treinta y fines de los sesenta, se intensificó el carácter de esta área como centro único de la ciudad. Al comienzo de dicho período se construyó el centro cívico, en esa zona se concentraron las instituciones del gobierno central, posteriormente aumentaron las actividades comerciales y financieras; como resultado se desplazó la función residencial (Lawner, 1991). Segundo, durante el período señalado, “la ciudad jardín”⁷ se expandió hacia la cordillera y los residentes de ingresos altos y medios altos dejaron el viejo centro. Tercero, desde mediados de los años sesenta en adelante, los residentes de bajos ingresos del área central se desplazaron hacia la periferia de la ciudad, ya fuera a tomas de terrenos —en los años sesenta

7 Ciudad jardín influida por la tradición inglesa de Ebenezer Howard *Garden Cities of Tomorrow*.

Carta 3 El viejo centro



y comienzos de los años setenta— por las erradicaciones de campamentos de los años ochenta, o por la demolición de los conventillos afectados por el terremoto de 1985.

La estrategia

En pocas palabras, el objetivo que se propuso la Municipalidad a principios de los años noventa fue no perder el carácter central de la comuna. Para lograr este fin, en los últimos quince años se han seguido cuatro grandes líneas de acción:

- Repoblar la comuna de Santiago. Para esto se generó un programa de apoyo a la actividad inmobiliaria y se organizó la demanda, utilizando subsidios de renovación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para la compra de viviendas en áreas centrales.
- Fortalecer la actividad comercial atrayendo potenciales consumidores con la oferta de espacios públicos mejores y seguros. Se construyó el Parque de los Reyes, se remodeló la Plaza de Armas y se peatonalizaron las dos calles comerciales más importantes del centro.
- Reforzar el carácter cultural del centro, para potenciar el carácter de centralidad. La vieja estación de ferrocarril se convirtió en un centro de eventos culturales, se construyó un nuevo centro cultural frente a La Moneda, y se auspició la conformación de un barrio universitario.
- Evitar la dispersión de las instituciones del gobierno central, y de empresas públicas y privadas vinculadas.

El instrumento

La Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESÁN)⁸ ha sido el principal instrumento utilizado por la Municipalidad de Santiago para impulsar la reactivación del viejo centro. La CORDESÁN es una entidad privada sin fines de lucro, creada en 1985, con la finalidad de promover el desarrollo social y urbano de la comuna, articulando para ello a la municipalidad, al sector privado y a la comunidad. Durante los últimos años de la dictadura, la CORDESÁN tuvo escasa actividad. Sin embargo, en 1990, en los inicios de la transición a la democracia, se transformó en el instrumento de gestión con lo cual las nuevas autoridades municipales pudieron realizar e impulsar diversos programas de desarrollo local.⁹

⁸ Véase Cordesan, en <http://www.cordes.cl>. Consultado en marzo 2006.

⁹ Las leyes municipales dictadas durante la dictadura limitaron la capacidad de los municipios para intervenir activamente en la ejecución de programas de desarrollo local. La CORDESÁN, porque es una persona legal de derecho privado, no tiene esas restricciones.

Programas y recursos

El Programa de Repoblamiento de Santiago y el de Gestión Inmobiliaria han sido las iniciativas municipales más importantes para lograr reforzar la función residencial en el viejo centro.

- Programa de Repoblamiento de Santiago

Para consolidar la comuna como un centro metropolitano, la Municipalidad se ha centrado en recuperar su carácter residencial. En esa línea, en el año 1992 inició el Programa de Repoblamiento, el cual se estableció como un servicio que organiza la demanda de vivienda y la vincula con proyectos inmobiliarios en la Zona de Renovación Urbana; además, el Programa contempla la entrega de diversos servicios de asesoría, sin costo, dirigidos a:

- orientar en lo relacionado con el ahorro para la vivienda, teniendo en cuenta la realidad económica de cada familia o persona;
- asegurar la continuidad de procesos de ahorro interrumpidos;
- informar sobre la postulación al subsidio habitacional y al crédito hipotecario;
- establecer convenios con proyectos inmobiliarios.

Entre 1990 y 2003, unas treinta y un mil viviendas han sido autorizadas en la comuna de Santiago¹⁰. La mayoría, como se puede observar en la Carta N° 4, están ubicadas en la periferia del centro histórico. De este total de viviendas, un treinta y cinco por ciento corresponde a proyectos realizados por convenios entre empresas constructoras y la CORDESÁN como parte del Programa de Gestión Inmobiliaria.

La reactivación de la economía, especialmente del sector de la construcción, ha contribuido al aumento de los proyectos de vivienda, lo que sumado a otros factores positivos (como la rebaja de tasas de interés,

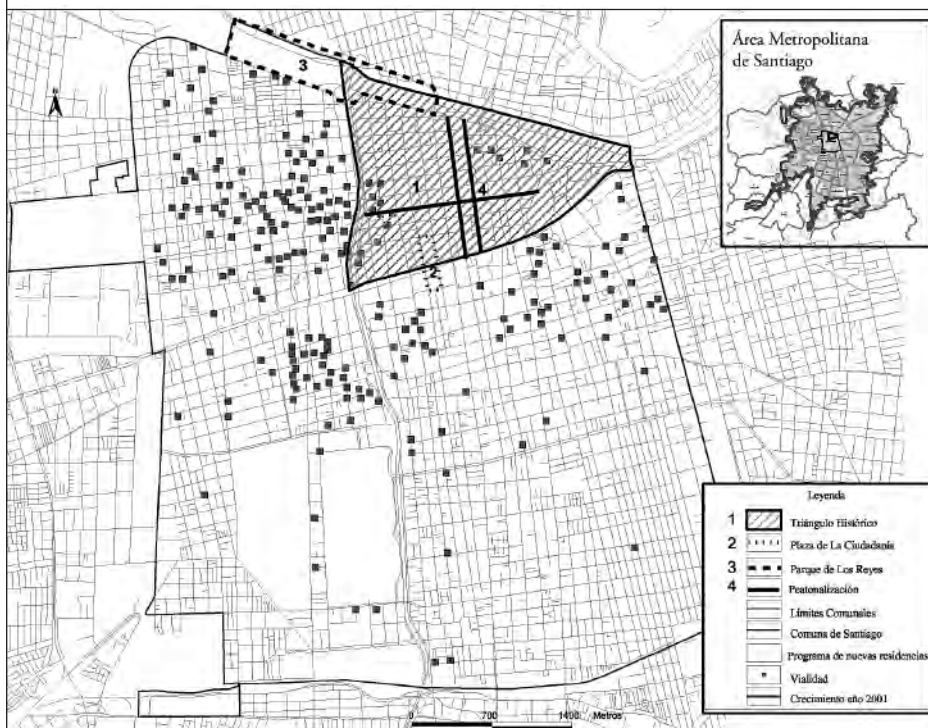
10 Sur Corporación: (2003). *Registro de permisos de construcción 1990-2002, por comunas del Gran Santiago*. Documento de trabajo interno.

incentivo tributario, subsidios otorgados, ofertas de venta) ha permitido la consolidación de este Programa.

- Programa de Gestión Inmobiliaria

El Programa de Gestión Inmobiliaria ha tenido como función generar información sobre el mercado y las posibilidades de desarrollo inmobiliario de la comuna. En este sentido, este Programa es, al mismo tiempo, una oficina de propiedades y una oficina de proyectos que actúa de acuerdo con los Planes de Desarrollo de la Comuna.

Carta 4
Repoblamiento en el centro de Santiago, nuevos proyectos de vivienda
1990 a 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del MINVU, año 1999; y Paquette, 2004.

Uno de los objetivos principales del Programa de Gestión Inmobiliaria ha sido apoyar al sector privado para el desarrollo de proyectos inmobiliarios dentro de la comuna; y a la Municipalidad, en el análisis y el diagnóstico para el desarrollo o la implementación de programas y políticas de nivel comunal. Mediante este Programa se entrega información a las empresas inmobiliarias acerca del mercado de oferta de terrenos; también les otorga asesoría específica y la posibilidad de asociarse estratégicamente para el desarrollo de proyectos dentro de la comuna, a fin de que los funden en bases sólidas. Dicho de otro modo, este Programa busca favorecer y mejorar los procesos de evaluación de planes y programas de desarrollo municipales y del sector privado.

De los programas de desarrollo urbano que se han realizado en la comuna de Santiago en el marco del Programa de Gestión Inmobiliaria, queremos destacar dos proyectos: el Parque de los Reyes y el Centro Cultural Estación Mapocho.

Ambos espacios están situados en lo que era una zona degradada en los alrededores de la estación de ferrocarril hacia Valparaíso: la Estación Mapocho. La estructura de la estación se convirtió en un centro de eventos culturales; los patios de maniobras del ferrocarril, en un parque; y en terrenos inmediatos, los de la antigua cárcel, se construyeron torres de oficinas. Como resultado de esta gran intervención urbana se ha iniciado un proceso de mejoramiento de esa zona y actividad inmobiliaria.

El inicio de estas obras fue financiado con recursos de la Cooperación Española (con motivo del Quinto Centenario del descubrimiento de América) y de la Municipalidad. Se licitó la venta de los terrenos de la ex cárcel y empresas inmobiliarias remodelaron parte del edificio y construyeron un complejo de oficinas.

- Programas de Desarrollo y Renovación de Barrios y el Programa de Rehabilitación de edificios, habitacional, viviendas y pintura de fachadas

Con respecto al patrimonio construido, la CORDESÁN ha impulsado el Programas de Desarrollo y Renovación de Barrios y el Programa de Rehabilitación de edificios, habitacional, viviendas y pintura de fachadas.

A comienzos de los años noventa, la Municipalidad fijó la renovación de barrios como uno de sus objetivos para el desarrollo de la comuna de Santiago. La CORDESÁN inició un Programa de Desarrollo Comunal con un fuerte componente participativo. Se crearon Comités de Adelanto en barrios donde la comunidad local se ha organizado para gestionar y concretar pequeños proyectos relacionados con el espacio público del barrio o su espacio social y cultural, que la Municipalidad financia anualmente con recursos propios.

Estos programas tienen como objetivo reciclar inmuebles para adaptarlos a las nuevas demandas arquitectónicas y tecnológicas; el mejoramiento habitacional, con el programa de Mejoramiento de Cites y Pasajes; el mejoramiento de viviendas, un programa que entrega asesoría a los residentes para postular a proyectos (diseño, gestión de crédito presupuestos, supervisión de las obras de mejoramiento) y reparar, mejorar o hermosear sus viviendas; y un programa (el de pintura de fachadas) que busca estimular e implementar la participación y la generación de estrategias de intervención y reconstrucción de los fragmentos de la ciudad, mediante una acción conjunta entre privados y públicos.

Activación de intangibles del patrimonio urbano:
Ministerio de Obras Públicas

En los años noventa, la Dirección de Arquitectura (DA) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), responsable de la edificación de los edificios de gobierno, elaboró un Plan para la edificación pública gubernamental del centro de la ciudad. En dicho plan evaluó el estado físico de la edificación pública gubernamental (que está localizada mayoritariamente en el centro viejo de la ciudad), estimó nuevas necesidades, y propuso un programa de mantención y rehabilitación de la edificación existente y de construcción de nuevos edificios. El objetivo de este Plan, complementario a los esfuerzos de la Municipalidad, fue reforzar el centro viejo, recuperando la dimensión pública de la edificación gubernamental. Como resultado de esta iniciativa del MOP se han construido varios edificios, rehabilitados otros y se ha remodelado la plaza situada frente a la fachada sur del Palacio de La Moneda. Este proyecto, conocido como la Plaza de la Ciudadanía, es un complejo arquitectónico en cuyo subsuelo se constru-

yó el Centro Cultural La Moneda, el que fue inaugurado en enero del 2006, y que se ha constituido en un nuevo hito en el área central.

Si bien las iniciativas de la Municipalidad y del MOP han tenido, y tienen, muchos elementos y propuestas comunes, a partir del año 2000, por diferencias políticas, han seguido caminos propios.

En este punto es interesante señalar que todas las acciones mencionadas, tanto las realizadas por la CORDESÁN como por el MOP, corresponden a intervenciones de transformación física del patrimonio construido, a intervenciones tangibles en el patrimonio. También se han llevado a cabo intervenciones en el patrimonio de carácter intangible, las que han tenido resultados importantes en el uso y la percepción pública (ciudadana) del patrimonio. Citaremos dos ejemplos de estas intervenciones intangibles. El primero corresponde a la propuesta del MOP de abrir las puertas de La Moneda al paso de la ciudadanía, medida que se adoptó en el inicio del gobierno de Ricardo Lagos, en marzo del año 2000. Con esto gesto se recuperó una tradición perdida por casi treinta años: el libre tránsito de los ciudadanos por el palacio de gobierno. El segundo fue la institución, también por el presidente Lagos, del Día del Patrimonio Cultural, un día del año en el cual se abren los edificios públicos para que los ciudadanos los recorran, mientras son sus propios funcionarios o autoridades de gobierno quienes actúan como guías.

Éstas son iniciativas mediante las cuales se reconoce el valor cívico del centro; es decir, se trata de medidas que vuelven a poner en valor determinadas prácticas sociales asociadas a una tradición republicana, por medio de las cuales las personas construyen espacio público, se lo apropian y lo usan. Al respecto, se puede recordar que en la noche del primer día que se abrieron los edificios públicos:

por televisión, mostraban lo que había ocurrido al interior de los distintos edificios públicos. Recuerdo la imagen de una señora, de aspecto popular, cansado, que con toda naturalidad se había sentado en una vieja silla del Palacio de La Moneda. (Rodríguez, 2000: 177).

Los malls en la comuna de La Florida: los guetos comerciales

Carta 5
Los *malls* de La Florida



A diferencia de los más de cuatrocientos años del centro histórico de Santiago, la nueva centralidad que surgió en la comuna de La Florida tiene menos de veinte. El desarrollo urbano de esta comuna es muy

reciente. Comenzó con la localización de conjuntos de viviendas sociales a fines de los años setenta y ochenta, a lo que se sumó el *boom* inmobiliario de los sectores medios durante los noventa. Hoy día está consolidada como una de las comunas más pobladas del país.

La ubicación geográfica de La Florida, en el área sur-oriente de Santiago, ha permitido que concentre una gran cantidad de actividades intercomunales relacionadas con equipamientos de servicio y comercio.

Esta centralidad con funciones comerciales está determinada, en parte, por la acumulación sucesiva de infraestructuras, lo que produce un escenario múltiple de programas urbanos que no tienen un orden arquitectónico o en la planificación urbana, sino en la ampliación de la oferta comercial. Morfológicamente, se trata de un territorio donde los espacios colectivos son mayoritariamente abiertos y descampados o privados. Los centros comerciales, con sus enormes superficies de estacionamiento, se oponen en escala a las residencias urbanas. Entre los componentes de esta nueva centralidad y las infraestructuras, las viviendas son las grandes ausentes o están relegadas en relevancia.

Lo que caracteriza a esta nueva centralidad es su ambigüedad espacial: no tiene centro. Incluso se llega a la paradoja de que en el nuevo Plan Regulador, actualmente en discusión, propone como plaza comunal el interior de la rotonda formada por el cruce de dos autopistas.

La estrategia

El desarrollo de esta zona se ha debido al interés de empresarios privados por construir dos *mall* en una ubicación geográfica central: la intersección del anillo vial interno (Av. Vespucio) con una de las principales vías que cruzan norte a sur la ciudad (Av. Vicuña Mackenna). Posteriormente, la accesibilidad de este lugar se ha visto ampliada por la transformación del anillo vial interno en una autopista con telepeaje y el cruce de dos líneas de metro.

Hace veinte años atrás esta centralidad no era tan obvia, si bien desde los años cuarenta estaba señalada en los planes metropolitanos, su realidad era otra. En la década de los años ochenta era un lugar escasamente desarrollado, y escenario constante de violentos y recurrentes enfrentamientos entre pobladores y las fuerzas de represión de la dictadura. Las

pocas instalaciones públicas (paraderos de buses, semáforos) eran habitualmente destruidas. En este escenario, y en ese contexto, comenzó la generación de una nueva centralidad metropolitana en el año 1990, a raíz de la instalación de un centro comercial.

El instrumento

El instrumento a partir del cual se generó esta centralidad fue el *mall* Plaza Vespucio. Éste fue el primero que se localizó fuera de las zonas de altos ingresos. La comuna de La Florida era en esa época una zona de ingresos medios y bajos y, además, una zona conflictiva de la ciudad. Parte del atractivo inicial del *mall* fue la inclusión de ocho cines y una gran zona de comida rápida con doce restaurantes, características que los otros *malls* de la época no ofrecían.

La instalación del *mall*, un gran contenedor de actividades comerciales rodeado por áreas de estacionamiento de automóviles, en una zona urbana de construcciones aisladas, de baja altura, introdujo un quiebre espacial en la zona, que se ha mantenido hasta la actualidad.

El auge comercial, no sólo en el área inmediata sino también en el área de influencia y de las comunas aledañas, generó la instalación de un segundo centro comercial, el *mall* Florida Center, a menos de novecientos metros de distancia, entre las avenidas Departamental y Vicuña Mackenna.

El *mall* Florida Center implicó una inversión de aproximadamente ciento treinta millones de dólares, en el año 2003, dando cuenta con ello de los niveles mínimos de inversión requeridos, y del aumento de la plusvalía de los suelos. Este segundo *mall* involucra un fuerte incremento en la competencia para ambos centros comerciales. El proyecto, perteneciente a Cencosud S.A., incluye un hipermercado, una mega tienda, cerca de doscientas tiendas menores, dos tiendas ancla y cinco mil estacionamientos.

Desarrollo

En su apertura, fines de 1990, el *mall* Plaza Vespucio contaba con veinticinco mil metros cuadrados, cien locales y dos tiendas ancla. En 1994 se

agregó una nueva ala con sesenta y cinco nuevos locales y una tercera tienda ancla.

En 1996 se elaboró un plan estratégico y la meta fue convertir el *mall* en el centro urbano más importante del sur oriente de Santiago y convertir esta área comercial en “un centro urbano, es decir, un lugar de compras, servicios y esparcimiento que entregue un servicio integral a la comunidad.”¹¹ En esa línea se agregaron mil quinientos estacionamientos subterráneos; y se habilitó la conexión con la nueva línea cinco del metro. En un nuevo edificio en altura se instaló un centro clínico que ofrece servicios de atención médica. En 2001, se reforzaron las actividades de entretenimiento con un nuevo patio de comida rápida, once salas de cine y un *bowling*. A partir del año 2002 se abrió una línea cultural, se instalaron una sala de exposiciones del Museo Nacional de Bellas Artes (ley de donaciones culturales), una sala de recitales y conciertos, una biblioteca interactiva, una sala de teatro y una sede de la Fundación DUOC de la Universidad Católica de Chile con trece carreras profesionales.

Las proyecciones estimaban que el *mall* sería visitado por unas treinta y cinco millones de personas en el año 2005.

Programas y recursos

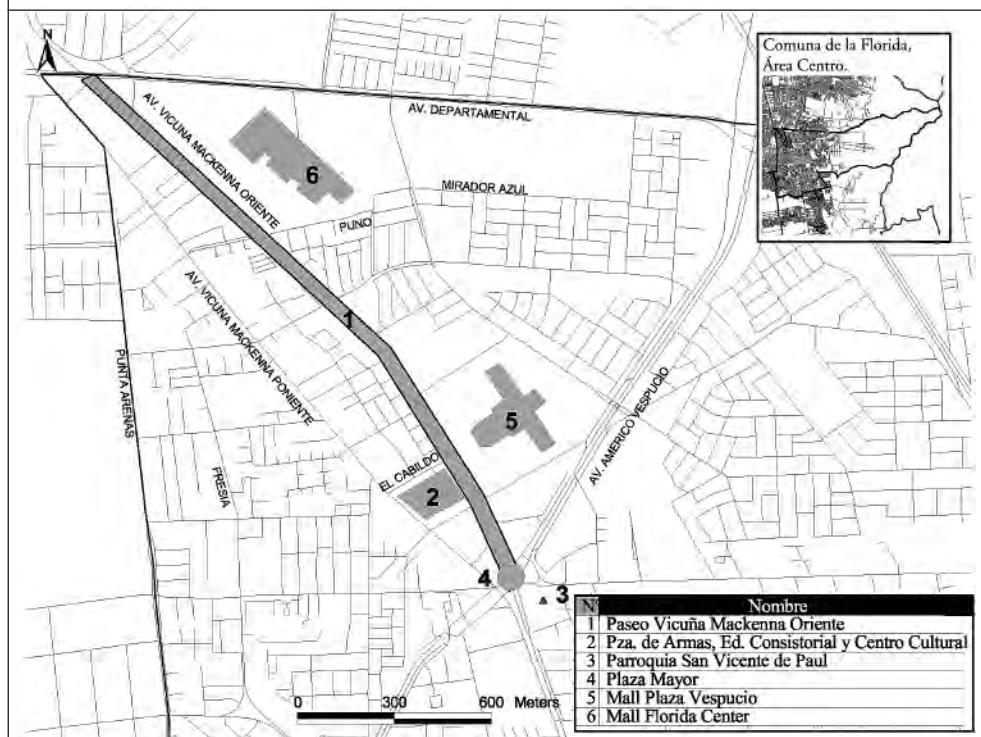
Para el desarrollo urbano y consolidación de esta centralidad generada en La Florida, el sector privado se ha apoyado en dos ventajas comparativas: un área de mercado potencial que supera ampliamente el área administrativa de la comuna de La Florida; y obras de infraestructura de transporte que también superan el radio comunal, como los son las nuevas líneas de metro (línea 5 y 4) y las autopistas urbanas de carácter metropolitano, tales como la autopista Américo Vespucio (recién construida). Estas grandes inversiones públicas han fortalecido el dinamismo propio del área, particularmente por la mejor accesibilidad que le han proporcionado; contribuyen, además, a resolver la congestión que el desarrollo comercial ha causado en la comuna. Por otra parte, el *mall* Plaza Vespucio cuenta hoy con una conexión directa a la estación terminal de la línea 5 del

11 Véase feller-rate, 2004, *Informe de clasificación Plaza Vespucio S.A.*, en <http://www.feller-rate.cl/general2/corporaciones/vespucio0411.pdf>. Consultado en enero de 2006.

metro, y conexión a la nueva línea 4 del metro (recién inaugurada), lo que refuerza la conexión de este centro con las comunas vecinas.

La Municipalidad ha tenido el papel de ir resolviendo y articulando las iniciativas que estos grandes actores —las empresas comerciales y el gobierno regional y central— han realizado en el territorio municipal (véase Carta N° 6).

Carta 6
Proyección de los resultados de las intervenciones estatales en el centro de La Florida



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del MINVU, 1999; y el Plan Regulador Comunal de la Florida, 2005.

El actual Programa de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de La Florida, bajo el nombre del “Programa de Obras del Bicentenario”, no es otra cosa que la propuesta de construcción de un conjunto de obras que otorguen una cierta integración física al área donde ha ocurrido el desarrollo comercial y de servicios. Así, el Municipio ha propuesto:

- La construcción de un nuevo edificio consistorial y una plaza cívica que le otorguen presencia arquitectónica a la Municipalidad, con respecto a los *mall* construidos en las inmediaciones;
- La construcción del Parque Paseo Vicuña Mackenna Oriente, un espacio público longitudinal de escala comunal, de 1,5 kilómetros aproximadamente, que une los dos grandes *mall* del sector;
- La recuperación de inmuebles históricos para funciones culturales;
- El Plan Maestro de Espacios Públicos, que aún no se pone en práctica. Este Plan contiene la proposición para el equipamiento urbano del sector centro de la comuna tanto a nivel peatonal como vial.

*Ciudad Empresarial en la comuna de Huechuraba:
la producción de intangibles*

Ciudad Empresarial es un tipo de centralidad nueva en la tradición urbana de la ciudad de Santiago. En muchos aspectos es una centralidad que podemos definir como “temática”, en referencia directa a los “parques temáticos”¹² norteamericanos. Parques temáticos, como lo indica Sorkin (2004: 13), son lugares que “lo incorporan todo, la a-geografía, la vigilancia y el control, las simulaciones sin fin (...) el parque temático ofrece una visión alegre y civilizada del placer que suplanta al reino de la democracia pública”. En el caso de esta Ciudad Empresarial, su área central es un lugar donde se puede practicar lanzamientos de bolas de golf.

Esta centralidad de servicios es un área donde se hacen manifiestas modalidades genéricas para la gestión y financiamiento de proyectos

12 El diccionario *Merriam-Webster on line* define el término *theme park* como un parque de entretenimiento en el cual las estructuras y ambientación están basadas en un tema central.

Carta 7

Ciudad Empresarial en Huechuraba



▬ vialidad

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de *Google Earth*, vista a 3.400 m

urbanos. Una primera consideración al respecto es que Ciudad Empresarial es una marca registrada, cuyo concepto y desarrollo ha sido realizado por Hispano Chilena Desarrollos S.A., filial de Hispano Chilena S.A. Ambas empresas pertenecen a personas y sociedades relacionadas con una empresa familiar.

Ciudad Empresarial está emplazada en el sector Rinconada de El Salto, en el extremo oriente de la comuna de Huechuraba, entre las avenidas Américo Vespucio y El Salto. Está situada en una comuna de bajos ingresos y de antiguas poblaciones originadas por tomas de terrenos, que hasta hace muy poco mantuvieron su uso agrícola y sólo se pudieron urbanizar cuando se construyó un nuevo colector de alcantarillado y

aguas lluvia en la zona norte de la ciudad. No obstante lo anterior, la apertura de una autopista y el colector facilitaron el desarrollo de este proyecto de cerca de ocho hectáreas, el que colinda con las comunas de más altos ingresos de la ciudad.

En 1997 se inauguró Ciudad Empresarial, la que se ha desarrollado como un proyecto inmobiliario orientado a atraer empresas, a las cuales les ofrecen servicios empresariales, culturales y deportivos. Hasta la fecha se han construido veinticinco edificios, de un total proyectado de ciento veinticinco y trabajan actualmente siete mil personas de un total estimado de treinta mil cuando el proyecto esté terminado.

La estrategia

La estrategia de los desarrolladores de Ciudad Empresarial fue lograr que su proyecto inmobiliario fuera calificado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) como un Parque Tecnológico para la Región Metropolitana. Esta calificación significa que las empresas de alta tecnología que instalen allí sus oficinas, y cuya inversión supere el millón de dólares, tienen acceso a un conjunto importante de subsidios. Entre ellos:

- Un subsidio a la inversión en activos fijos inmovilizados, y al arriendo de inmuebles a largo plazo. Esto significa que en caso de la compra de oficinas en Ciudad Empresarial, se puede optar a un subsidio de un máximo de quinientos cincuenta mil dólares por empresa. En caso de arriendo de oficinas a largo plazo, CORFO subsidia hasta un cuarenta por ciento del valor total del arriendo, con un plazo mínimo de cinco años.
- Un subsidio a la realización de estudios de preinversión. Esto significa que CORFO subsidia hasta el sesenta por ciento del costo de los estudios de preinversión que requieran las empresas de alta tecnología que se instalen en Ciudad Empresarial. Este subsidio tiene un tope máximo de treinta mil dólares por empresa.
- Un subsidio para la formación del recurso humano. CORFO otorga un subsidio de cinco mil dólares por cada trabajador contratado, con residencia en el país, para su capacitación.

- Un incentivo al promotor de la inversión por un monto máximo de treinta mil dólares. Este es un incentivo que CORFO otorga a quienes promuevan y logren concretar nuevas inversiones en el campo de la alta tecnología.

El instrumento

Ciudad Empresarial puede ser vista como un desarrollo inmobiliario más; efectivamente es un proceso de desarrollo urbano paulatino, en el que se concilian tanto la venta de edificios terminados como la venta de terrenos para futuras construcciones. Sin embargo, no es una experiencia tradicional. Lo distintivo de este caso ha sido la visión y capacidad que tuvo una empresa inmobiliaria para ubicar un nicho de financiamiento indirecto es decir, para acceder a recursos que no están habitualmente destinados al desarrollo inmobiliario.

Para lograr acceder a estos recursos, los gestores situaron el fundamento de su proyecto inmobiliario en torno a dos conceptos ejes: la globalización y la tecnología. En esa línea, Ciudad Empresarial se relaciona con una explícita valoración positiva de la globalización, como algo “necesario” y “modernizador” y se vende como una ciudad “inteligente”. Como se indica en una publicación oficial del conglomerado, realizada en la fecha de la inauguración del proyecto:

En este contexto, Ciudad Empresarial tiene como objetivo dar al usuario un alto nivel de vida laboral, (...) una situación privilegiada, perfectamente apropiada y necesaria al proceso globalizador que está viviendo la actual economía de Chile. (Ciudad Empresarial, 1997: 12).

Esta afirmación se articula con el eje del “desarrollo tecnológico” y justifica el acceso a recursos indirectos.

Comentarios finales

La primera observación que surge de la revisión de los tres casos es simple: sí hay recursos para el financiamiento de las centralidades urbanas.

Estos recursos pueden ser de origen público o privado, nacionales o extranjeros, de la cooperación internacional, o de diversos y distintos tipos de combinaciones. Su origen no es determinante, con la salvedad de que, en zonas degradadas, los capitales privados pueden ser más renuentes en invertir y requieran una intervención inicial pública.

La segunda observación se refiere a que no es tan simple obtener recursos y menos aún realizar intervenciones que reactiven viejas centralidades o que creen nuevas. Los casos revisados nos ofrecen algunas claves importantes:

- La capacidad de gestión es muy importante para la obtención de recursos. La rehabilitación del centro de Santiago, en particular el desarrollo de su Programa de Repoblamiento, no habría sido posible sin la gestión de la CORDESÁN, sin su capacidad de articulación de iniciativas públicas y privadas. Lo mismo ocurre en los otros dos casos. Tanto en La Florida como en Ciudad Empresarial su éxito ha dependido de la capacidad de gestión, de coordinación de las iniciativas inmobiliarias de sus gestores con los recursos disponibles:
 - Intangibles, como lo era para ambos la centralidad potencial de los lugares,
 - Tangibles, como lo son la nueva red de autopistas urbanas o nuevas líneas de metro.
- En cuanto a la relación gestión/obtención de recursos, el caso de Ciudad Empresarial es muy interesante. Allí, los gestores de la iniciativa recurren a recursos que no están en el listado de las fuentes habituales de desarrollo urbano: los destinados al desarrollo tecnológico. De cierta manera se puede decir que no sólo inventan los recursos, sino que también inventaron a sus clientes, porque son estos los que perciben esos recursos.
- Ninguna iniciativa es perfecta. Al inicio habíamos señalado que había que estar atentos a los cambios que ocurren en las ciudades, a los efectos que las políticas públicas o que las intervenciones de desarrollo urbano generan. Esto se observa con nitidez en los tres casos revisados.

En la comuna de Santiago, al inicio lo importante fue generar un proceso de repoblamiento, romper la inercia. Ahora hay una preocupación por la calidad arquitectónica, constructiva, urbana de las viviendas que se construyen en dicha zona. Lo mismo ocurre en otra medida en La Florida, donde la Municipalidad intenta un plan de obras para dar una estructura urbana al conjunto de iniciativas privadas y públicas que se han construido en la nueva centralidad.

- Para que los recursos estén disponibles es necesario contar con una estrategia pública consensuada con los diferentes actores y mantenida en el tiempo. En una especie de símil de cuando se dice “ésta es una política de Estado” al referirse a iniciativas de largo plazo y de interés colectivo, se podría llegar a decir “ésta es una política de ciudad” al referirse a iniciativas de rehabilitación de los centros urbanos. Algo de esto ha ocurrido con los planes de la Municipalidad de Santiago, que han mantenido una coherencia a lo largo de quince años, independientemente de los cambios de las orientaciones políticas de sus autoridades.

La tercera observación se refiere al sentido e importancia de las centralidades en la ciudad. Si, como hemos visto, existen recursos, y con una buena gestión se pueden rehabilitar viejas centralidades o crear nuevas, queda la pregunta por el sentido de estas centralidades. Nuestro punto aquí es que el sentido —significado y dirección hacia avanzar— de las centralidades urbanas es constituirse en espacios públicos. Tanto La Florida como Ciudad Empresarial compiten con el viejo centro de Santiago, no sólo en la dimensión comercial o de negocio inmobiliario, sino también en sus dimensiones culturales y simbólicas: son los centros que expresan la modernidad y la tecnología. Sin embargo, aún no han logrado convertirse en espacios públicos. En este sentido hay una gran diferencia entre los programas realizados en el centro viejo de Santiago, para los cuales el ser espacio público (ciudadano) es un aspecto central, y los de las otras dos centralidades: en Ciudad Empresarial, el espacio abierto central es un lugar de práctica de golpes de golf; en La Florida, la Plaza Mayor es la rotonda entre autopistas.

La cuarta observación se refiere a que a menudo la búsqueda y la necesidad de contar con recursos económicos es una obsesión que impide ver y aprovechar la existencia de recursos intangibles, que muchas veces son los que dan sentido social, cultural, político a las intervenciones en la ciudad. Como señalamos anteriormente en el texto, abrir las puertas de La Moneda es una intervención que no supone una inversión monetaria directa, pero cambia el sentido de la vida de todos los ciudadanos.

Finalmente, respecto del centro tradicional es preciso cuestionarse qué es lo nuevo y qué rol juegan los centros históricos en la nueva configuración urbana. La museificación de la ciudad a que hemos aludido es una suerte de resistencia a la modernidad que termina por vincularse a los procesos de deterioro. En cambio, las intervenciones a través de proyectos de repoblamiento o de rehabilitación patrimonial, son una alternativa viable de permanencia de su carácter histórico.

Un aspecto que hay que considerar es el de las dificultades en la readaptación de la infraestructura de edificios antiguos, los cuales muchas veces no pueden refaccionarse ni acoger las nuevas necesidades tecnológicas o, cuando pueden actualizarse, corren el peligro de perder precisamente su valor patrimonial. Este es un problema real cuya solución no depende sólo del financiamiento. No es un problema de mercado, es un problema de sociedad.

Como dice Berman (1988: 334) debemos esforzarnos por mantener con vida este “viejo” ambiente, ya que sólo él es capaz de nutrir las experiencias y los valores modernos de la libertad de la ciudad, el orden que existe en estado de cambio y movimiento perpetuo, la evanescente pero intensa y compleja comunicación cara a cara, lo que Baudelaire llamó la familia de ojos.

Bibliografía

- Barthes, R. (2000): 'Center-City, Empty Center' and 'No Address'. En: Malcom Miles, Tim Hall & Iain Borden, editors. *The city cultures reader*. New York: Routledge. pp. 195-196.
- Baudrillard, J. (1969): *El sistema de los objetos*. México D.F.: Editorial Siglo XXI.

- Berman, M. (1988): *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México D. F.: Editorial Siglo XXI.
- Borja, J. (1998): Ciudadanía y espacio público. *Revista Reforma y Democracia*, N° 12. Caracas: CLAD. pp. 2. En: <https://www.clad.org.ve/revistas/0032801.pdf>
- Borja, J. (2005): Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. Prólogo en: Harvey, D., Smith N., *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Carrión, F. (2000): Centro histórico: relación social, globalización y mitos. En: Carrión, F. editor. *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio Arquitectónico Latinoamericano, CONPAL. (1999): *Base de datos de Monumentos, Guía de Monumentos Históricos en el Centro de Santiago de Chile*. Proyecto de investigación CONPAL-Chile, Centro para la Conservación del Patrimonio Latinoamericano - Delegación Chilena, 1ª edición. Santiago de Chile.
- Ciudad Empresarial. (1997): *Ciudad Empresarial: Un hito histórico en el desarrollo urbano de Chile*. Santiago: Publicación oficial del conglomerado. Corporación de Desarrollo de Santiago. En: <http://www.corde-san.cl>. Consultado en enero de 2006.
- De Mattos C. (2002a): *Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad?* Documento preparado para el Seminario Internacional “El Desafío de las Áreas Metropolitanas en un Mundo Globalizado. Una mirada a Europa y América Latina”. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. En: http://www.uc.cl/ieu/4_exte/extension/04.pdf. Consultado en enero 2006.
- De Mattos C. (2002b, diciembre): Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, Vol.28, N° 85. Santiago. pp. 5-10.
- Feller-Rate. (2004): *Informe de clasificación Plaza Vespucio S.A.* En: <http://www.feller-rate.cl/general2/corporaciones/vespucio0411.pdf>. Consultado en enero de 2006.

- Fontanari, (2000): *Partnerships for World Heritage Cities. Culture as a Vector for Sustainable Urban Development*. Italia: UNESCO.
- Google Earth. (s/n). En: <http://earth.google.com>.
- Hispano Chilena S.A. (s/n). Ciudad Empresarial. En: <http://www.ciudad-empresarial.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Lawner, M. (1991): *La Remodelación del Centro de Santiago*. Santiago de Chile: Ediciones Taller de Vivienda Social.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s/n). Patrimonio urbano. Sitio web del Ministerio en <http://www.patrimoniourbano.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s/n). Reforma urbana. Sitio web del Ministerio en <http://www.reformaurbana.cl>. Consultado en febrero de 2006.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1999): *Base Cartográfica*. Santiago de Chile.
- Municipalidad de La Florida. (s/n). <http://www.laflorida.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Municipalidad de La Florida. (2005): *Estudio de factibilidad de la normativa. Modificación del Plan Regulador Comunal de La Florida, sector centro*. Santiago de Chile.
- Palmer, M. (1984): *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Panagruel H. (2004): Cultura-mercancía y populismo cultural para turistas y 'parroquianos-clientes'. En: AA.VV., *Barcelona marca registrada. Un modelo para desarmar*. Capítulo 12. Barcelona: Virus Editorial. En: <http://www.investigaccio.org/barcelona2004/textos/cap12cast.pdf>. Consultado en marzo de 2006.
- Paquette, C. (2004): *La reconquête du centre de Santiago du Chili: un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d'Amérique latine?* Paris : Cahiers des Amériques Latines, 2004, Vol. 2, N° 46, pp. 151-165. En: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/online/collection.htm>. Consultado en marzo de 2006.
- Remedi, G. (2000): La ciudad latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público). En: *Escenario 2, Revista de análisis político*. Uruguay. En: <http://www.escenario2.org.uy/numero1/remedi.htm>. Consultado en marzo de 2006.

- Rodríguez, A. (2000): Ciudades seguras: fundamento material de la democracia. En AA. VV. *Conversaciones públicas para ciudades + seguras*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de Ciudades de América Latina y el Caribe, SIRCHAL. (s/n). Glosario. En: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefe.htm#Mu>. Consultado en marzo de 2006.
- Sorkin, M. (1992): Introducción: variaciones sobre un parque temático. En: Michael Sorkin editor. *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sur Profesionales (1999): *Estudio de la edificación pública gubernamental de Santiago centro para el Ministerio de Obras Públicas*. Santiago: documento interno de trabajo.

El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial

Raúl Fernández Wagner¹

Introducción

La ciudad latinoamericana

La especie humana, se diferencia del resto de las especies por su formidable y persistente capacidad de modificar el ambiente natural y estructurar la vida en torno a representaciones simbólicas complejas. Con el paso de los siglos, la producción de un medio artificial posibilitante del proceso de reproducción social, alcanza su forma más acabada en la ciudad.

Por ello, si se acuerda que el devenir histórico de la experiencia urbana no es ni más ni menos que la territorialidad de un proceso de cambio social complejo, cabe comprender a la ciudad como el producto de una acumulación de los distintos momentos de las transformaciones territoriales, y ocurre que, aunque haya desaparecido el orden social de un determinado periodo o momento, los testimonios físicos suelen perdurar. De modo que, la ciudad tal como hoy la conocemos –como producto de la urbanización capitalista– constituye una particular configuración socio–espacial que condensa formas avanzadas de mercantilización del conjunto de bienes y servicios necesarios para la vida, donde el suelo urbano se transforma, en consecuencia, en una mercancía escasa, que no tiene reposición.

1 Arquitecto. Especialista en hábitat y candidato a doctor en Urbanismo. Dirige la especialización Desarrollo Local en Regiones Urbanas, en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires) donde es profesor asociado.

La ciudad latinoamericana, en el periodo que va desde su origen colonial hasta el siglo XX, comprende justamente la transición del capitalismo mercantil al capitalismo industrial. La estructura social feudo-burguesa de la expansión europea hacia la periferia del planeta, originó las fundaciones y primeros enclaves territoriales en América, los cuales, poco a poco, fueron configurando una nueva economía regional que dio forma a la ciudad colonial.

Más tarde, las burguesías y patriciados locales mediante luchas revolucionarias y conquistas territoriales consolidaron la ciudad de la modernidad emulada de Europa, y lo que eran ciudades de mediana escala, en la mitad del siglo XX, la industrialización sustitutiva (fordismo periférico) desataría un proceso de urbanización masiva. Así, muchas de las ciudades se transforman en pocos años en áreas metropolitanas, cuya principal característica son los procesos de urbanización popular.

La estructura urbana de las ciudades latinoamericanas ha mutado en el tiempo, y sus centros urbanos, solo en algunos casos, siguen siendo –o coincidiendo geográficamente con– los centros históricos, o bien estos se han modificado profundamente, o bien se asiste a procesos de centralidades segmentadas, múltiples, complejas o difusas, en las nuevas configuraciones territoriales.

La problemática de los centros históricos

Los centros históricos son piezas únicas. Condensan símbolos, denotan el poder político y económico del pasado, representan tanto a las elites, como a las luchas populares, por lo que su espacio público y edificios (con los recuerdos de sus personajes e instituciones) son parte importante de la historia de un pueblo y una nación.

Esa “ciudad antigua” en tanto memoria de una ciudad que era parte de una estructura social (económica y política) diferente, precapitalista, si bien pueden aún albergar funciones propias de la centralidad, son en esencia barrios residenciales. Son barrios que alguien habita, donde existe población que tiene cotidianeidad pero cuya existencia se encuentra fuertemente tensada por aquella singularidad y carácter simbólico (Carrión, 1994).

Las transformaciones de las ciudades latinoamericanas de los años 50 en adelante provocan una importante reconfiguración de los centros: en muchos casos con la pérdida de las funciones propias de la centralidad, en muchos otros con la decadencia de la calidad de las condiciones residenciales. Los centros históricos han sido parte del avance del proceso de mercantilización del suelo urbano, que los afecta según un conjunto complejo de acontecimientos que siempre dependen de lo que sucede en otras áreas urbanas, de la dinámica de la configuración metropolitana y de la situación de las áreas de comando, las condiciones de accesibilidad, los grandes emprendimientos públicos y privados, etc.

En términos sociales suelen ser afectados por pérdida de mixtura social, transformándose en los lugares posibles de acceso al mercado del alojamiento urbano para los sectores más pobres, o en el lugar de la pauperización de sus antiguos moradores, o por el contrario –cuando se encuentran bajo procesos de rehabilitación– ahí donde tienen lugar procesos de gentrificación como consecuencia de su valorización inmobiliaria.

Los centros históricos en América Latina son motivo de intervención pública en los últimos veinte años, algo después de que se iniciaran procesos similares en Europa (Rivière d'Arc, 2000). Curiosamente, ello ocurre en el momento en que se ejecuta en la región el mandato neoliberal, de la no intervención del Estado, lo cual conlleva una aparente paradoja. Pero, la intervención del Estado –más allá del obligado mandato institucional por el pasado y la memoria de la nación (o de la ciudad)– se dará por lo que significa la creciente degradación (socio–urbana) y el riesgo patrimonial de un área tan importante, lo cual generalmente está asociado a que éstas, siendo centrales, se han convertido en áreas inseguras y problemáticas que el mercado no puede resolver, sino más bien que ha contribuido a causarlo.

Centros históricos y desarrollo local

Los gobiernos locales (el Estado) más allá de los motivos que mencionamos en el párrafo anterior, también abordan la problemática de su centro histórico por otro proceso fundamental de los últimos veinte años. Nos referimos al paradigmático proceso en el que se ven envueltas las ciuda-

des, en el contexto de la globalización, que determina su necesidad de competir, de posicionarse en el mercado global, de atraer inversiones, y hasta de presentarse como ciudades modelo. El *marketing* de ciudades, que la competencia desata, las llevara a organizar un mensaje, a presentarse como una marca registrada (Rovira N. y Sánchez García F., 1999)

Para América Latina el modelo será Barcelona, la cual influirá fuertemente por su forma de pensarse y proyectarse, sus intervenciones urbanas, y lo que hizo con su “ciudad vieja”. Su gestión y sus metodologías constituirán el patrón a seguir.

La tensión de tener un “proyecto de ciudad” es imperante en los 90. Aquí juega el tiempo. Pues tener un proyecto de ciudad es tener prefigurado el futuro, una meta, un modelo de ciudad ideal. El instrumento es el plan (estratégico). En su marco se analiza la ciudad actual (se hace un diagnóstico) y se parte de “la ciudad que es” considerando sus potencialidades y limitaciones (el clásico FODA de cualquier plan estratégico) para delinear la ciudad que será, y la temporalidad remite sin duda al pasado, lo cual necesariamente lleva a retomar “la ciudad que fue”.

Por lo general se monta un escenario. La tensión es la “ciudad espectáculo” todo el tiempo sorprende, todo el tiempo pasa algo. Su espacio público es la escena, es el sitio preferido de la acción y la estética, la belleza de lo antiguo, el estilo (el *charme* del *art nouveau*, del neoclásico, del colonial, etc.) también se vuelve importante. Por éstas y otras razones más generales, se llega a plantear el repensar cada ciudad (y dentro de ello la importancia de la revitalización de los centros históricos) como constitutivo de un buscado “desarrollo local”.

Cabe decir, en apretada síntesis, que, en un principio, el desarrollo local fue planteado a partir del par global–local como contracara de lo global (generalmente por las agencias multilaterales y el sector financiero) pero, rápidamente, su formulación y propuesta fue concibiéndose como desarrollo “endógeno”, con preocupaciones respecto al excedente en la esfera local y sus alcances más profundos en la sociedad local, e incluso hoy se debate también como desarrollo alternativo.

Esta evolución del debate sitúa la aproximación a la problemática de los centros históricos en una forma mucho más compleja. En primer lugar porque el proceso que hoy atraviesan las ciudades es muy complejo. Asistimos a una nueva fase de la revolución urbana, donde lo que damos

en llamar “globalización” no es ni más ni menos que la consolidación de una sociedad por completo urbana, un mundo repleto de megaciudades y regiones urbanas que penetran y modifican todas las culturas conocidas. Proceso que está distintivamente teñido de una creciente segregación y desigualdad urbana.

En nuestras ciudades dos procesos asociados contribuyen en ello. Por una parte, la privatización del espacio público (acrecentando la fragmentación espacial en las ciudades) y por otra parte, la existencia de una nueva fase en la mercantilización de los bienes y servicios urbanos (generando o profundizando los impedimentos a su acceso). Por eso hoy, desde las posiciones más democráticas, se lucha por el “derecho a la ciudad”, se lucha por desmercantilizar y derribar barreras, se lucha por la “reforma urbana” así como en tiempos de la existencia masiva del campesinado se luchó por la “reforma agraria”.

Las políticas de recuperación y puesta en valor

En tal sentido las políticas de revitalización y puesta en valor de los centros históricos, van mucho más allá de la pintura de una fachada o el arreglo de una calle. Constituye el abordaje de un área compleja, que seguramente se encuentra en un proceso dinámico, y con condiciones socio-urbanas delicadas y también complejas.

Las transformaciones urbanas que antes mencionamos, configuran parte de un mundo de una dinámica social que abarcan desde cambios en el mercado de trabajo, impactos de nuevas tecnologías, cambios en las composiciones familiares, nuevas prácticas sociales, etc., las cuales tienen una fuerte incidencia en los procesos urbanos, que el comportamiento del mercado del suelo denota claramente.

Por ello las políticas de recuperación–revitalización–puesta en valor de un área urbana, significan conocer estos procesos y abordar el desempeño del mercado en ese sector urbano, y como política pública, tener en claro el rol y el poder (real) del Estado para intervenir.

En un tiempo donde lo dominante en la globalización son los grandes proyectos urbanos que generalmente se desarrollan en grandes áreas cuyo uso quedó obsoleto, y que generalmente involucran capitales “globales”,

con la intervención en los centros históricos ocurre lo opuesto: se trata de capital local, se compone de acciones muy pequeñas y fundamentalmente de acciones indirectas.

El centro histórico de Buenos Aires

Configuración del centro histórico de Buenos Aires

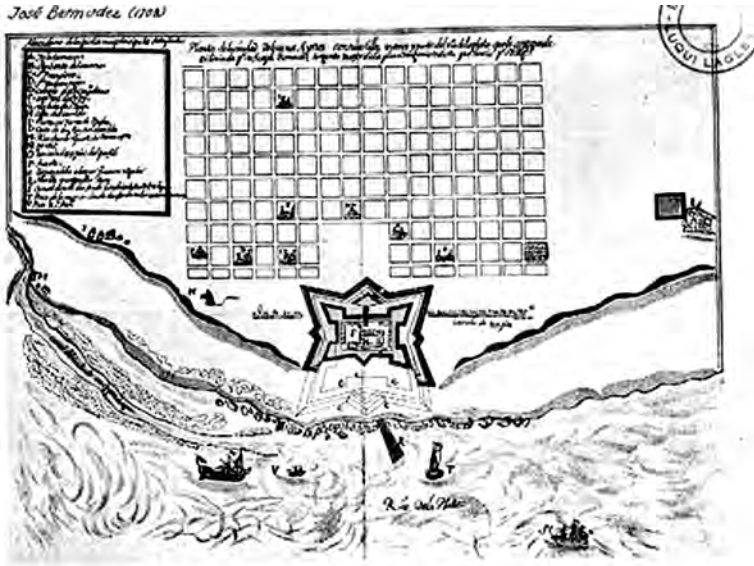
La ciudad de La Trinidad se funda junto al puerto de Santa María de los Buenos Ayres, por Juan de Garay (1580) en la barranca occidental que balconea sobre el Río de la Plata. Allí se instala el fuerte y la plaza principal organizándose en su entorno la primera traza urbana que consistió en 144 manzanas de 140 varas de lado y calles de once varas, organizadas en un damero rectangular. (Ver Mapa 1).

A partir del acto fundacional, los principales sucesos de la ciudad acontecieron en la misma geografía, la barranca alta que bordea el Río de la Plata próxima a la margen izquierda de la desembocadura del riachuelo. Esta matriz fundacional, constituyó el corazón, el casco urbano principal de la ciudad durante tres siglos. La centralidad del área persiste aun hoy. Sin duda reforzada por intervenciones posteriores que organizaron un vigoroso “eje institucional”, que contribuye a que se divida aquella traza original en dos sectores muy característicos del centro: la *city* porteña (centro financiero) que va de la plaza hacia el norte, y el denominado Casco Histórico, que va de la plaza hacia el sur.

A medida que la ciudad crece, en el sector urbano paralelo a la barranca que abarca desde el antiguo fuerte, luego Plaza de la Victoria y hoy Plaza de Mayo, hasta el fin de la barranca, en lo que hoy es Parque Lezama (cercano a la desembocadura del riachuelo) que abarca cuatro manzanas de profundidad y catorce manzanas de largo (hoy Área de Protección Histórica 1), acontecerán buena parte de los principales sucesos históricos de la etapa colonial, luego los de la etapa de las guerras de la independencia, y de la etapa de consolidación institucional y auge comercial de la incipiente nación.

Esta parte del casco original se debilita en su importancia institucional (y se transforma en lo residencial) en la segunda mitad del siglo XIX.

Mapa 1
Trazado fundacional de Juan de Garay del
Puerto de Santa María de los Buenos Ayres



Plano de Santa María del Buen Ayre realizado en el año 1708 por José Bermúdez

Allí tienen lugar un conjunto de sucesos políticos, económicos y sociales que dan partida a la organización institucional del país, el control y comando del territorio nacional y, principalmente, el establecimiento de las bases del sistema agro-exportador, basado en la llegada de capitales ingleses, que tendría un fuerte auge entre 1880 y 1930: periodo que determinaría una transformación radical en la estructura social y urbana de la ciudad.

Buenos Aires de ser un puerto comercial pasaría así a constituirse en el vértice del dominio territorial de la Pampa Húmeda, basado en el sistema ferroviario que emplazaría las principales terminales rodeando la extensión que la traza original había alcanzado hasta ese entonces. Ello será parte de un amplio despliegue de edificios utilitarios e instituciona-

les, producto del establecimiento de las funciones de comando económico y político en el centro de la ciudad.

El casco original pasará a ser, en parte, objeto de las reformas urbanas de “modernización” que intervienen en el trazado. Primero la Av. de Mayo y la organización del eje Casa Rosada–Congreso, con la operación urbana de la Plaza de los dos Congresos y posteriormente, en los primeros años del siglo XX, las reformas de la 9 de Julio (demolición de una manzana completa de la traza original) y el ensanche de Corrientes y las Diagonales Norte y Sur (de clara influencia hausmanniana).

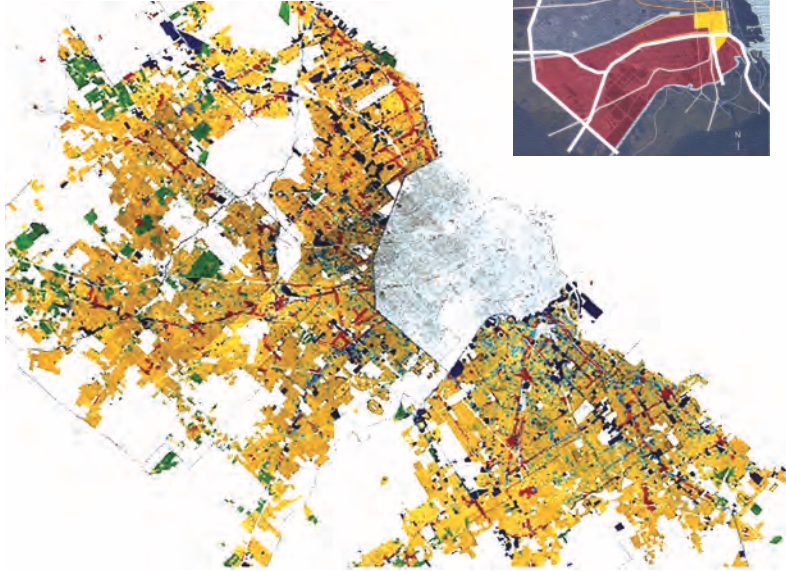
En la zona sur de la Plaza de Mayo (hoy el denominado Casco Histórico) debido a los brotes de fiebre amarilla –el primero comenzó en un conventillo de San Telmo en 1871– y cólera, las emergentes elites terratenientes se desplazarán al norte (hoy Barrio Norte y Recoleta) dejando las residencias de San Telmo y Montserrat. Muchas de las cuales, en pocos años, se transformarían en casas de inquilinato, dando albergue a una parte de los dos millones de inmigrantes llegados al país en la vuelta del siglo. Se constituiría de este modo todo el sector (ampliado al conjunto del área sur, con barrios como Barracas, La Boca y Constitución) en los barrios de los trabajadores portuarios, ferroviarios, de las curtiembres, de los depósitos e incipientes industrias, de todo tipo de servicios. La ciudad se quebraría a partir de aquí en el norte rico (producto de la renta agraria y los servicios calificados y el poder) habitando nuevas áreas residenciales, con parques y residencias, y el sur pobre (del inmigrante y el obrero) donde San Telmo se situaría como la puerta de entrada a ese sur.

Estos barrios quedarán por muchos años “estacionados” en una vida barrial que mixturará desde los hijos de aquellos obreros, devenidos en los años 50 y 60 en clase media (merced a la educación pública y el Estado del Bienestar) muchos de ellos comerciantes, empleados privados o públicos, hasta nuevas generaciones de obreros, cuentapropistas y changarines, o hasta un número importante todavía de inmigrantes procedentes, ahora, de las provincias del norte del país.

Recién será a partir de la vuelta a las instituciones democráticas en el país a principios de la década del 80 cuando el sector comienza a revitalizarse, cuando algunos sectores medios, intelectuales y artistas lo frecuentan (y hasta se radican) por su carácter y su pintoresquismo, lo cual se suma al florecimiento de los negocios de antigüedades en torno a la Plaza

Mapa 2

Localización del Casco Histórico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: Dirección General del Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dorrego, y a que la juventud de clase media comenzará a usarlo como lugar de encuentro nocturno.

Será en esos años cuando comienzan las primeras acciones públicas para avanzar en su protección e intervención. (Ver más detalles en apartado 4).

Actualidad del centro histórico de Buenos Aires

Lo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires denomina “Casco Histórico de Buenos Aires” comprende los distritos de San Telmo y

Montserrat en el centro de la ciudad, los cuales condensan cuatro siglos de la historia. De los 200 km² que abarca el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el casco histórico, el eje cívico y su área de influencia ocupan 5 km², es decir unas 500 hectáreas o sea 2,5 % de la superficie. La configuración radial, con vértice en el eje institucional que tiene Buenos Aires y el conjunto de la región metropolitana, sostiene la centralidad del casco fundacional en términos geográficos y funcionales.

La delimitación como sector de actuación específica por parte del Gobierno de la Ciudad, se define por el polígono que surge del Decreto No. 2.055 CGBA–2001 de creación de la Dirección General del Casco Histórico, cuyo perímetro comprende las calles Bartolomé Mitre, Av. Ingeniero Huergo, Brasil, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Av. Montes de Oca, Finochietto, Lima, Av. Independencia y Combate de los Pozos (ver MAPA 3). De este sector, sólo una parte cuenta con una normativa de protección especial (APH1, Ley 449/2000 Código de Planeamiento Urbano).

Este sector alberga a un 3,8% de la población total de la ciudad, la cual tal como muestra el siguiente cuadro, tiene una pirámide poblacional algo envejecida, frente el promedio del total de la CABA.

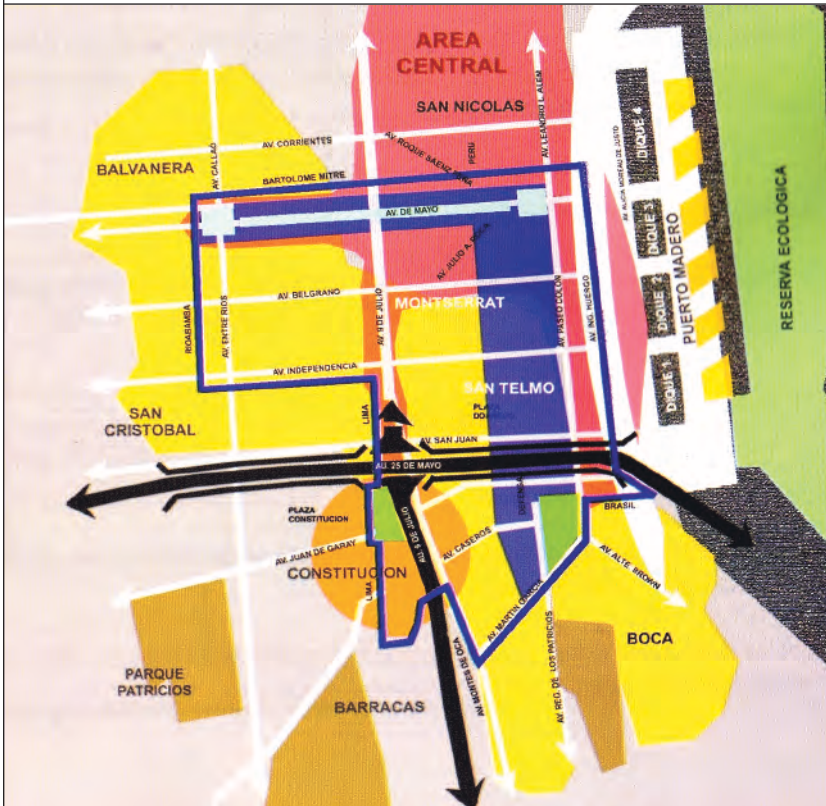
Población	Ciudad Autónoma de Buenos Aires		Casco histórico	
	Subtotal	Porcentaje	Subtotal	Porcentaje
Población Total	2.965.403	100,0 %	112.628	100,0 %
De 0 a 19 años	779.053	26,3 %	24.389	21,6%
De 20 a 64 años	1.702.756	57,4 %	67.924	60,3%
De 65 y mas años	483.594	16,3 %	20.315	18,0%
Cantidad de Viviendas	978.330	100,0 %	37.326	3,81 %
Densidad de población	14.842 hab./km ²		22.526 hab./km ²	

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC, 1991

La densidad poblacional, calculada para el censo de 1991 (por el Centro de Estudios Económicos Metropolitanos (CEDEM) del GCBA) según muestra el MAPA 4, presenta valores superiores a la media de la ciudad.

Mapa 3

Delimitación del área de protección histórica en su entorno



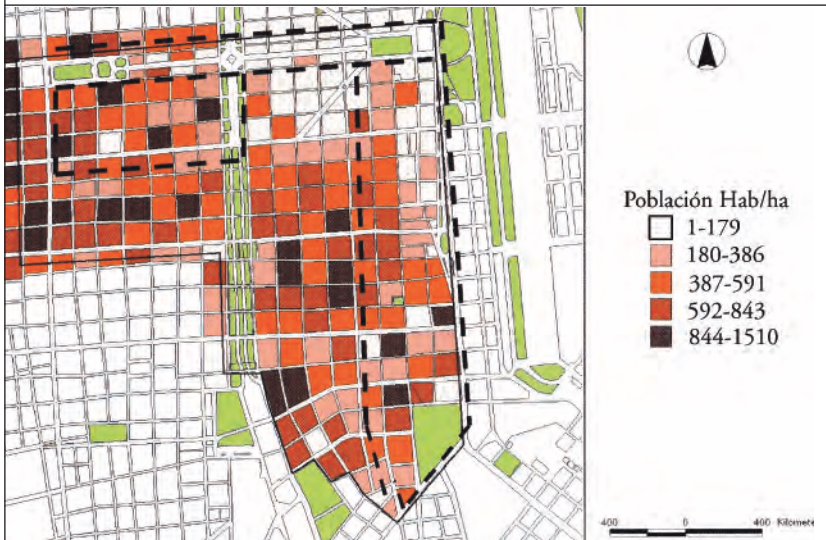
- Área de protección histórica
- Área de intervención de la DGCH
- Eje cívico institucional
- Área central
- Residencial/Mixto
- Centro de transferencia
- Equipamientos urbanos (Hospitales, etc)
- Autopistas
- Puerto Madero
- Espacios verdes
- Avenidas

Fuente: Dirección General del Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Se puede observar que los valores crecen de norte a sur y de este a oeste del área, con registros muy bajos en las proximidades de la Av. de Mayo y de las Diagonales donde predominan las actividades administrativas (la media aquí es de 157 habitantes por hectárea). En las cercanías del circuito de las calles Balcarce–Chile también aparecen densidades poblacionales bajas, probablemente por la presencia, en su mayoría, de viviendas unifamiliares y de una actividad comercial muy intensa. Con eje en la Calle Defensa, la mancha crece hacia el sudoeste. Promediando los altibajos, la media para el casco histórico es de 345 habitantes por hectárea. Cifra muy similar al tradicional barrio de Balvanera (343 hab./ha) y cercana al barrio de Recoleta (367 hab./ha). Téngase en cuenta que el barrio de Belgrano (tradicionalmente residencial) promedia los 206 habitantes por hectárea.

Mapa 4

Densidad poblacional por manzana en el área del casco histórico de Buenos Aires



Fuente: CEDEM (2003) sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la población total disminuyó 6,4% en el periodo intercensal (pasó de 2.965.403 a 2.776.138 habitantes)². Observando en detalle cada uno de los veintidós distritos escolares en que se divide la CABA, se observa que el proceso de disminución de población se refleja con más profundidad en el área central. En el Distrito Escolar III, que comprende parte de los barrios de San Telmo, Montserrat y Constitución (área un poco desplazada del casco histórico), se registra una disminución en términos absolutos, que pasa de 141.301 a 122.473 habitantes, lo cual significa 13,32% en el periodo intercensal. Se estima que en parte se debe al crecimiento del sector servicios, que transforma residencia en locales comerciales (como ocurre con las áreas aledañas al Centro–Barrio Norte–Recoleta–Palermo).

Otra información censal que permite caracterizar a los habitantes del área es la referida a algunos indicadores socio–urbanos. Si se observa el tipo de vivienda que habitan los hogares censados en 2001, se comprueba que en el Distrito Escolar III, de los 119.795 habitantes, 90.912 habitan en departamentos, unos 10.115 habitan en casas y 18.289 (15,3%) habitan en hoteles pensión e inquilinatos. Pero si se mira comparativamente este distrito con los restantes de la ciudad, aquí se concentran 27,8% de los hogares que habitan en piezas de hoteles pensión del total de la ciudad y, respectivamente 15,4% de los hogares que habitan en inquilinatos en la ciudad. Téngase en cuenta que el Distrito Escolar III es una pequeña superficie de la zona Centro–Sur de la ciudad, por lo que la concentración de hoteles pensión es importante.

Un estudio efectuado por la Dirección General del Casco Histórico en 2002, sobre la situación hotelera en el área de intervención, establece que de los 214 establecimientos³ que hay en el área, dieciséis son los denominados hoteles con convenio (que el GCBA contrata para alojar familias sin techo) y veinte son hoteles clandestinos, los cuales sumados alcanzan el 17% de los establecimientos.

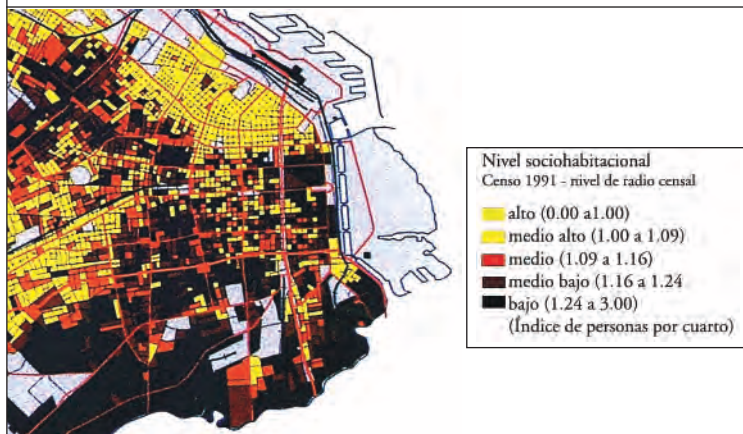
2 El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 arrojó una disminución de la población de Buenos Aires que permanecía estable en los censos de 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991. Cabe aclarar que el censo fue realizado en un contexto de una importante crisis institucional del país (un mes y medio antes de la crisis de diciembre de 2001).

3 Comprende albergues, hoteles, residencias universitarias, hospedajes, *apart hotels*, “hoteles con convenio” y hoteles no registrados.

Un dato adicional relevante para el caso de los hoteles con “convenio de promoción social” es la referencia respecto a las condiciones de alojamiento de las familias. La Defensoría del Pueblo ha realizado una denuncia sobre el problema de la sobrepoblación de los hoteles. En un informe de la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones (de hoteles) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se afirma que en relevamiento de nueve hoteles con convenio (cinco de ellos situados en el área del casco histórico y el resto en el entorno inmediato) de una capacidad total permitida de alojamiento para 422 personas, los que realmente habitan los cuartos son 1.030 personas, es decir 2,2 veces más de lo permitido.

Mapa 5

Buenos Aires: Población con Necesidades Básicas Insatisfechas en el área central (1991)



Fuente: Plan Urbano Ambiental del GCBA 2001, basado en Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, INDEC

Otra información pertinente para esta caracterización del área, a partir de los datos censales, es la que se puede realizar si se consideran los hogares que se presentan Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁴. (Obsérvese que de cinco indicadores, tres son relacionados a la vivienda). En el Distrito Escolar III, 18,7% de los hogares (22.333 habitantes) padecen NBI, mientras el promedio para la ciudad de Buenos Aires es de 7,1%. Los cinco distritos escolares de la Zona Sur son los que presentan índices similares (18,9% el DEIV, 18, 6% el DEV, 20,4% el XIX y 13,4% el XXI) el resto de los distritos se encuentran, la mayoría, por debajo de la mitad del promedio. El MAPA 5 detalla por radio censal la población con NBI en el área central para el año 1991. Situación que no cambió significativamente en 2001.

Funcionamiento económico del centro histórico

En este apartado abordaremos dos aspectos fundamentales del casco histórico: su funcionamiento comercial (que comprende producción, comercio y servicios) y algunas cifras del desempeño del mercado inmobiliario de 2003, 2004 y actuales.

Actividades comerciales

Analizamos a continuación un estudio reciente (DGCH, 2003) efectuado por tres reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la Secretaría de Desarrollo Económico (con su Centro de Estudios,

4 Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son aquéllos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- 1 Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- 2 Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- 3 Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- 4 Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- 5 Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe de familia no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Mapa 6

Áreas del Casco Histórico con actividades económicas significativas



Fuente: Estudio Desarrollo Económico y Gestión del Patrimonio.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

CEDEM), la Secretaría de Cultura con su Programa de Gestión del Patrimonio como Recurso Económico (GEPRE) y la Dirección General del Casco Histórico.

Este estudio para poder delimitar su análisis divide el sector patrimonial en sus tres sectores característicos: el eje institucional de Av. de Mayo, el sector de Montserrat y el casco histórico propiamente dicho. Los tres constituyen áreas comerciales claramente diferentes (Ver MAPA 6):

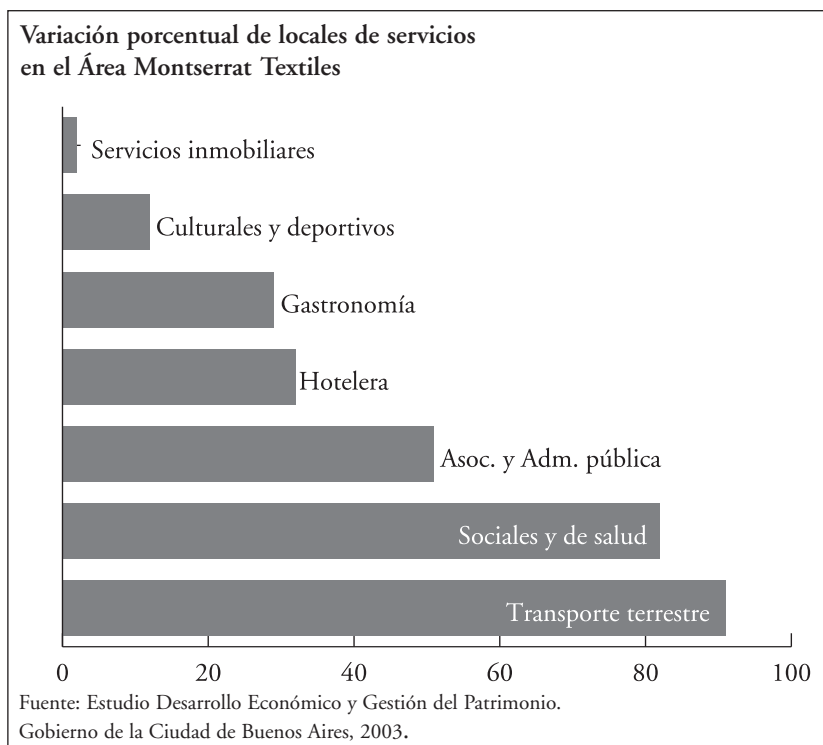
- **Área Montserrat Textiles:** delimitada por las calles Combate de los Pozos, Venezuela, Lima e Hipólito Irigoyen.
- **Área Av. de Mayo:** delimitada por las calles Bolívar, Rivadavia, Entre Ríos e Hipólito Irigoyen.
- **Área Casco Histórico:** comprendida entre las calles Perú, Hipólito Irigoyen, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Bolívar e Ituzaingo.

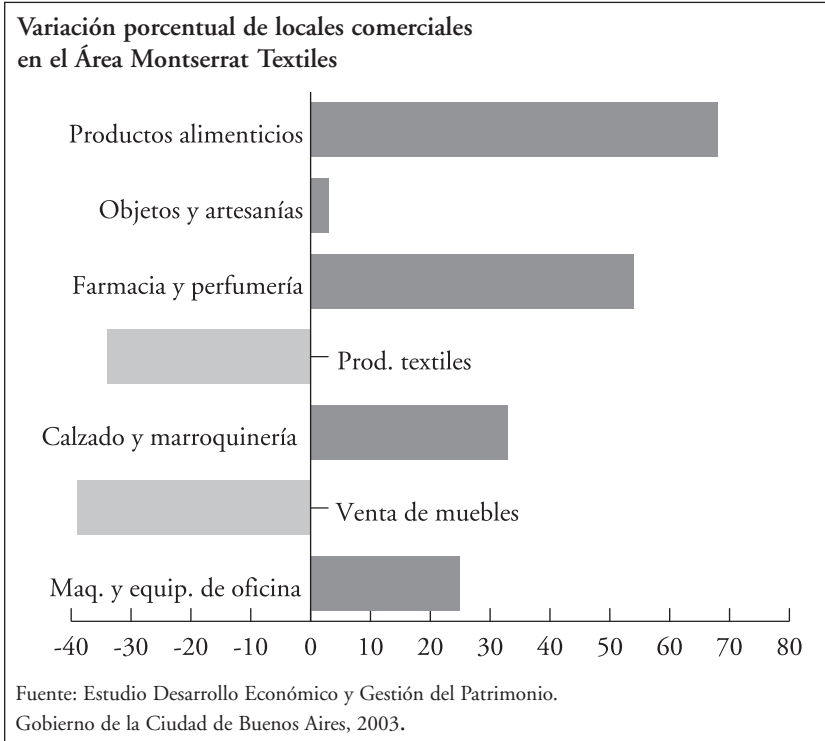
Debe aclararse que este estudio se efectúa inmediatamente después de la crisis de fines de 2001 y el traumático 2002, en el año 2003 donde empezaba a estabilizarse y recuperarse la economía, para concluir ese año con un alto índice de crecimiento, luego de la profunda recesión vivida de 1998 a 2002, y luego de diez años de la “convertibilidad”: programa económico que prácticamente acabaría con la industria nacional, a partir de la eliminación de aranceles de importación y sobrevaloración del peso.

Para analizar la evolución de la actividad económica de las tres áreas estudiadas, se comparan los resultados del relevamiento efectuado en 2003 por el equipo de trabajo, con los datos del Censo Económico de 1994 (del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC).

Área Montserrat Textiles

El relevamiento que el estudio efectúa, consigna que esta zona posee numerosos inmuebles, muchos de ellos de grandes dimensiones. En la mayoría se desarrolla la actividad de venta mayorista de telas que tiene una larga tradición (aunque en ese tiempo esta actividad había decaído notablemente debido al cierre de numerosas empresas textiles). Esta área también alberga muchos edificios de instituciones, que son utilizados por diversas organizaciones tales como asociaciones culturales. En la actualidad esta área se encuentra notablemente deteriorada, debido a la crisis de la última década, que se manifiesta en el deterioro del perfil comercial, industrial y de servicios del área.





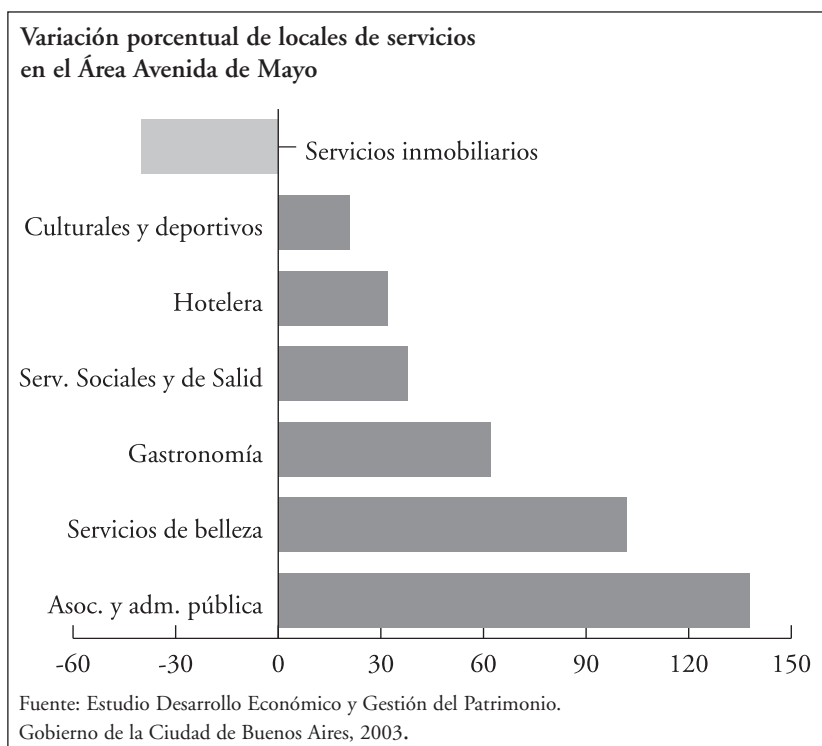
Los cambios más significativos en durante los últimos diez años se presentaron en la caída de las industrias manufactureras y el aumento en los servicios.

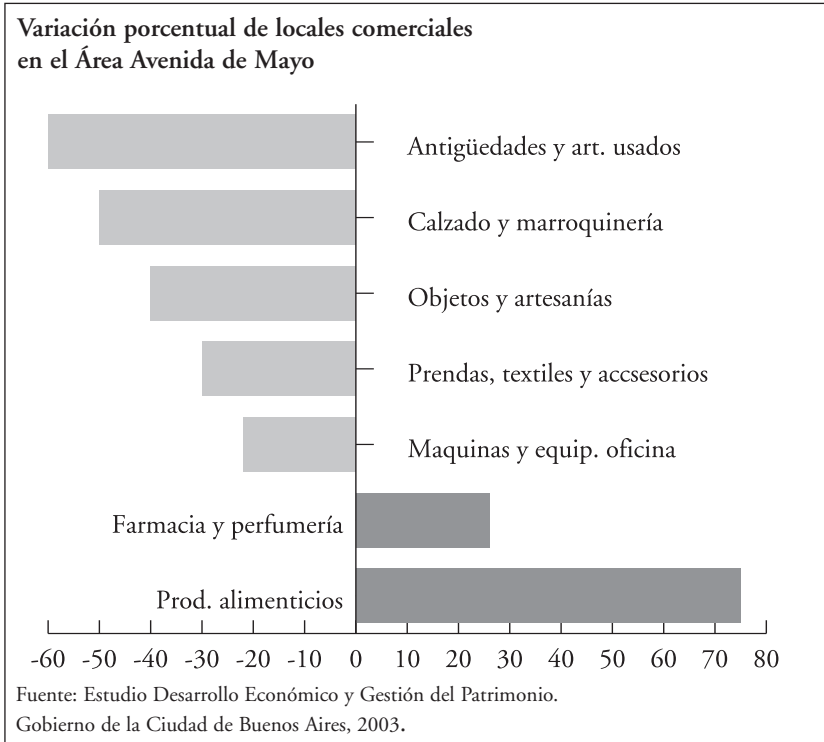
Área Avenida de Mayo

Esta área concentra actividades administrativas que son llevadas a cabo tanto por entidades públicas como por entidades privadas. Esto genera un importante flujo de personas que diariamente transitan el área. Numerosos comercios brindan servicios a las actividades administrativas y al personal que trabaja en ellas.

En esta área, que presenta un muy buen nivel de conservación de los edificios históricos, también se concentra una gran gama de actividades gastronómicas, especialmente con la presencia de cafés notables, y se desarrolla la actividad hotelera.

El número de comercios de este sector se mantiene estable durante los últimos diez años. La actividad económica del sector registró un crecimiento de 31.6% y se dio de forma homogénea para todo el sector.





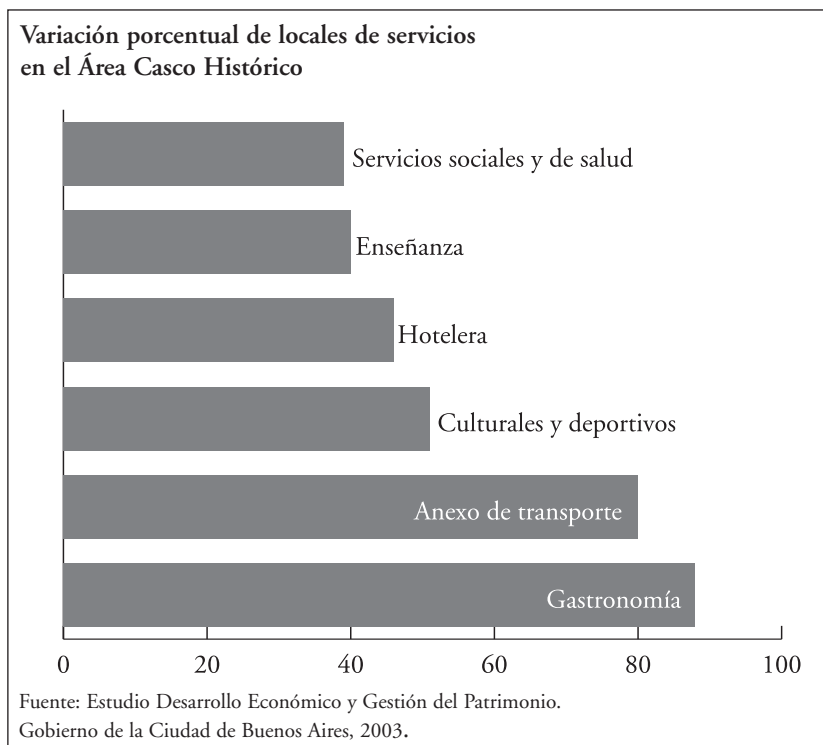
También se registró un cambio de rubro de los locales comerciales de 40% sobre el total. Se produce un aumento de los locales de productos alimenticios (64.9%) y, al mismo tiempo, decae fuertemente la venta de objetos, artesanías y regalos para el hogar (-31.3%), así como también la venta de prendas textiles y accesorios de vestir, de calzado y marroquinería. Se registra un fuerte aumento de los servicios en el área, aunque estos no están orientados al aspecto residencial, ya que la zona registra una baja densidad de residentes, sino que se ven orientados a la creciente cantidad de población transitoria que frecuenta la zona diariamente por actividades laborales, turísticas o recreativas.

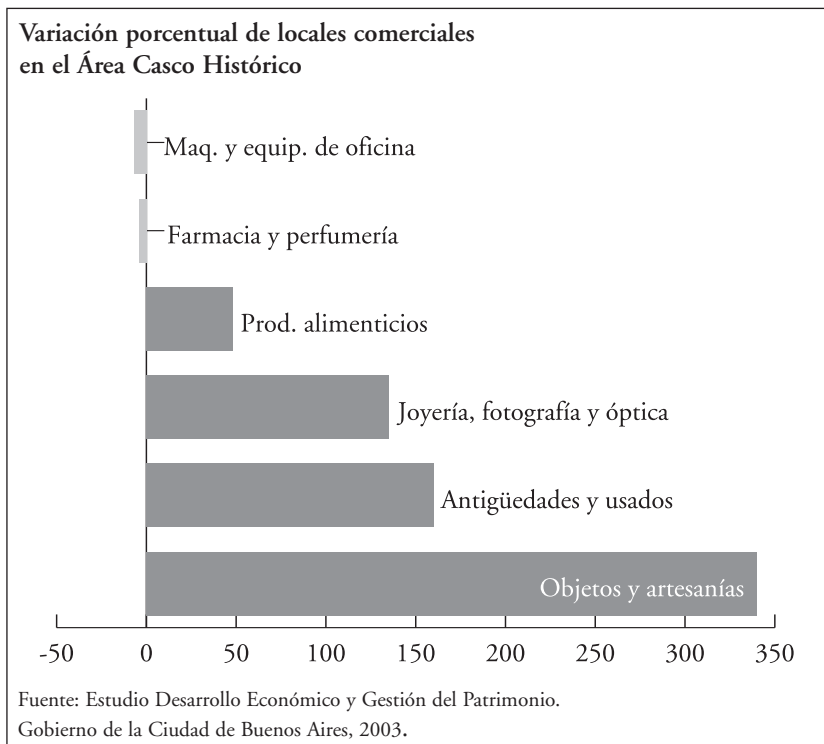
El crecimiento del sector turístico se ve reflejado mayoritariamente en el crecimiento del rubro gastronómico, ya que la actividad hotelera no se ha desarrollado tan fuertemente como la gastronómica se supone que la

actividad que atrae a los turistas al área es la recreativa (el turista no se queda a pernoctar). La evolución de la actividad comercial es del orden de 31.3%, aunque la variación comercial del sector es prácticamente negativa.

Área Casco Histórico

En esta zona se desarrollan actividades características del área central, a diferencia de las otras áreas en donde la actividad está ligada mayoritariamente a lo turístico. Esta área muestra una actividad permanente durante todos los días, especialmente los fines de semana, cuando funciona la conocida Feria de Antigüedades, Artesanías y Obras de Arte de San Telmo. También en esta área se concentran numerosos locales de venta de





antigüedades. Ésta es el área fundacional y la que registra la mayor consolidación del perfil turístico. La mayor cantidad de locales se dedican a las actividades relacionadas al comercio turístico, especialmente la venta de antigüedades y los servicios gastronómicos, lo que produce un mayor uso horario de la zona y le otorga vitalidad.

En estos últimos años se puede constatar que 59.8% de los locales permanecen en la misma actividad, mientras que 21.8% cambió de rubro y 13.8% cerró sus puertas. El restante 4.5% dejó de funcionar como local y fue remplazado por viviendas. El crecimiento y la agrupación de los locales comerciales se produce por una agrupación en torno a ejes: las calles Defensa, Bolívar y Perú, mientras que la mayoría de los locales vacíos se sitúan sobre la calle Bolívar entre las avenidas Belgrano e Independencia.

En cuanto a la evolución de la distribución de los locales de servicios se produce una densificación general importante desplazándose, principalmente, hacia el sector sur, pasando la Av. Garay y, hacia el borde oeste, hasta la calle Perú. Dentro del sector de los servicios los rubros que más crecieron son los de la gastronomía y la hotelera. Las actividades que decrecieron son de escasa importancia y sólo registraron una pequeña disminución en sus actividades, ligadas a los servicios informáticos y el alquiler de enseres personales y equipos. La distribución geográfica de los nuevos locales gastronómicos se produce sobre los ejes de las calles Chile, entre Bolívar y Paseo Colón, y en el entorno de la Plaza Dorrego.

En el sector comercial, el incremento en cuanto a la cantidad de locales es de 39.3%, los locales de venta de objetos, artesanías y regalos para el hogar crecieron 361.5% y los locales de venta de antigüedades y artículos usados 172.8%. El aspecto turístico del sector se basa en las actividades comerciales relacionadas a las antigüedades y otras, sumadas a la vitalidad otorgada a la zona por las actividades culturales a cielo abierto.

Síntesis de las tres áreas

Durante estos últimos años se percibe un crecimiento desigual de las tres ramas de la actividad (comercios, servicios e industrias), siendo el sector industrial el que registró la menor variación de los tres. En estos tres sectores comerciales se ve claramente que el carácter patrimonial de los mismos no es incompatible con la actividad comercial ni con la actividad turística, siendo el mismo compatible con el desarrollo económico de la zona. Por el contrario, las ventajas comparativas de toda el área se deben, en parte, a una política de estímulo para la radicación de las actividades vinculadas al desarrollo cultural y de la existencia de organismos que se encargan de coordinar todas las acciones públicas sobre el área.

La actividad turística es la que más se destaca, sobre todo en la zona de San Telmo que actualmente se ha convertido en un gran polo de atracción turística como consecuencia de este fenómeno se evidencia un marcado desarrollo en los rubros comerciales, culturales y gastronómicos.

En la zona de Av. de Mayo se ve claramente que ésta se perfila como un polo institucional pero, para que esto ocurra, todavía hacen falta

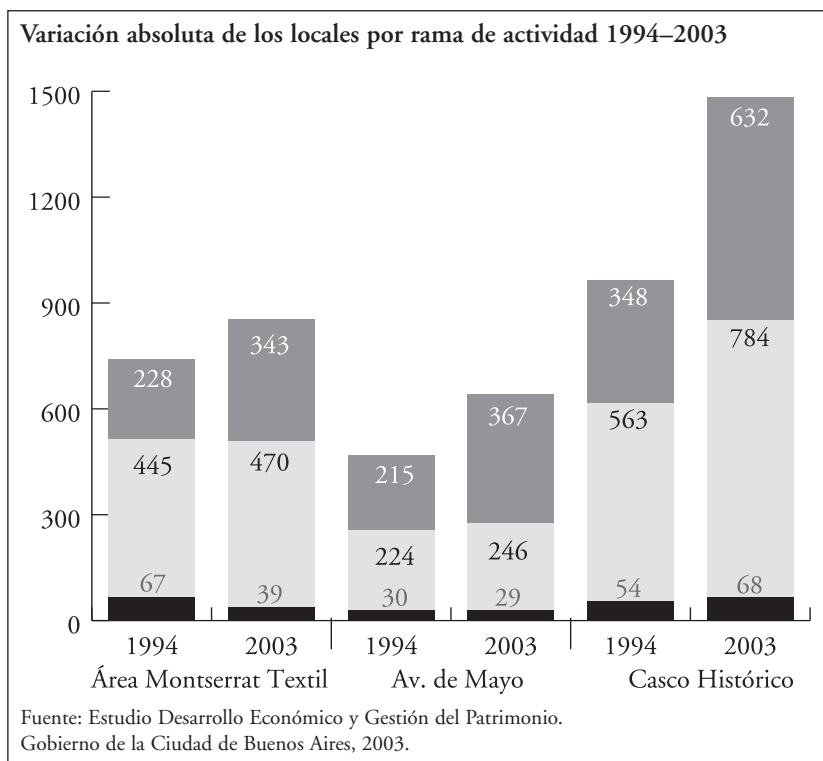
acciones concretas, como por ejemplo atraer a la actividad residencial, que le conferiría mayor actividad a la zona; también representa un gran potencial de desarrollo la gran afluencia de personas por razones de negocios o turismo, pero esto necesita ser complementado con actividades en horarios no laborables o feriados.

La zona de Montserrat Textil presenta una gran potencialidad ligada a la moda y al diseño para que sea de gran atractivo turístico por su carácter céntrico y estratégico. Las acciones que harían posible esto irían desde programas de reconversión de actividades, la fomentación de la instalación de MiPyMEs vinculadas a este rubro, hasta la promoción de actividades culturales en el área. La zona presenta varios puntos fuertes que favorecen el desarrollo económico del área, como ser el eje de las actividades vinculadas a lo textil, la calidad constructiva de los inmuebles vacantes, recorridos de interés turísticos y recreativos compuestos por la rama de comercios gastronómicos, museos y servicios, y la reciente localización de actividades artísticas de primer nivel. El desarrollo de actividades en la zona se ve impulsado por la disponibilidad de grandes inmuebles vacantes y locales a un precio de mercado relativamente competitivo y la concentración de las actividades en ejes comerciales. Las debilidades que manifiesta este sector son el riesgo que corren los locales vacantes y con valor patrimonial de ser demolidos al no encontrar un mercado que los requiere y la normativa de restricción a la instalación de ciertos rubros. Esta área requeriría de una política de fomento a la actividad residencial para así incrementar la vitalidad de la misma.

El perfil del turista ha sufrido un gran cambio en estos últimos dos años, modificándose hacia un perfil que tiene una mayor estadía, una más clara disposición al gasto, y una demanda de plazas de mayor categoría. También los flujos turísticos son más estables debido a la diversificación del origen de los turistas, lo que produce el incremento de la actividad y el comercio durante todo el año. Este fenómeno se evidencia principalmente en Av. de Mayo ya que es un área referente del turismo.

El desarrollo sustentable de la actividad turística puede llevar a la revalorización del patrimonio histórico cultural. Evidentemente, ello demandaría la formulación de productos turísticos que incluyan al patrimonio cultural como una dimensión más de su desarrollo y no como un mero elemento del mismo.

Los lugares que hoy se han convertido en destinos turísticos requieren de revalorización, refuncionalización y creación de nuevos patrimonios que refuercen su identidad y permitan el crecimiento comercial. La zona en donde mejor se ha desarrollado esto es en el casco histórico, en donde se verifica la consolidación del perfil turístico y patrimonial y el incremento de la actividad comercial. El crecimiento del sector residencial ha acompañado este fenómeno. En el de Av. de Mayo la situación es completamente diferente: en el horario laboral se evidencia una gran actividad que no se mantiene fuera del mismo. Esto produce una subutilización de espacios y locales comerciales. Pero aun así es el área con más densidad poblacional de las tres, además se ha dado el fenómeno de que, en los últimos años, ha comenzado a incrementarse la oferta cultural de la zona.



Valores del mercado inmobiliario

Según el estudio económico de los tres sectores (DGCH, 2003), los valores de mercado de las propiedades en el año 2003 (influidas todavía por la crisis de la devaluación del peso) en la venta de departamentos usados en San Telmo registraban valores que oscilaban de los US\$ 300 a US\$ 450m². Cifras similares en toda la zona sur y relativamente bajas si se las compara con Recoleta o Barrio Norte donde los valores alcanzaban entre los US\$ 700 a US\$ 850 el m². La media de la ciudad, en ese tiempo, se estimaba entre US\$ 400 y US\$ 500 por m².

Otro informe del CEDEM (2005) indica que en 2004, los valores aumentaron a una media de venta que alcanzó los US\$ 810. Este nivel indica un fuerte crecimiento interanual, superior a 30%. Los mayores aumentos respecto del año 2003 se observaron en el norte de la ciudad (41,6% en promedio), que es la zona con propiedades de mayor valor relativo (US\$ 1.110). Le siguieron en magnitud de importancia los incrementos de la zona oeste (26%), cuyo valor por metro cuadrado se ubicó en US\$ 740. Por debajo del promedio se situó el incremento en la zona sur (17,2%) cuyo valor por metro cuadrado en venta de vivienda nueva fue de US\$ 578.

Respecto al alquiler de vivienda el informe consigna que el aumento de los precios de alquileres es, principalmente, consecuencia de la escasez de créditos para la adquisición de inmuebles en los sectores de medianos ingresos. Este cuadro se ve agravado por la posibilidad de los propietarios de alquilar temporariamente el inmueble a un mayor valor, especialmente a turistas, que son los principales demandantes y al mismo tiempo significan un menor riesgo de incumplimiento para los dueños. En comparación con los datos de la década anterior, actualmente la rentabilidad de un alquiler de departamento (medido como porcentaje de la inversión) es baja, alrededor de 7%, por lo que se estima que habrá aumentos hasta alcanzar el orden del 8 al 10%. El quiebre en cuanto a los precios de los alquileres se produce en febrero de 2002 ya que los precios permanecieron relativamente estables desde 1998. A partir de ese momento se produce un fuerte incremento.

Respecto a alquileres de oficinas, en el año 2004 se registró un aumento promedio de 10,8% con sumas generalizadas para las diferentes ofici-

nas. El dinamismo de la actividad de alquiler de oficinas produce una fuerte caída de la tasa de vacancia y el aumento de los precios de los alquileres, como consecuencia de la conversión de Buenos Aires en centro turístico regional, favorecido por el tipo de cambio y también debido a la recuperación económica. En mediano plazo la incorporación de nuevas unidades en alquiler reduciría la presión al alza de los precios, aunque la escasez de terrenos aptos para la construcción es un problema para los desarrolladores, ya que se da sobre todo en las áreas más rentables.

Finalmente, cabe agregar que en estos dos años el mercado inmobiliario en Buenos Aires ha incrementado los valores en forma importante. Un departamento usado en San Telmo y en el centro (Congreso–Tribunales) se oferta a fines de 2005 entre US\$ 600 y US\$ 750 el m², según la distribución, luminosidad y demás conveniencias. Comparativamente, más al sur, en Barracas y La Boca los valores oscilan entre US\$ 450 y US\$ 600 el m². En cambio, en Palermo y Belgrano (zona norte) se están ofertando entre US\$ 950 y US\$ 1.300 por m². Comparativamente, en cuanto a vivienda nueva, en las torres de lujo que se construyen en la Av. Libertador o Puerto Madero (contiguo a San Telmo) los valores oscilan entre US\$ 2.000 y US\$ 3.000 el m².

Políticas acerca del casco histórico

Antecedentes y marco de las políticas sobre el casco histórico

Aunque existían algunos antecedentes de acciones de protección del patrimonio edilicio de la ciudad de Buenos Aires, recién en 1977 se crea en el Código de Planeamiento Urbano (de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), el Distrito U24. El mismo, que comprendía los antiguos barrios de Catedral Sur, San Telmo y Av. de Mayo, caracterizaba el área como “ámbito de preservación y salvaguardia de valores arquitectónicos históricos y culturales”. Posteriormente, en 1979 se constituye con carácter permanente una Comisión Técnica para la preservación de las zonas históricas de la ciudad.

Ya bajo gobierno democrático, en el año 1992 se sanciona la Ordenanza 45.517 del Consejo Deliberante de la Ciudad la cual define

un área específica de protección por primera vez que establece las bases para la protección de un sector del casco histórico. La ciudad a fines de los 90 convoca a una Convención Constituyente que organiza la autonomía porteña y permite por primera vez a sus ciudadanos elegir las autoridades del gobierno local. Esto genera una consolidación institucional importante avanzando la ciudad con estrategias de desconcentración administrativa, con la creación de los Centros de Gestión y Participación barriales (CGP) que divide la ciudad en dieciséis distritos. Lo cual, a su vez, es la base para la futura división en comunas.

La Ordenanza 45.517 es convalidada en la nueva fase institucional: el ahora Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona el Nuevo Código de Planeamiento en el año 2000, mediante la Ley 449/2000, que confirma el área de protección histórica (la denominada APH-1) donde se establecen los instrumentos de protección del patrimonio, se regula su uso y se orientan las intervenciones.

En el año 2001, mediante el Decreto 2.055 CGBA-2001 se crea la Dirección General del Casco Histórico.

La normativa urbanística de la Ley 449/200, otorga una protección general al área. Teniendo como instrumento un Plano de Zonificación donde se establecen áreas homogéneas en cuanto a morfología y tejido urbano a fin de consolidar los atributos que hacen valorable al conjunto.

Esta ley, que tiene como órgano de aplicación a la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, en términos más específicos, desarrolla una normativa urbanística que tiene dos tipos de protección especial:

1. **Protección Edilicia:** se refiere a los edificios construidos en parcelas determinando:

- a) **Protección Integral.** Afecta a aquellos edificios de interés especial cuyo valor de orden histórico y/o arquitectónico los ha constituido en hitos urbanos que los hace merecedores de una protección integral. Protege la totalidad de cada edificio conservando todas sus características arquitectónicas y sus formas de ocupación del espacio.
- b) **Protección Estructural.** Afecta a aquellos edificios de carácter singular e hipológico que por su valor histórico, arquitectónico, urba-

nístico o simbólico caracterizan su entorno, califican un espacio urbano o son el testimonio de la memoria de la comunidad. Protege el exterior del edificio, los elementos básicos que definen su forma de articulación y ocupación del espacio; permite modificaciones que no alteren su volumen.

- c) Protección Cautelar. Afecta a los edificios cuyo valor reconocido es el de constituir la referencia formal y cultural del área, justificar y dar sentido al conjunto. Protege la imagen característica del área previniendo actuaciones contradictorias en el tejido y la morfología.

Para cada nivel de protección edilicia se admiten distintos grados de intervención, correspondiendo a mayor grado de protección, menor grado de intervención.

2. Protección Ambiental: Se aplica sobre áreas que se destacan por sus valores paisajísticos, simbólicos, sociales o espaciales. Se refiere al espacio público e incluye a las fachadas y muros exteriores de los edificios que participan de los mismos. Se establecen tres niveles de calidad ambiental para áreas especiales de los distritos APH, definidas en función del grado de homogeneidad tipológico espacial, de la presencia en cantidad y calidad de los edificios de valor histórico y de las condiciones espaciales y funcionales ofrecidas para el uso social pleno.

Nivel 1 para Ámbitos Consolidados. Son aquellos espacios públicos que presentan situaciones espaciales de interés, en cuanto a sus proporciones, textura, escala, vista y tensiones, los cuales poseen un conjunto patrimonial de significantes arquitectónicos con referencias individuales de valor histórico-cultural y que tienen un uso social pleno, con lugares de encuentros y de lectura de los símbolos urbanos que alimentan la memoria colectiva del lugar y de la ciudad.

Nivel 2 para Ámbitos Preconsolidados. Son aquellos espacios públicos que carecen de alguno de los rasgos esenciales definidos en el nivel 1, que los presentan en forma incompleta o con ciertas indeterminaciones, especialmente en el aspecto del uso social pleno.

Nivel 3 para Ámbitos Potenciales. Son aquellos espacios públicos que presentan algunos de los rasgos esenciales definidos para el nivel 1 o que tienen más de uno en forma incompleta o no integrada.

La puesta en práctica de esta normativa llevó a la Dirección General del Casco Histórico, a la confección de un catastro pormenorizado, parcela por parcela, sobre la construcción existente, su estado y su valor patrimonial, a fin de determinar los tres niveles de protección edilicia. En el Mapa 8, figuran las 848 parcelas catalogadas hasta ahora –dentro de la estructu-

Mapa 8

El Área de incumbencia de la Dirección General del Casco Histórico.
Detalle de los niveles de protección de la normativa urbanística.



ra parcelaría del área— donde se marcan en amarillo los distintos niveles de protección edilicia. Con azules se marcan aquellos espacios públicos, aquí calles y plazas, que son susceptibles de protección ambiental.

Otros instrumentos generales que la DGCH promueve es el recientemente elaborado Proyecto de Ley de Protección del Casco Histórico de presentación futura a la Legislatura del GCBA, a fin de contar con un marco legal que fortalezca la implementación del Plan de Manejo.

En el mismo sentido también se encuentra elaborada una normativa de protección del Entorno del Casco Histórico, a fin de que constituya un marco legal para la preservación del área de transición del Casco Histórico.

Diagnóstico y puntos de partida para la intervención en el casco histórico

En el escenario que traza la Dirección General del Casco Histórico (DGCH) del Gobierno de la Ciudad (el área que comprende el Casco Histórico: los barrios de San Telmo y Montserrat) se detectan problemas asociados a un parque edilicio que se encuentra deteriorado, del cual una parte se encuentra en situación de riesgo (por falta de mantenimiento o restauración). Muchas de las viviendas están desocupadas u ocupadas ilegal o irregularmente. El área cuenta con un insuficiente equipamiento comunitario y deportivo para la función residencial.

Estas condiciones llevan a caracterizar el área —por parte de la DGCH— como una zona con deficientes condiciones de habitabilidad y pérdida de atractivo residencial. Esta preocupación se asocia con lo que antes se señala (en el apartado 2.2 y el MAPA 4) respecto a la pérdida de población residente en el área detectada en el último periodo intercensal. Lo cual es concurrente con lo que se señala en el estudio económico (que se analiza en el apartado 3.1.) con el aumento de locales comerciales que denotan una importante radicación de actividades del terciario en los últimos años.

A ello se suma el deterioro de las condiciones físicas del espacio público y la insuficiente higiene del mismo, así como la contaminación ambiental, sonora y visual, y la ausencia de espacios verdes. Un espacio

público que, además, se halla altamente congestionado en horas pico y se encuentra subutilizado en horarios públicos no laborales y durante los fines de semana.

Estos aspectos, a tener en cuenta para la intervención en el sector, se conjugan con lo que la DGCH destaca como sus potencialidades. Su centralidad (proximidad al centro institucional y financiero de Buenos Aires) y la alta concentración de edificios y espacios de valor patrimonial le otorgan al área un fuerte atractivo turístico. Atractivo que no sólo es externo sino también interno, pues la heterogeneidad poblacional y la fuerte identidad y sentido de pertenencia al barrio de sus habitantes le otorgan al área un importante reconocimiento cultural por parte de la sociedad porteña.

El capital patrimonial que el GCBA aprecia en el casco histórico es:

Capital patrimonial del casco histórico (San Telmo – Montserrat)	
Edificios catalogados	848
Lugares y edificios muy significativos	40
Universidades	6
Iglesias	13
Teatros	32
Museos y espacios culturales	31
Cafés notables, bares y tanguerías	13
Restaurantes reconocidos	98
Puntos de venta de antigüedades y artesanías	450

La herramienta con la cual la Dirección General del Casco Histórico (DGCH) lleva a cabo una política que preserve los valores histórico-culturales, urbanísticos y arquitectónicos del área histórica de Buenos Aires es el Plan de Manejo del Casco Histórico.

El Plan de Manejo del Casco Histórico

El Plan de Manejo del Casco Histórico tiene por objetivo global “posibilitar una mejor calidad de vida para sus habitantes, manteniendo la identidad histórica y socio-cultural y protegiendo el patrimonio arquitectónico, urbanístico y cultural”.

En términos más específicos otros objetivos son: a) mejorar la calidad de vida para afianzar el rol residencial, la integración social y el desarrollo de las actividades económicas, turísticas y culturales; b) rescatar y proteger el patrimonio histórico-cultural, urbanístico y arquitectónico; y c) recuperar, fortalecer y difundir la identidad histórica, social y cultural del sector.

Para tales fines se plantean como estrategias:

- Intervenciones en el medio físico. Centradas en el rescate, protección y fortalecimiento del patrimonio arquitectónico y urbano.
- Revitalización de actividades económicas turísticas y culturales.
- Sostenibilidad del Plan de Manejo mediante una política de comunicación, articulación y promoción con actores locales, y búsqueda de la implicación de los actores locales en el proceso.

El Plan de Manejo del Casco Histórico identifica como actores a los habitantes de la ciudad (sean residentes o no del casco histórico); a empresas y organizaciones (estén radicadas o no en el casco histórico) y a los turistas (nacionales e internacionales).

El Plan de Manejo de Casco Histórico ejecuta sus acciones mediante siete programas. Cuatro de ellos operan sobre el ambiente construido:

- El Programa de Conservación y Puesta en Valor de Edificios Patrimoniales que se centra en la recuperación del valor patrimonial incentivando la rehabilitación y el mantenimiento edilicio.
- El Programa de Mejora Ambiental del Espacio Urbano que se centra en la mejora de la calidad paisajística y ambiental mediante el redise-

ño de veredas y el completamiento de iluminación, mobiliario urbano y forestación.

- El Programa de Consolidación Residencial que se propone fortalecer el rol residencial del sector mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad, a partir de la mejora edilicia particular.
- El Programa de Equipamiento Comunitario que se centra en obras de mejoramiento y ampliación del equipamiento comunitario del área.

Dos operan sobre el ambiente socioeconómico:

- El Programa de Promoción de las Actividades del Casco Histórico desarrolla iniciativas de incentivo a las actividades económicas y culturales de los habitantes del CH.
- El Programa Escuela–Taller soporta la capacitación de jóvenes desocupados o subocupados en el oficio de artesanos–restauradores idóneos para la recuperación de edificios.

Y uno de los programas centra su fin en la Sustentabilidad del Plan de Manejo:

- El Programa de Concientización y Divulgación del Patrimonio que centra sus acciones en la difusión de la importancia de la preservación del patrimonio arquitectónico, urbano y cultural, estimulando su valoración y cuidado y promoviendo la participación y compromiso.

Sin duda, el fuerte del Plan de Manejo del Casco Histórico son las intervenciones sobre el ambiente construido, es decir las obras de remodelación, mejoras y mantenimiento en los edificios y en el espacio público.

Articulaciones institucionales y participación en la gestión de la DGCH

La Dirección General del Casco Histórico articula y coordina tareas, tanto con organismos de la administración pública como con empresas,

asociaciones civiles y con la población que habita el área. La modalidad de gestión planteada tiene por objetivos establecer mecanismos que permitan optimizar los recursos disponibles y fortalecer el tejido social.

Ello requiere un cierto proceso de planificación y concertación intrainstitucional y con los actores y agentes que actúan en el área:

- La articulación entre las distintas reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Con el fin de establecer nexos entre las distintas reparticiones del GCBA, con injerencia en el sector la DGCH tiene como instrumentos las comisiones técnicas y comisiones especiales, las cuales le permiten plantear la solución de una problemática, mediante la realización coordinada de proyectos en común. Se busca potenciar la capacidad propositiva y de implementación, optimizar la inversión pública, y provocar la complementariedad entre emprendimientos y la coherencia de sus resultados.

Las comisiones técnicas están conformadas entre distintas áreas del Gobierno de la Ciudad, establecen una mecánica coordinada de articulación y mantienen un vínculo permanente con una continua actualización.

Las comisiones especiales están conformadas entre distintas áreas del Gobierno de la Ciudad y representantes de otras organizaciones públicas o privadas para el tratamiento de temas específicos.

- La articulación con la población usuaria. La DGCH considera vital la articulación con la población usuaria. Reconoce que está constituida por diversos actores sociales, los cuales son sujetos partícipes del proceso de planificación y de la toma de decisiones y no solamente destinatarios del Plan. Las formas de implicación que se promueven son diversas y dependen según el tipo de temas tratados y de las distintas instancias de elaboración y legitimación pueden ser: congresos abiertos, audiencias públicas, encuestas, jornadas de trabajo, reuniones informativas, convocatorias acotadas, acuerdos, charlas con vecinos, etc. En ellas se recaba información, se receptionan e intercambian ideas sobre las distintas visiones, valoración de situaciones y aportes

prepositivos en la elaboración e implementación de propuestas consensuadas.

- Mecanismos de concertación. La aplicación de los dos criterios anteriores en forma simultánea da un escenario de acción conjunta del Gobierno de la Ciudad con las asociaciones intermedias, otras instituciones locales, nacionales y extranjeras y los vecinos en general. Se propone esta modalidad a fin de ajustar las propuestas al contexto de aplicación, tratando que las mismas cuenten con consenso y logren el mayor compromiso para llevarlas adelante por cada uno de los actores involucrados. Se pretende que para la propia comunidad, ello represente a su vez el fortalecimiento de su tejido social y la generalización de actitudes ciudadanas que refuerzan unas prácticas auténticamente democráticas.

Componentes de los programas y fuentes de financiamiento

Existe un incentivo –nunca instrumentado– respecto a los edificios catalogados como bienes patrimoniales, susceptibles de protección y/o rehabilitación, que se encuentra contemplado en el propio **Código de Planeamiento Urbano** (Sección 10) de la Ley 449/2000. Incluso en el apartado 10.2 se contempla la creación de un fondo específico, del siguiente modo:

- Créase el “Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados” (FEREC), cuyos recursos provendrán de:
 - Del 15 % de la recaudación que obtenga la Dirección General de Rentas por concepto de Derechos de Delineación y Construcción en el ámbito de toda la Capital Federal;
 - De los fondos que provengan de las partidas que específicamente destine el presupuesto anual a tales efectos;
 - De los recursos que provengan de entidades nacionales o extranjeras con destino a la protección patrimonial;

- Donaciones o legados que los particulares instituyan al Fondo como beneficiario;
- De la recaudación obtenida por transferencia de E.O.T.

A continuación específica:

- Del monto total disponible se destinará un 15% a la ejecución de obras y mantenimiento en edificios y espacios públicos catalogados que pertenezcan al dominio de la ciudad.
- El 85% restante se destinará al otorgamiento de créditos cuya implementación será convenida entre el P. E. y el Banco Ciudad de Buenos Aires.
- Dicho convenio como así la reglamentación y condiciones de los créditos deberán ser ratificadas por el P L.

El **Código de Planeamiento Urbano** destina varios otros puntos del apartado a regular la instrumentación del fondo.

En los hechos, lo que actualmente hace la DGCH es lo que denomina “**incentivos para edificios con valor patrimonial**”; es decir, lo siguiente:

- Presupuesto directo para rehabilitación urbana y rehabilitación de edificios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Ver en Anexo I la asignación presupuestaria para el año 2005).
- Ayudas de organismos extranjeros (BID, Junta de Andalucía y otros).
- Reducción del pago de avisos y permisos de obras (exención de derecho de construcción).
- Programa para la Conservación del Patrimonio Cultural (PROCO-PAC) de la Secretaría de Cultura.
- Desgravación impositiva de edificios protegidos.
- Asesoramiento gratuito a vecinos para la renovación de fachadas.
- Acuerdos con la Escuela Taller para la obtención de mano de obra calificada.

La Dirección General del Casco Histórico no cuenta con un gran presupuesto (ver Anexo I). En sí es muy reducido. Lo que en realidad la DGCH hace es realizar un conjunto grande de actuaciones conjugando inversiones de otras secretarías y reparticiones del gobierno porteño.

Muchas acciones –como pavimentos y veredas en el CH– los ejecuta la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. Otras con Autopistas Urbanas S. A. (empresa del GCBA). Muchas acciones que operan sobre actividades económicas, turísticas o culturales son realizadas con fondos de la Secretaría de Producción Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA.

Programas que actúan sobre el ambiente construido

A continuación transcribimos la información aportada en las entrevistas a los funcionarios de la DGCH sobre cada uno de los siete programas que actualmente están en ejecución.

Programa de Conservación y Puesta en Valor de Edificios Patrimoniales

Objetivos:

- Proteger el patrimonio histórico, simbólico–cultural, arquitectónico y urbanístico.
- Mantener la identidad histórico–cultural.
- Promover y difundir la necesidad de recuperar adecuadamente los edificios de valor patrimonial.

Lineamientos:

- Realizar intervenciones teniendo en cuenta criterios generales de intervención, siendo fundamental asesorar a los propietarios sobre las actuaciones más acordes con las características arquitectónicas y de estilo teniendo en cuenta su antigüedad.

- Promover su valoración y su protección generando un compromiso en la comunidad residente y usuaria.
- Alentar una política de mantenimiento de las construcciones patrimoniales, controlando su deterioro y favoreciendo su sostenibilidad a partir la participación efectiva de todos los actores involucrados.

Subprogramas:

- Asesoramientos a vecinos para la recuperación de fachadas.
- Recuperación de edificios del GCBA.
- Iluminación de edificios, cúpulas y elementos significativos.

Obras ejecutadas:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Puesta en valor Casa de la Cultura, Rehabilitación fachada Dirección General de Enseñanza Artística, Perú 362/72 Museo de la Ciudad 1ª Etapa.
- Con financiamiento de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento: asesoramientos para la restauración de fachadas; Iluminación Casa de la Cultura y Jefatura de Gobierno.

Obras a realizar:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Iluminación de Cúpulas de Av. de Mayo, Casa Fernández Blanco; puesta en valor de la Casa de la Cultura; recuperación de fachadas de Plaza Dorrego, Edificio Brasil 200.
- Con financiamiento de la Secretaría de Educación: Escuela Manuel Belgrano.
- Con financiamiento de la Dirección Nacional de Arquitectura: Rehabilitación de la cúpula de la Asociación Argentina de Actores.

El Programa de Consolidación Residencial

Justificación:

El casco histórico y su entorno vienen manifestando un marcado decrecimiento poblacional, resultado de la pérdida de su poder de atracción para la actividad residencial y del avance de actividades terciarias, dada su proximidad a la *city* porteña.

El parque habitacional presenta problemas típicos de los cascos históricos, sector de construcción antigua y alta valoración patrimonial, habitado en parte por población de bajos ingresos que no puede afrontar su mantenimiento. Las condiciones de habitabilidad y el grado de deterioro de los edificios se tornan cada vez más preocupantes y sin posibilidades de solución sólo desde la inversión privada, involucrando también a hoteles, pensiones, inquilinatos y casas tomadas.

Reconociendo que la vivienda es lo que garantiza la pertenencia y la vitalidad del sector, se fija como prioritario incentivar la radicación residencial y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población con menores niveles de ingresos.

Objetivos:

- Fortalecer la residencia en el sector mejorando las condiciones de habitabilidad.
- Desarrollar acciones que contribuyan a mantener la población en su propio hábitat, afirmando su integración.

Lineamientos:

- Apoyar y conducir aquellos aspectos relativos a una política de rehabilitación, fomentando la organización comunitaria y la iniciativa privada.

Subprogramas:

- Rehabilitación de viviendas catalogadas

Acciones:

- En curso:
 - Créditos Hipotecarios del Banco Ciudad.
 - Lanzamiento 1999

- Préstamos hipotecarios para un sector del Casco Histórico para compras o mejoras de vivienda permanente, hasta 80% del valor. Hasta US\$ 150.000
 - Plazo: hasta 20 años.
 - Tasa variables: TNA 11.9% *PESOS 9.9 8 *DÓLARES
 - Relanzamiento 2004
 - Hasta \$ 350.000
 - Financiamiento: hasta 85% del valor de tasación o de compra
 - Tasa Variable (8%). combinada o fija (9.5 t) hasta 15 años
- A ejecutar:
 - Rehabilitación de viviendas catalogadas en el marco del Convenio con la Junta de Andalucía.
2001
 - Diagnóstico en base al relevamiento y encuesta de opinión ad hoc en un área piloto, realizado por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.
 - Definición del plan de actuación. Créditos hipotecarios, subsidios de los gastos de escrituración.
 - 2004
 - creación de un fondo rotatorio para el otorgamiento de préstamos para la realización de pequeñas rehabilitaciones en viviendas ubicadas en el casco histórico / créditos tasa 0%
- En elaboración:
 - Operatoria con la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable. Financiamiento de proyectos de rehabilitación de fachadas de edificios de valor patrimonial localizados en el Casco Histórico. Tasa: 0% – 3% – 6%.

Programa de Mejora Ambiental del Espacio Urbano

Justificación:

Los insuficientes espacios verdes existentes, la creciente demanda de equipamientos sociales y las continuas intervenciones de las empresas presta-

doras de servicios –que degradan las aceras y calzadas– hacen necesaria la intervención para contrarrestar el deterioro y desjerarquización del espacio urbano, incentivando su utilización plena. El espacio urbano que perciben y utilizan los habitantes de este área de la ciudad fue sufriendo a lo largo del tiempo distintos tipos de degradación fruto de las escasas inversiones públicas y privadas, siendo el mantenimiento menor que el deterioro producido.

La actuación sobre el espacio urbano permite devolver a la sociedad ámbitos apropiados para el uso colectivo, agradables, equipados y revalorizados, capaces de mejorar la calidad de vida y de esta forma motivar iniciativas privadas de mejoramiento.

Objetivos:

- Mejorar la calidad paisajística y ambiental del espacio urbano.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad que propicien la permanencia de los habitantes tradicionales y atraigan a nuevos residentes.
- Promover un uso social pleno del espacio.
- Mejorar y ampliar la oferta de espacios verdes públicos.

Lineamientos:

Las intervenciones que se realicen en plazas, veredas y espacios remanentes mantendrán un diseño que las identifique, con características propias del sector como así también su iluminación, mobiliario urbano y forestación.

Obras ejecutadas:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Circuito Institucional 1ª Etapa, Circuito Montserrat 1ª etapa, Rediseño Calle Perú 1ª etapa, y el Pasaje La Piedad, Circuito Balcarce–Chile, Circuito Dorrego, Circuito Lezama, Plaza Joaquín de Anchorena, Plaza Alfonso Castela, Plaza Montserrat, Plazoleta Av. Garay 521, Plazoleta Av. Garay 599.
- Con financiamiento de Autopistas Urbanas S.A.: Medianeras Autopista AU1 25 de Mayo.

Obras a realizar:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Circuito Institucional 2ª etapa, Circuito Montserrat 2ª etapa, Rediseño Calle Perú 2ª etapa, Av. Paseo Colón 1ª etapa, Plazoleta Av. San Juan y Bolívar, Boulevard Av. Caseros y Veredas, Boulevard Av. Paseo Colón, veredas Casa Ejercicios Espirituales.
- Con financiamiento de la Secretaría de Producción. Turismo y Desarrollo Sustentable: Plaza Congreso.
- Con financiamiento de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento: Circuito Av. de Mayo.

El Programa de Equipamiento Comunitario

Justificación:

Este programa plantea la mejora y ampliación de la oferta de equipamiento y servicios comunitarios tendiente a recuperar el poder de atracción residencial del sector, potenciando su identidad barrial.

Como complemento de la actividad residencial, el equipamiento social facilita el acceso a los servicios que permiten una adecuada calidad de vida. Así, al mejorarse y ampliarse las condiciones en que se brindan los servicios comunitarios, se potencia la atracción residencial y se refuerza la identidad barrial al concentrar en el propio entorno vecinal las actividades que constituyen la vida cotidiana.

La heterogeneidad social del área, con la presencia de población de escasos ingresos, desempleados y subocupados, hace que la oferta de equipamiento y servicios comunitarios sea necesaria para lograr compensar su situación deficitaria y para permitir una mayor integración social. De este modo, con el fortalecimiento del equipamiento comunitario se intenta mitigar las inequidades sociales.

La composición familiar numerosa de la población de bajos ingresos con segmentos étnicos bajos, con desprotección nutricional y condiciones habitacionales subóptimas, así como la necesidad de garantizar buenas condiciones psicofísicas en el desarrollo de la primera edad, involucran parte de las acciones emprendidas por este programa. Por otra parte, el

déficit de espacios verdes del área hace necesario ampliar la oferta de equipamiento deportivo– recreativo para uso de la población.

Objetivos:

Optimizar y ampliar la oferta del equipamiento y servicios, mejorando las condiciones de habitabilidad de la población residente.

Lineamientos:

- Considerar la rehabilitación funcional y social del sector para dotarlo de los equipamientos que exige la vida moderna.
- Reconocer la complejidad del tejido social, sus identidades sociales y culturales, creando servicios y dotaciones culturales, sanitarias y sociales que permitan elevar el bienestar y el nivel de vida.

Obras ejecutadas:

- Centro Cultural Plaza Defensa.
- Patio de Deportes.
- Jardín N° 1.

Programas que operan sobre lo socioeconómico

Programa de Promoción de Actividades

Justificación:

La presencia de vida urbana es importante en la consolidación de la significación de las áreas históricas. Por ello, la promoción de actividades que garanticen su utilización plena, tanto en edificios como en espacios urbanos, es necesaria como forma de evitar su decaimiento, degradación y pérdida de valor para la población.

El casco histórico es un espacio de interacción entre la identidad nacional y la porteñidad, expresada en las actividades vinculadas con la cultura del tango, los bares, los cafés y la diversidad cultural que se genera a partir del desarrollo del turismo y de la inmigración.

Diversas actividades socio–culturales y económicas se localizan en el

caso histórico, existiendo una fuerte mixtura entre ambas. Las mismas son importante expresión de manifestaciones tangibles e intangibles de la cultura ciudadana. Muchas de ellas constituyen focos de atracción turístico–recreativa, encontrándose emplazadas en valiosos espacios que complementan los referentes del patrimonio histórico–arquitectónico.

Por otra parte, el ciclo económico recesivo por el que atraviesa nuestro país con los consecuentes problemas que de él se derivan (desempleo, subocupación, caída en las ventas, inactividad y cierre de comercios) afecta tanto a la población residente como a las actividades comerciales minoristas y mayoristas. No obstante, las potencialidades de estas actividades y el desarrollo de estrategias que permitan su expansión devendrán en mejoras para los residentes y comerciantes afectados por las mismas, posibilitando la reconstrucción de las redes sociales.

Objetivos:

- Desarrollar estrategias para incentivar las actividades económicas y culturales de los distintos sectores.
- Promover la actividad cultural y la utilización intensiva de los edificios y espacios urbanos.

Lineamientos:

- Promover espacios para la exposición e intercambio de experiencias relacionadas con las artes, los oficios y la preservación y el cuidado del patrimonio.
- Considerar los bienes culturales como generadores de rentabilidad social y económica y atractivo turístico.
- Lograr asistencia económica para desarrollar la operatoria del programa promoviendo la puesta en valor del patrimonio.

Acciones ya desarrolladas:

- En colaboración con Teatro Colón y Centros Culturales Barriales: Espacio de Artes y Oficios (tres ediciones), La Historia en las Calles.
- En colaboración con Teatro Colón, Teatro Sao Martín, Departamento de Concursos y Premios, Subsecretaría de Turismo y privados: Reposicionamiento hotelero: Lorca en Buenos Aires.

- En colaboración con diferentes instituciones y privados localizados en el circuito: Revitalización calle Alsina: Calle Alsina del 300 al 600, tres siglos de historia en tres cuadras.
- En colaboración con el Programa Estudios Abiertos: estudios abiertos.
- En colaboración con Subsecretaría de Patrimonio Cultural y Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable: Reposicionamiento Montserrat Textil: Montserrat Arte y Moda.

Acciones programadas:

- Nueva edición de Espacio de Artes y Oficios.
- Nueva edición de La Historia en las Calles.
- Reposicionamiento hotelero.
- Puesta en valor de vidrieras.

Programa Escuela–Taller

Justificación:

Los valiosos edificios presentes en el casco histórico y en toda la ciudad se deterioran por el paso del tiempo y por la falta de un mantenimiento adecuado, requiriendo para su puesta en valor de mano de obra idónea, accesible para los vecinos. Por otra parte, existe una franja de población desempleada o subocupada que presenta signos de conflicto y pocas posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral.

Surge entonces la iniciativa de revalorizar el oficio de artesanos en técnicas de la construcción que se encuentran en vías de desaparición mediante la formación de trabajadores–alumnos, facilitando su inserción laboral. El Programa Escuela Taller se constituye así en una iniciativa que articula capacitación y empleo, formando personas para la recuperación del patrimonio edilicio.

Objetivos:

- Revalorizar y recuperar el oficio de artesano y las técnicas artesanales que los constructores inmigrantes emplearon en los edificios de nuestra ciudad.
- Formar especialistas calificados en el oficio de artesano.
- Promocionar y divulgar tareas de recuperación y conservación del patrimonio.
- Favorecer en los trabajadores–alumnos actitudes positivas y eficaces en el desempeño del oficio obtenido.

Lineamientos:

- Integrar la teoría y la práctica, el trabajo grupal, el vínculo pedagógico cooperativo y la producción colectiva.
- Promover un proyecto de ejercicio profesional orientado a la recuperación del patrimonio edilicio, así como a las demandas que surgen en el Casco Histórico.
- Impulsar el perfeccionamiento de profesores y monitores mediante la actividad permanente de cursos intensivos que posibiliten su actualización técnico–metodológica.

Sedes y Prácticas:

La Escuela Taller tiene dos sedes: Moreno 301 y Brasil 200.

Prácticas de obra de los alumnos:

Casal de Catalunya, Asociación Patriótica y Cultural Española, Casa de la Cultura, Convento de San Francisco, Museo de la Ciudad, Instituto de Investigaciones Eva Perón, Cementerio Recoleta, Casa Museo Carlos Gardel, Casa Museo Fernández Blanco, Escuela No. 1 Devoto, Pasaje La Piedad, Confitería La Ideal, Cine Gaumont, Parque Lezama, Complejo Cultural General San Martín, Capilla del Colegio del Salvador.

*Programa que colabora a la sustentabilidad
de la Acción de la DGCH*

El Programa de Concientización y Divulgación del Patrimonio

Justificación:

Uno de los factores que pone en peligro el acervo cultural de una sociedad es la falta de conciencia del valor que tiene su patrimonio como elemento constitutivo de su memoria. Su destrucción, ocasionada por una idea errónea de lo que es el progreso y la modernidad, trae como consecuencia que a diario se pierdan ejemplos que hacen a la historia de la ciudad y su gente, privando a las generaciones futuras de la posibilidad de disfrutar de estas riquezas y ocasionando la pérdida del sentido de pertenencia. Por su parte, la divulgación es de capital importancia para el reconocimiento del patrimonio arquitectónico, urbanístico y cultural ya que conduce y propicia el mejoramiento de las condiciones ambientales y sociales en el área.

Objetivos:

Concientizar, sensibilizar y difundir la importancia del patrimonio, incentivando su valoración y cuidado, así como la participación y compromiso de la comunidad.

Lineamientos:

- Involucrar, en las distintas instancias de valorización del patrimonio, la participación ciudadana como elemento fundamental para la formulación de las acciones.
- Reconocer la necesidad de valorar y proteger el patrimonio, planteando diversas modalidades de acción y promoción de actitudes positivas, incentivando la participación y el compromiso en torno a la preservación patrimonial.
- Divulgar información significativa que permita exponer las virtudes y potencialidades del área, produciendo la documentación escrita y gráfica necesaria para su difusión.

Subprogramas:

- Concientización en Escuelas: Trabajo con chicos. Concientización de la Comunidad: Charlas y talleres participativos con vecinos, inversores, agentes turísticos, profesionales, etc.
- Divulgación: Material de Difusión

Obras y Acciones:

- Charlas de Concientización en el Salón Dorado. Material de difusión editado: Los chicos y el Patrimonio. Charlas a vecinos, profesionales e inmobiliarias. Encuentros “El Patrimonio como recurso de desarrollo económico y social”. Presentación del Plan de Manejo en escuelas y universidades. Excursiones fotográficas. Registro de viejos oficios. Publicación del Plan de Manejo del Casco Histórico.
- Señalización de calles y edificios: Consiste en la señalización de las calles a lo largo de la historia para recuperar el sentido de identidad y pertenencia, lo cual realiza en forma conjunta con la Dirección General de Tránsito y Transporte del Gobierno de la Ciudad. También se colocan placas con breves reseñas de edificios significativos.
- Mapa turístico y cultural del Casco Histórico: Consiste en un folleto en el que se refleja la importante oferta turístico-cultural del casco histórico y su entorno.
- Material gráfico de difusión y concientización:
 - El libro San Telmo y Montserrat Casco Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.
 - El Libro Desarrollo Económico y gestión del Patrimonio.
 - CD con recorridos virtuales del casco histórico.
- Las jornadas internacionales “Experiencias de Revitalización de Cascos Históricos en Iberoamérica”.
- La organización de un Centro de Información Turística. Conjuntamente con la Subsecretaría de Turismo de la Ciudad, Autopistas Urbanas S.A. y la Asociación de Anticuarios y Amigos de San Telmo, se crea este centro en la calle Defensa, bajo la autopista AU1.

Comentarios finales

El centro histórico de Buenos Aires es un sector urbano que tiene una dinámica propia y es parte constitutiva del centro de la ciudad y de la región metropolitana. Es sin duda un centro vivo, heterogéneo en su configuración física y social en donde las características de su parque edilicio y su espacio público son muy similares a las áreas urbanas contiguas, al punto de no aparentar un límite preciso. Su límite se ha definido por la concentración de edificios de valor patrimonial.

En términos sociales, este centro lejos está de encontrarse deshabitado, tugurizado o, por el contrario, gentrificado. Tiene alguna pizca de todo ello pero, en esencia, constituye un barrio más de Buenos Aires. Obviamente es un sector particular, característico por su historia, con lo cual sus pobladores –en buena parte clase media– mantienen una fuerte identificación y orgullo.

Que sea un barrio más puede hacer parecer que facilita mucho la intervención en el área. En cierta medida es así, pero también es lo contrario, por ello, el intento de profundizar la acción, representa al mismo tiempo un gran desafío para la gestión pública. La situación actual del área y las tendencias que se visualizan en todo el sector urbano centro-sur, a la luz de la experiencia del Gobierno de la Ciudad, hacen suponer que requeriría una intervención pública muy atenta, actuando en varios frentes, con un constante monitoreo social, de su economía, y del desempeño del mercado inmobiliario.

El Gobierno de la Ciudad ha realizado avances importantes sobre el casco histórico desde el punto de vista institucional. Es importante la base de protección que existe en el Código de Planeamiento, y luego la conformación de una dirección específica con la delimitación, del área, el catastro de los edificios patrimoniales, las APH (Áreas de Protección Histórica) que protegen edificios o conjuntos de edificios de alto valor patrimonial, y el desarrollo de acciones focalizadas que se llevan a cabo con fondos propios (del GCBA) y donaciones de algunos organismos y empresas.

Pero ¿cómo profundizar la acción? Sin duda, el desafío es como avanzar en una actuación más estructural sobre la sociedad (que tal vez se podría definir como “habitantes del sur” de la ciudad) y sobre el desempeño del mercado del suelo urbano.

En este sentido es particularmente sensible lo que ocurre con las áreas colindantes.

El área al norte del casco histórico es, quizás, la menos problemática. Allí existe también un importante patrimonio edilicio, compuesto por edificios notables y el ambiente de ciertas calles o sectores que aún denotan aquel tiempo de esplendor económico del modelo agroexportador de las tres primeras décadas del siglo XX.

Debajo de la Barranca, hacia el este, hacia el río, se encuentra la zona que atraviesa el *boom* inmobiliario y urbano más importante de estos años: Puerto Madero. Técnicos, especialistas y políticos se dividen discutiendo sobre el desarrollo de este sector, adjudicándole representar lo negativo e injusto de la década del 90, lo perverso de la globalización, un símbolo de la segregación urbana, o por el contrario lo bueno, lo nuevo, se suele decir: Buenos Aires, por fin, tiene un área que está a la altura de los grandes proyectos urbanos del nuevo milenio, o frases similares.

La realidad indica que Puerto Madero ha ayudado a reforzar la centralidad mixturando las funciones de la *city* con servicios calificados. Tiene un impresionante aporte en términos de espacio público (el principal logro) muy calificado y equipado, tiene escala, perspectiva y constituye un escenario urbano de escala comparable a la Av. 9 de Julio, por ello su éxito. Si bien sus usos específicos (oficinas, hotelera, restaurantes, etc.) se destinan a sectores sociales muy exclusivos, en su espacio público y en particular en la Costanera Sur, quienes más se apropian de esos espacios son los sectores populares. Lamentablemente, ello es insuficiente si se mide la producción extraordinaria de renta que ha venido generando el desarrollo del sector. Renta del suelo que, a causa de su venta temprana, se concentra en un grupo pequeño de inversores que acumulan ya ganancias cuantiosas, demostrando que el Estado ha perdido una oportunidad única de capturarla.

En cuanto a la relación del proceso de Puerto Madero con el casco histórico es importante seguir de cerca el desempeño del mercado, pero pareciera que no lo afectara demasiado. Por el contrario, en términos de funcionamiento comercial y de actividades culturales y de esparcimiento, comienza a existir cierto complemento entre ambas áreas.

Si se observa el casco histórico desde la perspectiva del desarrollo local, el desafío parece ser cómo equilibrar el sector (sobre todo San Telmo) en

términos sociales. Sin duda, habría que conocer más la economía local y poder dimensionar el volumen del excedente económico y estudiar la posibilidad de redistribuir (tanto sea por mecanismos directos o indirectos).

Un punto a nuestro entender aún débil de las intervenciones del GCBA en el casco histórico es no tener una mirada más profunda de los agentes y actores que gravitan en el área. Creemos que la distinción clásica de Arocena (2001) puede ser muy útil para configurar un mapa mucho más profundo, que dé cuenta de las fuerzas sociales y económicas que allí operan. Se está trabajando sin tener muy claro donde radica el **conflicto**, la confrontación de intereses.

Otro punto débil, complementario el seguimiento del mercado, lo constituye el hecho de que no se esté evaluando qué ocurre con las plusvalías generadas como resultado de las intervenciones públicas del Gobierno de la Ciudad. Plusvalías que podrían ser capturadas, tanto para volcarlas en la intervención física, pero también para retroalimentar la economía –particularmente la doméstica– en estos barrios. Esto lleva al hecho de que no se comprende cabalmente aún cómo funciona la economía del área⁵ ni se tiene en cuenta qué ocurre con el excedente producido.

Es necesario realizar una mención especial respecto al abordaje profesional de la cuestión del centro histórico y, por consiguiente, del tipo de políticas que se instrumentan. Los profesionales de la arquitectura tienen una tendencia a operar sobre el emergente físico (edificios y espacio público), sin profundizar o sin realizar en modo apropiado una mirada profunda sobre los procesos sociales (es llamativo que no exista en ningún documento un análisis detallado de actores –incluso se habla en términos de “público”– de las luchas de los habitantes o del conflicto). Desde este paradigma profesional, tampoco se observan en profundidad los aspectos del comportamiento económico del sector. Si bien se realiza un seguimiento del comercio y la industria, no se aborda la cuestión estructural del proceso de formación de precios en el desempeño del mercado del suelo e inmobiliario –y la influencia de las acciones públicas– en el área o estratégicamente en comparación con otras áreas de la ciudad.

5 Si bien existen estudios económicos como el que analizamos más arriba, no hay aún posibilidades de mensurar la economía informal en el Casco Histórico.

Volviendo sobre la ampliación de la actuación en términos geográficos, queda considerar a los barrios del sur. El Gobierno de la Ciudad ha conformado –hace varios años ya– la Corporación del Sur, a fin de desarrollar todo el sector, pero ello no ha tenido un gran impacto o resultados importantes hasta ahora.⁶ El sur es muy complejo, pero sin duda la extensión de una actuación pública en el sector tiene que tener un muy buen planteo respecto al mercado del suelo (hasta el discurso ha sido considerado equivocadamente como “áreas de vacancia”) y tiene que tener presente la población (su economía doméstica, su cultura, sus redes).

Pareciera importante extender la actuación hacia el sur, la cual podría avanzar a partir de realizar cierto “derrame” del excedente, a sectores contiguos al Casco Histórico. Este sector (particularmente ciertas áreas de Barracas y Constitución) está compuesto por edificios que, si bien no constituyen un capital patrimonial tan importante como Montserrat y San Telmo, tienen sectores urbanos que todavía guardan gran unidad edilicia, y sobre todo ciertos ambientes particulares en su espacio público, característicos de las actividades industriales y los ferrocarriles de la primera mitad del siglo XX.

En síntesis, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con los lógicos límites políticos e institucionales, está realizando una acción importante en el área del Casco Histórico. Actuación que pretende consolidar, mediante una Ley (cuyo proyecto se está confeccionando) que dé marco a la política de la Dirección General del Casco Histórico. Por otra parte, también se está proponiendo una modificación al Código de Planeamiento para incorporar una normativa específica de protección del entorno inmediato del casco, y se tiene preocupación por los aspectos económicos y sociales señalados más arriba, así como de poder mejorar su presupuesto.

Sin duda, esto que el GCBA realiza constituye una primera generación de políticas sobre el casco histórico centradas en lo físico, en lo patrimonial, y financiadas mayoritariamente a partir de los recursos públicos y de filantropía empresaria.

6 O incluso negativos, pues existen denuncias, realizadas por organizaciones de la zona sur que reclaman suelo urbano para construir viviendas, de ventas a desarrolladores privados de edificios industriales vacantes.

El desafío parece ser cómo se avanza sumando acciones hacia una segunda generación de políticas. Un tipo de intervención en el área que opere sobre los factores estructurales, para atacar más a fondo la problemática social y el desempeño de los mercados de donde se pueden nutrir, movilizar o redistribuir importantes recursos.

Si bien algún funcionario podría argumentar que cuando el GCBA realiza inversiones en el área está redistribuyendo, pues el grueso de sus ingresos fiscales provienen de otras zonas: las más ricas, eso parece no ser suficiente, en términos sociales, para el área del casco histórico y el sur en general. Puede resultar un buen ejercicio observar en el Proyecto de Presupuesto 2006 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ver Anexos I y II) donde del elevado presupuesto anual (7.500 millones de pesos, unos 2.500 millones de dólares), el impuesto a la propiedad, en función del conjunto de los ingresos, tiene una incidencia insignificante. Sin duda, allí se encuentra un enorme potencial de actuación y de redistribución.

Bibliografía

- Arocena J. (2001): *El desarrollo local: un desafío Contemporáneo*. Montevideo: Taurus– Universidad Católica del Uruguay.
- Carrión F. (1994): Siete hipótesis sobre los centros históricos y el renacimiento de la ciudad. En: *En busca de la ciudad perdida*. Quito: Editorial CODEL.
- CEDEM. (2005): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General del Casco Histórico. (2002) *Estudio de la situación hotelera en el Área de Intervención de la Dirección General del Casco Histórico*, Secretaría de Cultura, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General del Casco Histórico. (2003): *Desarrollo Económico y Gestión del Patrimonio*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Dirección General del Casco Histórico. (2005): *Plan de Manejo del Casco Histórico de la ciudad de Buenos Aires. San Telmo–Montserrat*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Secretaría de Hacienda. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005): *Proyecto de Ley de Presupuesto 2006*.
- Rivière D’Arc H. (2000): *Integralidad de las políticas urbanas de rehabilitación de centros históricos*. Conferencia en el Seminario–Taller Internacional Desarrollo local en la recuperación de áreas centrales. Intendencia Municipal de Montevideo y Comisión Europea – Programa URB–AL, Montevideo.
- Rovira N. y Sánchez García F. (1999): Políticas Urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporánea. Un análisis comparativo entre Barcelona y Curitiba. En: Carrión F. & Wollrad D. (comp.) *La ciudad como escenario de comunicación*. FLACSO–Ecuador, Quito.

Bibliografía de referencia

- Castells, M. (1986): El centro urbano. En: *Problemas de investigación en Sociología Urbana*. Madrid: Siglo XXI, pp. 167–191.
- Martínez E. (2003): *Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial*. Universidad de Alicante.
- Romero, J. L. (2001): *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*. Quinta Edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Anexo 1		
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires		
Presupuesto sancionado en 2005 / Ingresos		
Recursos Corrientes		5.613.349.293
Recursos Tributarios	78,8 %	4.496.824.169
Impuesto a los Ingresos Brutos		
3.346.276.169		
Tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL)		623.081.100
Patentes		376.421.000
Sellos		85.000.000
Otros Tributarios		66.046.000
Recursos No Tributarios	3,8 %	217.508.035
Tasas		25.450.000
Derechos		56.224.320
Multas		37.020.000
Instituto del juego		70.000.000
Otros no tributarios		28.813.715
Transferencias Corrientes	14,6 %	834.502.089
Régimen de Coparticipación Federal		569.900.000
Financiamiento docente		140.956.400
Otras transferencias		123.645.689
Otros Recursos Corrientes	1,1 %	64.515.000
Venta de Bienes Servicios		52.015.000
Renta de la Propiedad		12.500.000
Recursos de Capital	1,7 %	95.933.331
Recursos propios de Capital		1.000.000
Transferencias de capital		79.937.271
Disminución de la inversión financiera		14.996.060
Total	100 %	5.709.282.624

Presupuesto sancionado en 2005 y aprobado para 2006 / Egresos				
		2005	2006	
TOTAL GENERAL	100,00 %	5.709.282.624	7.466,300.000	+ 21,3%
1. Administración Gubernamental	11,68 %	666.991.407	820,500.000	+ 4,7%
1.1. Legislativa		98.580.159	121,400.000	20,0%
1.2. Judicial		102.675.115	122,500.000	0,2%
1.3. Dirección ejecutiva		191.104.613	242,200.000	-2,4%
1.4. Administración Fiscal		219.455.484	268,400.000	6,0%
1.5. Control de Gestión		55.176.036	65,000.000	10,2%
2. Servicio de Defensa y Seguridad	1,23 %	70.205.404	150,300.000	+ 87,5%
2.1. Seguridad interior		70.205.404	150,300.000	87,5%
3. Servicios sociales	64,23 %	3.667.161.397	4.841,900.000	+ 22,3%
3.1. Salud		1.317.506.624	1.613,900.000	12,2%
3.2. Promoción y Acción Social		320.973.012	578,800.000	56,1%
3.3. Educación		1.442.664.329	1.890,000.000	21,3%
3.4. Cultura	3,81 %	217.442.948	287,700.000	+ 25,6%
3.5. Trabajo		29.528.760	33,000.000	3,5%
3.6. Vivienda		305.197.536	332,600.000	12,3%
3.7. Agua potable y alcantarillado		33.868.188	105,900.000	208,9%
4. Servicios económicos	19,54%	1.115.395.346	1.431,500.000	+ 25,1%
4.1. Transporte		254.585.236	331,800.000	46,9%
4.2. Ecología		148.967.382	213,000.000	6,6%
4.3. Turismo		7.164.494	10,800.000	40,3%
4.4. Industria y comercio		50.771.340	60,200.000	9,7%
4.5. Servicios urbanos		653.906.894	815,800.000	24,4%
5. Deuda Pública	3,32 %	189.529.070	222,1	+18,0%
5.1. Intereses y gastos de la deuda pública		189.529.070	222,1	+18,0%

El casco histórico de Buenos Aires

Presupuesto de cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Se destacan la Dirección General del Casco Histórico y rubros relacionados)			
Cultura Presupuesto: 217.422.948			
Jurisd.	Progr.	Descripción	Presupuesto 2005
20		JEFATURA DE GOBIERNO	11.086.999
20	56	SEÑAL DE CABLE CIUDAD ABIERTA	3.360.238
20	57	SEÑAL AM	5.062.638
20	58	SEÑAL FM	1.914.521
20	59	COMERCIALIZACIÓN PUBLICITARIA	749.602
50		SECRETARÍA DE CULTURA	200.635.303
50	1	ACTIVIDADES CENTRALES CONVENCIONALES	12.761.630
50	5	ACTIVIDADES COMUNES SUBSECRETARÍA DE PATRIMONIO CULTURAL	921.545
50	6	ACTIVIDADES COMUNES SUBS. GESTIÓN E INDUSTRIAS	631.107
50	7	ACTIVIDADES COMUNES TEATRO COLÓN	27.082.423
50	8	ACTIVIDADES COMUNES COMPLEJO TEATRAL BS. AS.	26.828.983
50	10	RECUP. DE LA MEMORIA EX-CENTRO CLANDESTINO	200
50	16	PROGRAMA CULTURAL EN BARRIOS	5.868.850
50	17	FOMENTO PARA LA ACTIVIDAD DE LA DANZA NO OFICIAL	250.000
50	18	APOYO A LA ACTIVIDAD TEATRAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	1.253.989
50	19	DIFUSIÓN GUÍA TOTAL DE BUENOS AIRES	284.982
50	20	PREMIOS Y SUBSIDIOS	7.365.240
50	21	PROMOCIÓN DE LA PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO	553.907
50	22	ACTIVIDADES EN LA CASA LA CULTURA – SALÓN DORADO	183.720
50	24	TEATRO	3.720.190
50	25	BALLET	994.400
50	26	CINE	274.448
50	27	TALLER DE DANZA CONTEMPORÁNEA	327.400
50	28	ESCUELA DE TITIRITEROS	136.400
50	29	RELEVAMIENTO, INVESTIGACIÓN Y REGISTRO DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL	109.200
50	30	RELACIONES INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	197.563

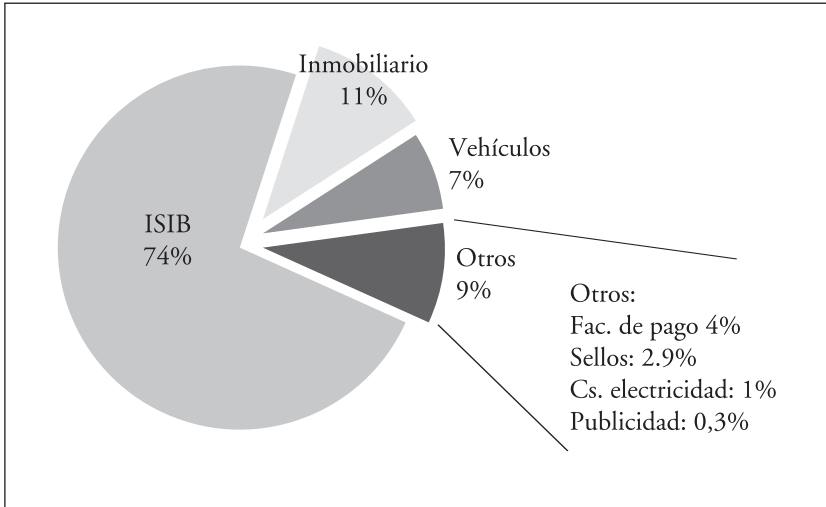
50	31	ACCIÓN CULTURAL	2.365.232
50	32	CARNAVALES PORTEÑOS	911.700
50	33	PRENSA Y COMUNICACIÓN	6.095.154
50	34	ENSEÑANZA DE LAS EXPRESIONES ARTÍSTICAS – INSTITUTO SUPERIOR DE ARTE	1.980.154
50	35	DIVULGACIÓN DE LAS EXPRESIONES CULTURALES – TEATRO COLÓN	19.695.704
50	36	ESTÉTICA URBANA	400.000
50	40	ESTUDIO ABIERTO	345.878
50	41	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE BARES NOTABLES – LEY 35	342.077
50	42	PRODUCCIÓN DE TALLERES DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	31.318
50	43	GESTIÓN DEL PATRIMONIO COMO RECURSO ECONÓMICO	39.327
50	45	IDENTIFICACIÓN, RELEVAMIENTO Y REGISTRO DE BIENES PATRIMONIALES	47.743
50	46	PUBLICACIONES SOBRE PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE	249.278
50	47	ASESORAMIENTO EN TEMAS DE PATRIMONIO	896.669
50	48	DIFUSIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DEL PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE	94.252
50	49	DIVULGACIÓN DE LA CULTURA CIENTÍFICA	1.040.764
50	52	COMUNICACIÓN DE LA CULTURA A TRAVÉS DE LOS MUSEOS	12.922.981
50	53	INVESTIGACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS BIENES CULTURALES DE MUSEOS	1.014.261
50	54	MÁS MUSEOS – DIFUSIÓN DE LOS MUSEOS Y SUS ACTIVIDADES	229.310
50	55	PROMOCIÓN DEL LIBRO, LA LECTURA, LOS ESCRITORES Y LAS BIBLIOTECAS	5.278.234
50	57	PROYECTO, LICITACIÓN, DIRECCIÓN, PROGRAMACIÓN, INVERSIÓN Y FISCALIZ. DE OBRAS	496.798
50	60	MANTENIMIENTO Y PRESERVACIÓN DE LA HISTORIA	168.859
50	61	DIVULGACIÓN DE LA HISTORIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	842.942
50	64	PUESTA EN VALOR DEL CASCO HISTÓRICO Y SU ENTORNO	3.970.487
50	65	ESCUELA TALLER DEL CASCO HISTÓRICO	232.952
50	67	DIVULGACIÓN DE LAS EXPRESIONES ARTÍSTICAS – CENTRO CULTURAL RECOLETA	5.098.858

El casco histórico de Buenos Aires

50	70	PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CULTURALES	4.116.759
50	72	FESTIVALES DE LA CIUDAD	4.044.490
50	74	ENSEÑANZA DE LAS ARTES Y CREACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN RELACIÓN A LAS ARTES	11.605.513
50	75	DIFUSIÓN DE LAS ARTES	338.670
50	76	FERIA DE MATADEROS	140.000
50	77	PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN MUSICAL	9.684.676
50	79	BASET – BUENOS AIRES SET DE FILMACIÓN	80.000
50	80	CICLOS Y EVENTOS – IMPULSO A LAS NUEVAS TENDENCIAS	7.762.426
50	81	PROMOCIÓN VOCACIONAL	1.827.796
50	82	DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES	469.000
50	83	OBSERVATORIO DE INDUSTRIAS CULTURALES	90.000
50	86	DIFUSIÓN DE LA CULTURA DEL DISEÑO	767.063
50	87	APOYO A LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y DISEÑO (PROCYD)	5.171.801
99		OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	5.700.646
99	22	ASEGURADORA RIESGO DE TRABAJO	251.400
99	23	LEY 471	5.449.246

Anexo II

Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Para 2006)



Nota: Obsérvese la baja incidencia del impuesto inmobiliario

El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial

Raúl Fernández Wagner¹

Introducción

La ciudad latinoamericana

La especie humana, se diferencia del resto de las especies por su formidable y persistente capacidad de modificar el ambiente natural y estructurar la vida en torno a representaciones simbólicas complejas. Con el paso de los siglos, la producción de un medio artificial posibilitante del proceso de reproducción social, alcanza su forma más acabada en la ciudad.

Por ello, si se acuerda que el devenir histórico de la experiencia urbana no es ni más ni menos que la territorialidad de un proceso de cambio social complejo, cabe comprender a la ciudad como el producto de una acumulación de los distintos momentos de las transformaciones territoriales, y ocurre que, aunque haya desaparecido el orden social de un determinado periodo o momento, los testimonios físicos suelen perdurar. De modo que, la ciudad tal como hoy la conocemos –como producto de la urbanización capitalista– constituye una particular configuración socio–espacial que condensa formas avanzadas de mercantilización del conjunto de bienes y servicios necesarios para la vida, donde el suelo urbano se transforma, en consecuencia, en una mercancía escasa, que no tiene reposición.

1 Arquitecto. Especialista en hábitat y candidato a doctor en Urbanismo. Dirige la especialización Desarrollo Local en Regiones Urbanas, en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires) donde es profesor asociado.

La ciudad latinoamericana, en el periodo que va desde su origen colonial hasta el siglo XX, comprende justamente la transición del capitalismo mercantil al capitalismo industrial. La estructura social feudo-burguesa de la expansión europea hacia la periferia del planeta, originó las fundaciones y primeros enclaves territoriales en América, los cuales, poco a poco, fueron configurando una nueva economía regional que dio forma a la ciudad colonial.

Más tarde, las burguesías y patriciados locales mediante luchas revolucionarias y conquistas territoriales consolidaron la ciudad de la modernidad emulada de Europa, y lo que eran ciudades de mediana escala, en la mitad del siglo XX, la industrialización sustitutiva (fordismo periférico) desataría un proceso de urbanización masiva. Así, muchas de las ciudades se transforman en pocos años en áreas metropolitanas, cuya principal característica son los procesos de urbanización popular.

La estructura urbana de las ciudades latinoamericanas ha mutado en el tiempo, y sus centros urbanos, solo en algunos casos, siguen siendo —o coincidiendo geográficamente con— los centros históricos, o bien estos se han modificado profundamente, o bien se asiste a procesos de centralidades segmentadas, múltiples, complejas o difusas, en las nuevas configuraciones territoriales.

La problemática de los centros históricos

Los centros históricos son piezas únicas. Condensan símbolos, denotan el poder político y económico del pasado, representan tanto a las elites, como a las luchas populares, por lo que su espacio público y edificios (con los recuerdos de sus personajes e instituciones) son parte importante de la historia de un pueblo y una nación.

Esa “ciudad antigua” en tanto memoria de una ciudad que era parte de una estructura social (económica y política) diferente, precapitalista, si bien pueden aún albergar funciones propias de la centralidad, son en esencia barrios residenciales. Son barrios que alguien habita, donde existe población que tiene cotidianeidad pero cuya existencia se encuentra fuertemente tensada por aquella singularidad y carácter simbólico (Carrión, 1994).

Las transformaciones de las ciudades latinoamericanas de los años 50 en adelante provocan una importante reconfiguración de los centros: en muchos casos con la pérdida de las funciones propias de la centralidad, en muchos otros con la decadencia de la calidad de las condiciones residenciales. Los centros históricos han sido parte del avance del proceso de mercantilización del suelo urbano, que los afecta según un conjunto complejo de acontecimientos que siempre dependen de lo que sucede en otras áreas urbanas, de la dinámica de la configuración metropolitana y de la situación de las áreas de comando, las condiciones de accesibilidad, los grandes emprendimientos públicos y privados, etc.

En términos sociales suelen ser afectados por pérdida de mixtura social, transformándose en los lugares posibles de acceso al mercado del alojamiento urbano para los sectores más pobres, o en el lugar de la pauperización de sus antiguos moradores, o por el contrario –cuando se encuentran bajo procesos de rehabilitación– ahí donde tienen lugar procesos de gentrificación como consecuencia de su valorización inmobiliaria.

Los centros históricos en América Latina son motivo de intervención pública en los últimos veinte años, algo después de que se iniciaran procesos similares en Europa (Rivière d'Arc, 2000). Curiosamente, ello ocurre en el momento en que se ejecuta en la región el mandato neoliberal, de la no intervención del Estado, lo cual conlleva una aparente paradoja. Pero, la intervención del Estado –más allá del obligado mandato institucional por el pasado y la memoria de la nación (o de la ciudad)– se dará por lo que significa la creciente degradación (socio–urbana) y el riesgo patrimonial de un área tan importante, lo cual generalmente está asociado a que éstas, siendo centrales, se han convertido en áreas inseguras y problemáticas que el mercado no puede resolver, sino más bien que ha contribuido a causarlo.

Centros históricos y desarrollo local

Los gobiernos locales (el Estado) más allá de los motivos que mencionamos en el párrafo anterior, también abordan la problemática de su centro histórico por otro proceso fundamental de los últimos veinte años. Nos referimos al paradigmático proceso en el que se ven envueltas las ciuda-

des, en el contexto de la globalización, que determina su necesidad de competir, de posicionarse en el mercado global, de atraer inversiones, y hasta de presentarse como ciudades modelo. El *marketing* de ciudades, que la competencia desata, las llevara a organizar un mensaje, a presentarse como una marca registrada (Rovira N. y Sánchez García F., 1999)

Para América Latina el modelo será Barcelona, la cual influirá fuertemente por su forma de pensarse y proyectarse, sus intervenciones urbanas, y lo que hizo con su “ciudad vieja”. Su gestión y sus metodologías constituirán el patrón a seguir.

La tensión de tener un “proyecto de ciudad” es imperante en los 90. Aquí juega el tiempo. Pues tener un proyecto de ciudad es tener prefigurado el futuro, una meta, un modelo de ciudad ideal. El instrumento es el plan (estratégico). En su marco se analiza la ciudad actual (se hace un diagnóstico) y se parte de “la ciudad que es” considerando sus potencialidades y limitaciones (el clásico FODA de cualquier plan estratégico) para delinear la ciudad que será, y la temporalidad remite sin duda al pasado, lo cual necesariamente lleva a retomar “la ciudad que fue”.

Por lo general se monta un escenario. La tensión es la “ciudad espectáculo” todo el tiempo sorprende, todo el tiempo pasa algo. Su espacio público es la escena, es el sitio preferido de la acción y la estética, la belleza de lo antiguo, el estilo (el *charme* del *art nouveau*, del neoclásico, del colonial, etc.) también se vuelve importante. Por éstas y otras razones más generales, se llega a plantear el repensar cada ciudad (y dentro de ello la importancia de la revitalización de los centros históricos) como constitutivo de un buscado “desarrollo local”.

Cabe decir, en apretada síntesis, que, en un principio, el desarrollo local fue planteado a partir del par global–local como contracara de lo global (generalmente por las agencias multilaterales y el sector financiero) pero, rápidamente, su formulación y propuesta fue concibiéndose como desarrollo “endógeno”, con preocupaciones respecto al excedente en la esfera local y sus alcances más profundos en la sociedad local, e incluso hoy se debate también como desarrollo alternativo.

Esta evolución del debate sitúa la aproximación a la problemática de los centros históricos en una forma mucho más compleja. En primer lugar porque el proceso que hoy atraviesan las ciudades es muy complejo. Asistimos a una nueva fase de la revolución urbana, donde lo que damos

en llamar “globalización” no es ni más ni menos que la consolidación de una sociedad por completo urbana, un mundo repleto de megaciudades y regiones urbanas que penetran y modifican todas las culturas conocidas. Proceso que está distintivamente teñido de una creciente segregación y desigualdad urbana.

En nuestras ciudades dos procesos asociados contribuyen en ello. Por una parte, la privatización del espacio público (acrecentando la fragmentación espacial en las ciudades) y por otra parte, la existencia de una nueva fase en la mercantilización de los bienes y servicios urbanos (generando o profundizando los impedimentos a su acceso). Por eso hoy, desde las posiciones más democráticas, se lucha por el “derecho a la ciudad”, se lucha por desmercantilizar y derribar barreras, se lucha por la “reforma urbana” así como en tiempos de la existencia masiva del campesinado se luchó por la “reforma agraria”.

Las políticas de recuperación y puesta en valor

En tal sentido las políticas de revitalización y puesta en valor de los centros históricos, van mucho más allá de la pintura de una fachada o el arreglo de una calle. Constituye el abordaje de un área compleja, que seguramente se encuentra en un proceso dinámico, y con condiciones socio-urbanas delicadas y también complejas.

Las transformaciones urbanas que antes mencionamos, configuran parte de un mundo de una dinámica social que abarcan desde cambios en el mercado de trabajo, impactos de nuevas tecnologías, cambios en las composiciones familiares, nuevas prácticas sociales, etc., las cuales tienen una fuerte incidencia en los procesos urbanos, que el comportamiento del mercado del suelo denota claramente.

Por ello las políticas de recuperación–revitalización–puesta en valor de un área urbana, significan conocer estos procesos y abordar el desempeño del mercado en ese sector urbano, y como política pública, tener en claro el rol y el poder (real) del Estado para intervenir.

En un tiempo donde lo dominante en la globalización son los grandes proyectos urbanos que generalmente se desarrollan en grandes áreas cuyo uso quedó obsoleto, y que generalmente involucran capitales “globales”,

con la intervención en los centros históricos ocurre lo opuesto: se trata de capital local, se compone de acciones muy pequeñas y fundamentalmente de acciones indirectas.

El centro histórico de Buenos Aires

Configuración del centro histórico de Buenos Aires

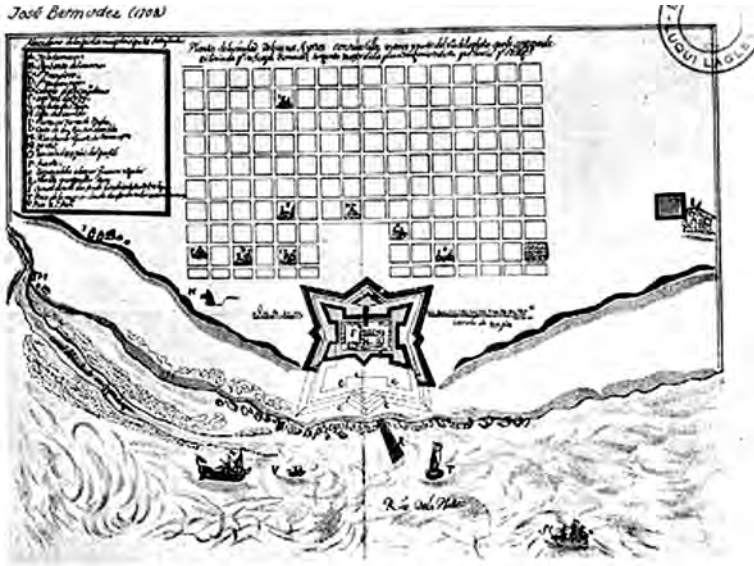
La ciudad de La Trinidad se funda junto al puerto de Santa María de los Buenos Ayres, por Juan de Garay (1580) en la barranca occidental que balconea sobre el Río de la Plata. Allí se instala el fuerte y la plaza principal organizándose en su entorno la primera traza urbana que consistió en 144 manzanas de 140 varas de lado y calles de once varas, organizadas en un damero rectangular. (Ver Mapa 1).

A partir del acto fundacional, los principales sucesos de la ciudad acontecieron en la misma geografía, la barranca alta que bordea el Río de la Plata próxima a la margen izquierda de la desembocadura del riachuelo. Esta matriz fundacional, constituyó el corazón, el casco urbano principal de la ciudad durante tres siglos. La centralidad del área persiste aun hoy. Sin duda reforzada por intervenciones posteriores que organizaron un vigoroso “eje institucional”, que contribuye a que se divida aquella traza original en dos sectores muy característicos del centro: la *city* porteña (centro financiero) que va de la plaza hacia el norte, y el denominado Casco Histórico, que va de la plaza hacia el sur.

A medida que la ciudad crece, en el sector urbano paralelo a la barranca que abarca desde el antiguo fuerte, luego Plaza de la Victoria y hoy Plaza de Mayo, hasta el fin de la barranca, en lo que hoy es Parque Lezama (cercano a la desembocadura del riachuelo) que abarca cuatro manzanas de profundidad y catorce manzanas de largo (hoy Área de Protección Histórica 1), acontecerán buena parte de los principales sucesos históricos de la etapa colonial, luego los de la etapa de las guerras de la independencia, y de la etapa de consolidación institucional y auge comercial de la incipiente nación.

Esta parte del casco original se debilita en su importancia institucional (y se transforma en lo residencial) en la segunda mitad del siglo XIX.

Mapa 1
Trazado fundacional de Juan de Garay del
Puerto de Santa María de los Buenos Ayres



Plano de Santa María del Buen Ayre realizado en el año 1708 por José Bermúdez

Allí tienen lugar un conjunto de sucesos políticos, económicos y sociales que dan partida a la organización institucional del país, el control y comando del territorio nacional y, principalmente, el establecimiento de las bases del sistema agro-exportador, basado en la llegada de capitales ingleses, que tendría un fuerte auge entre 1880 y 1930: periodo que determinaría una transformación radical en la estructura social y urbana de la ciudad.

Buenos Aires de ser un puerto comercial pasaría así a constituirse en el vértice del dominio territorial de la Pampa Húmeda, basado en el sistema ferroviario que emplazaría las principales terminales rodeando la extensión que la traza original había alcanzado hasta ese entonces. Ello será parte de un amplio despliegue de edificios utilitarios e instituciona-

les, producto del establecimiento de las funciones de comando económico y político en el centro de la ciudad.

El casco original pasará a ser, en parte, objeto de las reformas urbanas de “modernización” que intervienen en el trazado. Primero la Av. de Mayo y la organización del eje Casa Rosada–Congreso, con la operación urbana de la Plaza de los dos Congresos y posteriormente, en los primeros años del siglo XX, las reformas de la 9 de Julio (demolición de una manzana completa de la traza original) y el ensanche de Corrientes y las Diagonales Norte y Sur (de clara influencia hausmanniana).

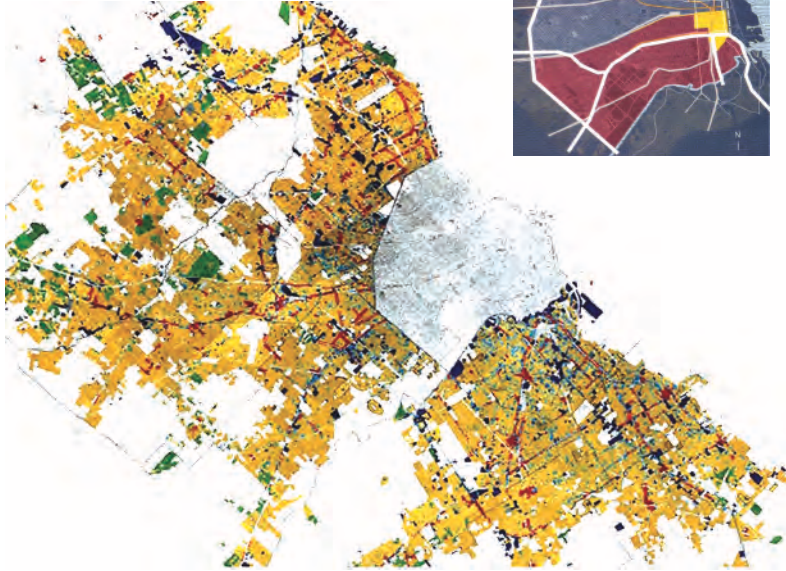
En la zona sur de la Plaza de Mayo (hoy el denominado Casco Histórico) debido a los brotes de fiebre amarilla –el primero comenzó en un conventillo de San Telmo en 1871– y cólera, las emergentes elites terratenientes se desplazarán al norte (hoy Barrio Norte y Recoleta) dejando las residencias de San Telmo y Montserrat. Muchas de las cuales, en pocos años, se transformarían en casas de inquilinato, dando albergue a una parte de los dos millones de inmigrantes llegados al país en la vuelta del siglo. Se constituiría de este modo todo el sector (ampliado al conjunto del área sur, con barrios como Barracas, La Boca y Constitución) en los barrios de los trabajadores portuarios, ferroviarios, de las curtiembres, de los depósitos e incipientes industrias, de todo tipo de servicios. La ciudad se quebraría a partir de aquí en el norte rico (producto de la renta agraria y los servicios calificados y el poder) habitando nuevas áreas residenciales, con parques y residencias, y el sur pobre (del inmigrante y el obrero) donde San Telmo se situaría como la puerta de entrada a ese sur.

Estos barrios quedarán por muchos años “estacionados” en una vida barrial que mixturará desde los hijos de aquellos obreros, devenidos en los años 50 y 60 en clase media (merced a la educación pública y el Estado del Bienestar) muchos de ellos comerciantes, empleados privados o públicos, hasta nuevas generaciones de obreros, cuentapropistas y changarines, o hasta un número importante todavía de inmigrantes procedentes, ahora, de las provincias del norte del país.

Recién será a partir de la vuelta a las instituciones democráticas en el país a principios de la década del 80 cuando el sector comienza a revitalizarse, cuando algunos sectores medios, intelectuales y artistas lo frecuentan (y hasta se radican) por su carácter y su pintoresquismo, lo cual se suma al florecimiento de los negocios de antigüedades en torno a la Plaza

Mapa 2

Localización del Casco Histórico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: Dirección General del Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dorrego, y a que la juventud de clase media comenzará a usarlo como lugar de encuentro nocturno.

Será en esos años cuando comienzan las primeras acciones públicas para avanzar en su protección e intervención. (Ver más detalles en apartado 4).

Actualidad del centro histórico de Buenos Aires

Lo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires denomina “Casco Histórico de Buenos Aires” comprende los distritos de San Telmo y

Montserrat en el centro de la ciudad, los cuales condensan cuatro siglos de la historia. De los 200 km² que abarca el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el casco histórico, el eje cívico y su área de influencia ocupan 5 km², es decir unas 500 hectáreas o sea 2,5 % de la superficie. La configuración radial, con vértice en el eje institucional que tiene Buenos Aires y el conjunto de la región metropolitana, sostiene la centralidad del casco fundacional en términos geográficos y funcionales.

La delimitación como sector de actuación específica por parte del Gobierno de la Ciudad, se define por el polígono que surge del Decreto No. 2.055 CGBA–2001 de creación de la Dirección General del Casco Histórico, cuyo perímetro comprende las calles Bartolomé Mitre, Av. Ingeniero Huergo, Brasil, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Av. Montes de Oca, Finochietto, Lima, Av. Independencia y Combate de los Pozos (ver MAPA 3). De este sector, sólo una parte cuenta con una normativa de protección especial (APH1, Ley 449/2000 Código de Planeamiento Urbano).

Este sector alberga a un 3,8% de la población total de la ciudad, la cual tal como muestra el siguiente cuadro, tiene una pirámide poblacional algo envejecida, frente el promedio del total de la CABA.

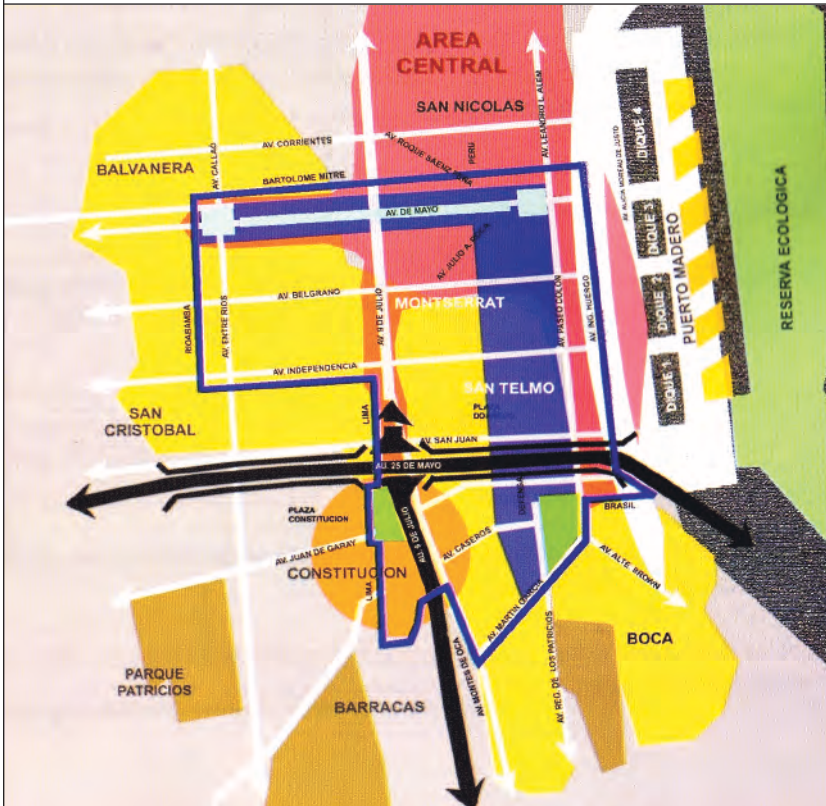
Población	Ciudad Autónoma de Buenos Aires		Casco histórico	
	Subtotal	Porcentaje	Subtotal	Porcentaje
Población Total	2.965.403	100,0 %	112.628	100,0 %
De 0 a 19 años	779.053	26,3 %	24.389	21,6%
De 20 a 64 años	1.702.756	57,4 %	67.924	60,3%
De 65 y mas años	483.594	16,3 %	20.315	18,0%
Cantidad de Viviendas	978.330	100,0 %	37.326	3,81 %
Densidad de población	14.842 hab./km ²		22.526 hab./km ²	

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC, 1991

La densidad poblacional, calculada para el censo de 1991 (por el Centro de Estudios Económicos Metropolitanos (CEDEM) del GCBA) según muestra el MAPA 4, presenta valores superiores a la media de la ciudad.

Mapa 3

Delimitación del área de protección histórica en su entorno



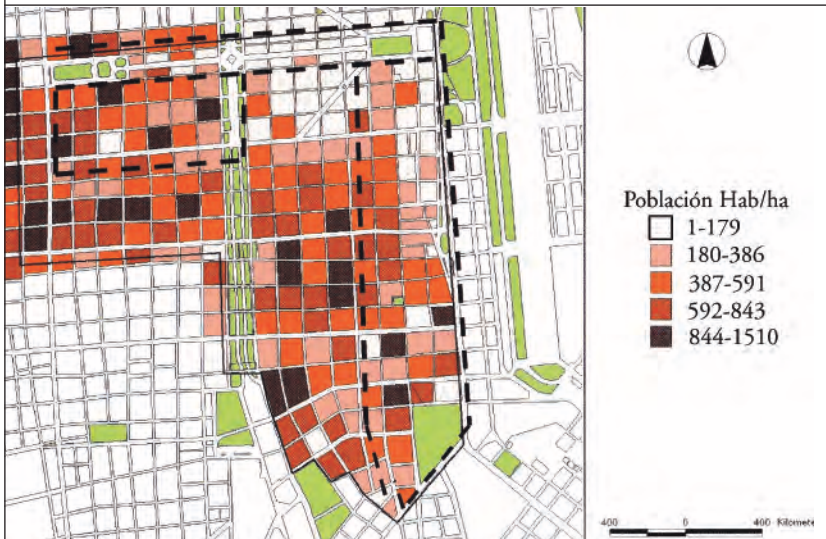
- Área de protección histórica
- Área de intervención de la DGCH
- Eje cívico institucional
- Área central
- Residencial/Mixto
- Centro de transferencia
- Equipamientos urbanos (Hospitales, etc)
- Autopistas
- Puerto Madero
- Espacios verdes
- Avenidas

Fuente: Dirección General del Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Se puede observar que los valores crecen de norte a sur y de este a oeste del área, con registros muy bajos en las proximidades de la Av. de Mayo y de las Diagonales donde predominan las actividades administrativas (la media aquí es de 157 habitantes por hectárea). En las cercanías del circuito de las calles Balcarce–Chile también aparecen densidades poblacionales bajas, probablemente por la presencia, en su mayoría, de viviendas unifamiliares y de una actividad comercial muy intensa. Con eje en la Calle Defensa, la mancha crece hacia el sudoeste. Promediando los altibajos, la media para el casco histórico es de 345 habitantes por hectárea. Cifra muy similar al tradicional barrio de Balvanera (343 hab./ha) y cercana al barrio de Recoleta (367 hab./ha). Téngase en cuenta que el barrio de Belgrano (tradicionalmente residencial) promedia los 206 habitantes por hectárea.

Mapa 4

Densidad poblacional por manzana en el área del casco histórico de Buenos Aires



Fuente: CEDEM (2003) sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la población total disminuyó 6,4% en el periodo intercensal (pasó de 2.965.403 a 2.776.138 habitantes)². Observando en detalle cada uno de los veintidós distritos escolares en que se divide la CABA, se observa que el proceso de disminución de población se refleja con más profundidad en el área central. En el Distrito Escolar III, que comprende parte de los barrios de San Telmo, Montserrat y Constitución (área un poco desplazada del casco histórico), se registra una disminución en términos absolutos, que pasa de 141.301 a 122.473 habitantes, lo cual significa 13,32% en el periodo intercensal. Se estima que en parte se debe al crecimiento del sector servicios, que transforma residencia en locales comerciales (como ocurre con las áreas aledañas al Centro–Barrio Norte–Recoleta–Palermo).

Otra información censal que permite caracterizar a los habitantes del área es la referida a algunos indicadores socio–urbanos. Si se observa el tipo de vivienda que habitan los hogares censados en 2001, se comprueba que en el Distrito Escolar III, de los 119.795 habitantes, 90.912 habitan en departamentos, unos 10.115 habitan en casas y 18.289 (15,3%) habitan en hoteles pensión e inquilinatos. Pero si se mira comparativamente este distrito con los restantes de la ciudad, aquí se concentran 27,8% de los hogares que habitan en piezas de hoteles pensión del total de la ciudad y, respectivamente 15,4% de los hogares que habitan en inquilinatos en la ciudad. Téngase en cuenta que el Distrito Escolar III es una pequeña superficie de la zona Centro–Sur de la ciudad, por lo que la concentración de hoteles pensión es importante.

Un estudio efectuado por la Dirección General del Casco Histórico en 2002, sobre la situación hotelera en el área de intervención, establece que de los 214 establecimientos³ que hay en el área, dieciséis son los denominados hoteles con convenio (que el GCBA contrata para alojar familias sin techo) y veinte son hoteles clandestinos, los cuales sumados alcanzan el 17% de los establecimientos.

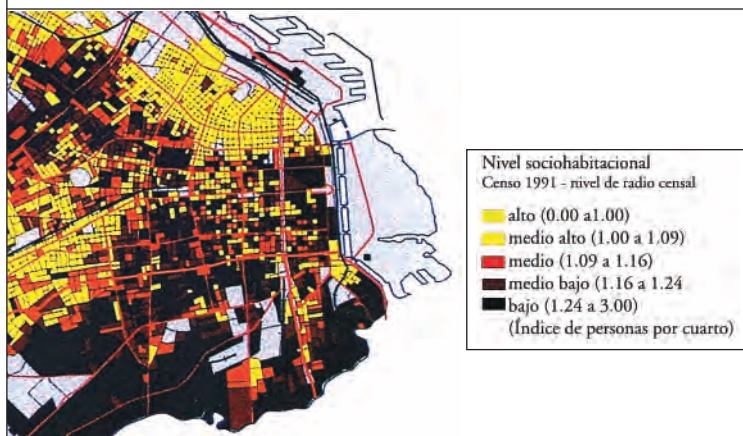
2 El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 arrojó una disminución de la población de Buenos Aires que permanecía estable en los censos de 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991. Cabe aclarar que el censo fue realizado en un contexto de una importante crisis institucional del país (un mes y medio antes de la crisis de diciembre de 2001).

3 Comprende albergues, hoteles, residencias universitarias, hospedajes, *apart hotels*, “hoteles con convenio” y hoteles no registrados.

Un dato adicional relevante para el caso de los hoteles con “convenio de promoción social” es la referencia respecto a las condiciones de alojamiento de las familias. La Defensoría del Pueblo ha realizado una denuncia sobre el problema de la sobrepoblación de los hoteles. En un informe de la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones (de hoteles) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se afirma que en relevamiento de nueve hoteles con convenio (cinco de ellos situados en el área del casco histórico y el resto en el entorno inmediato) de una capacidad total permitida de alojamiento para 422 personas, los que realmente habitan los cuartos son 1.030 personas, es decir 2,2 veces más de lo permitido.

Mapa 5

Buenos Aires: Población con Necesidades Básicas Insatisfechas en el área central (1991)



Fuente: Plan Urbano Ambiental del GCBA 2001, basado en Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, INDEC

Otra información pertinente para esta caracterización del área, a partir de los datos censales, es la que se puede realizar si se consideran los hogares que se presentan Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁴. (Obsérvese que de cinco indicadores, tres son relacionados a la vivienda). En el Distrito Escolar III, 18,7% de los hogares (22.333 habitantes) padecen NBI, mientras el promedio para la ciudad de Buenos Aires es de 7,1%. Los cinco distritos escolares de la Zona Sur son los que presentan índices similares (18,9% el DEIV, 18, 6% el DEV, 20,4% el XIX y 13,4% el XXI) el resto de los distritos se encuentran, la mayoría, por debajo de la mitad del promedio. El MAPA 5 detalla por radio censal la población con NBI en el área central para el año 1991. Situación que no cambió significativamente en 2001.

Funcionamiento económico del centro histórico

En este apartado abordaremos dos aspectos fundamentales del casco histórico: su funcionamiento comercial (que comprende producción, comercio y servicios) y algunas cifras del desempeño del mercado inmobiliario de 2003, 2004 y actuales.

Actividades comerciales

Analizamos a continuación un estudio reciente (DGCH, 2003) efectuado por tres reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la Secretaría de Desarrollo Económico (con su Centro de Estudios,

4 Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son aquéllos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- 1 Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- 2 Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- 3 Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- 4 Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- 5 Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe de familia no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Mapa 6

Áreas del Casco Histórico con actividades económicas significativas



Fuente: Estudio Desarrollo Económico y Gestión del Patrimonio.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

CEDEM), la Secretaría de Cultura con su Programa de Gestión del Patrimonio como Recurso Económico (GEPRE) y la Dirección General del Casco Histórico.

Este estudio para poder delimitar su análisis divide el sector patrimonial en sus tres sectores característicos: el eje institucional de Av. de Mayo, el sector de Montserrat y el casco histórico propiamente dicho. Los tres constituyen áreas comerciales claramente diferentes (Ver MAPA 6):

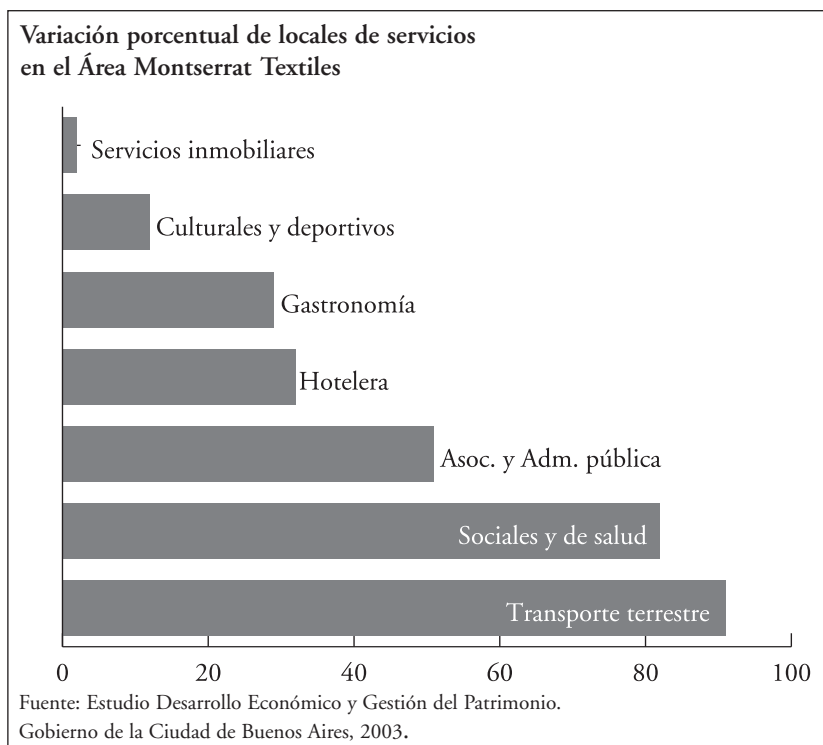
- **Área Montserrat Textiles:** delimitada por las calles Combate de los Pozos, Venezuela, Lima e Hipólito Irigoyen.
- **Área Av. de Mayo:** delimitada por las calles Bolívar, Rivadavia, Entre Ríos e Hipólito Irigoyen.
- **Área Casco Histórico:** comprendida entre las calles Perú, Hipólito Irigoyen, Av. Paseo Colón, Av. Martín García, Bolívar e Ituzaingo.

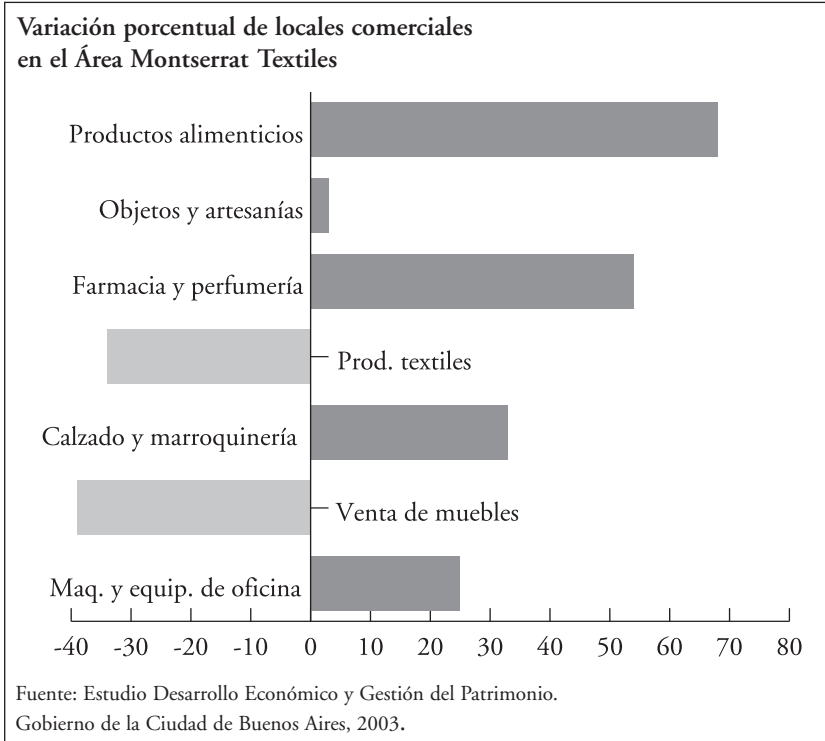
Debe aclararse que este estudio se efectúa inmediatamente después de la crisis de fines de 2001 y el traumático 2002, en el año 2003 donde empezaba a estabilizarse y recuperarse la economía, para concluir ese año con un alto índice de crecimiento, luego de la profunda recesión vivida de 1998 a 2002, y luego de diez años de la “convertibilidad”: programa económico que prácticamente acabaría con la industria nacional, a partir de la eliminación de aranceles de importación y sobrevaloración del peso.

Para analizar la evolución de la actividad económica de las tres áreas estudiadas, se comparan los resultados del relevamiento efectuado en 2003 por el equipo de trabajo, con los datos del Censo Económico de 1994 (del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC).

Área Montserrat Textiles

El relevamiento que el estudio efectúa, consigna que esta zona posee numerosos inmuebles, muchos de ellos de grandes dimensiones. En la mayoría se desarrolla la actividad de venta mayorista de telas que tiene una larga tradición (aunque en ese tiempo esta actividad había decaído notablemente debido al cierre de numerosas empresas textiles). Esta área también alberga muchos edificios de instituciones, que son utilizados por diversas organizaciones tales como asociaciones culturales. En la actualidad esta área se encuentra notablemente deteriorada, debido a la crisis de la última década, que se manifiesta en el deterioro del perfil comercial, industrial y de servicios del área.





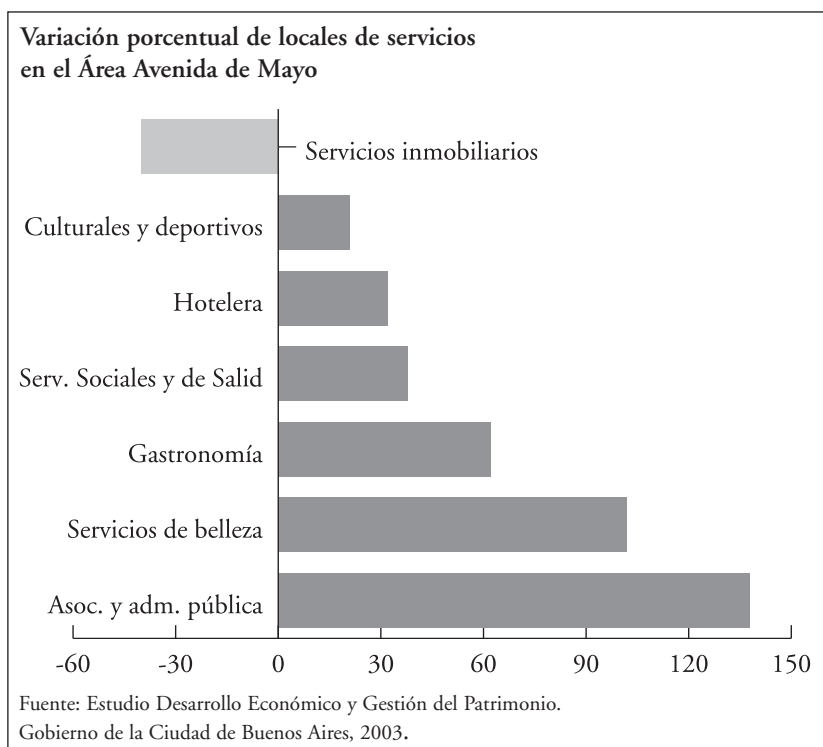
Los cambios más significativos en durante los últimos diez años se presentaron en la caída de las industrias manufactureras y el aumento en los servicios.

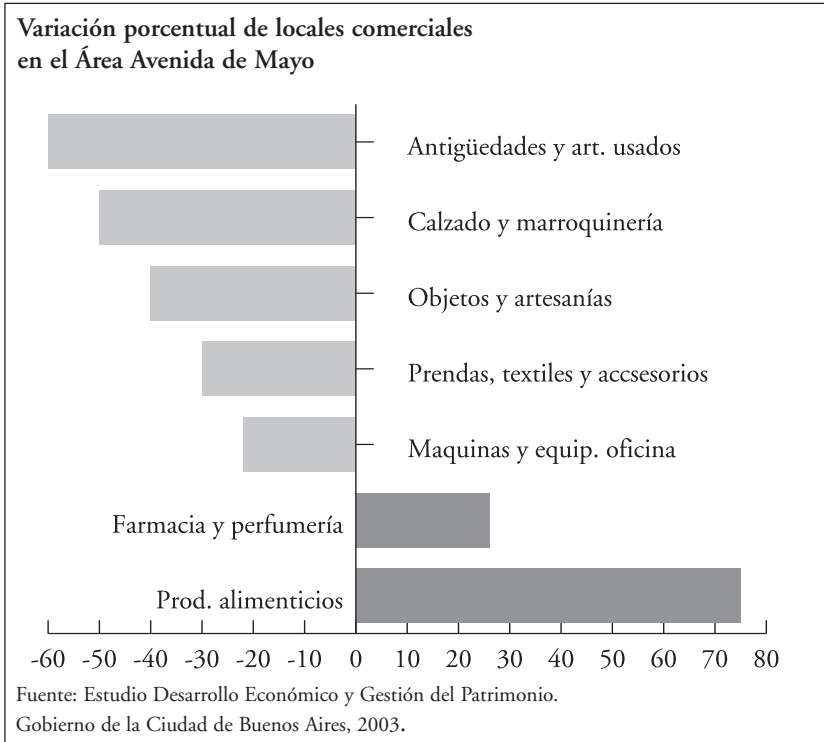
Área Avenida de Mayo

Esta área concentra actividades administrativas que son llevadas a cabo tanto por entidades públicas como por entidades privadas. Esto genera un importante flujo de personas que diariamente transitan el área. Numerosos comercios brindan servicios a las actividades administrativas y al personal que trabaja en ellas.

En esta área, que presenta un muy buen nivel de conservación de los edificios históricos, también se concentra una gran gama de actividades gastronómicas, especialmente con la presencia de cafés notables, y se desarrolla la actividad hotelera.

El número de comercios de este sector se mantiene estable durante los últimos diez años. La actividad económica del sector registró un crecimiento de 31.6% y se dio de forma homogénea para todo el sector.





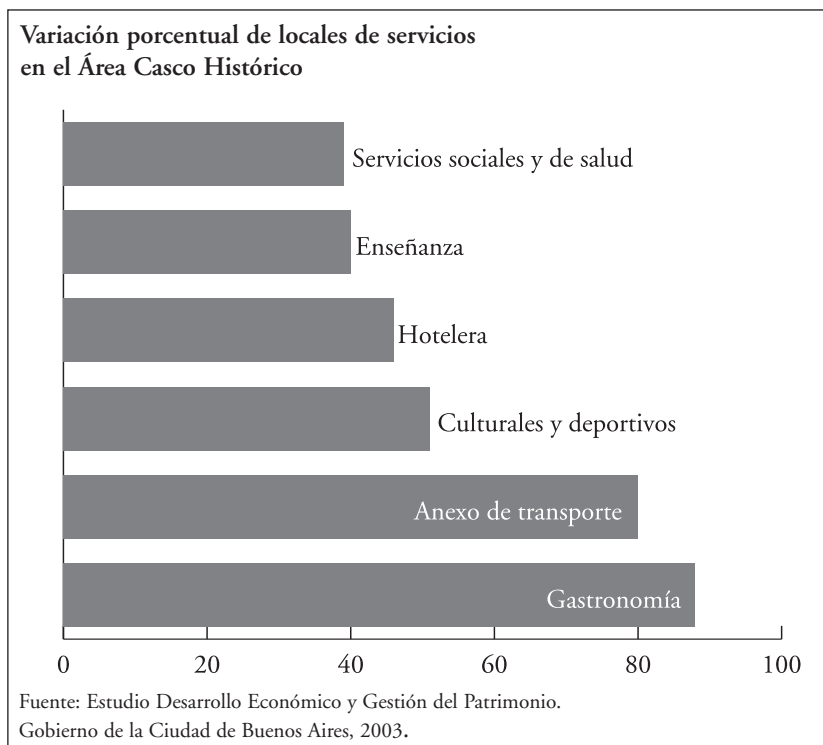
También se registró un cambio de rubro de los locales comerciales de 40% sobre el total. Se produce un aumento de los locales de productos alimenticios (64.9%) y, al mismo tiempo, decae fuertemente la venta de objetos, artesanías y regalos para el hogar (-31.3%), así como también la venta de prendas textiles y accesorios de vestir, de calzado y marroquinería. Se registra un fuerte aumento de los servicios en el área, aunque estos no están orientados al aspecto residencial, ya que la zona registra una baja densidad de residentes, sino que se ven orientados a la creciente cantidad de población transitoria que frecuenta la zona diariamente por actividades laborales, turísticas o recreativas.

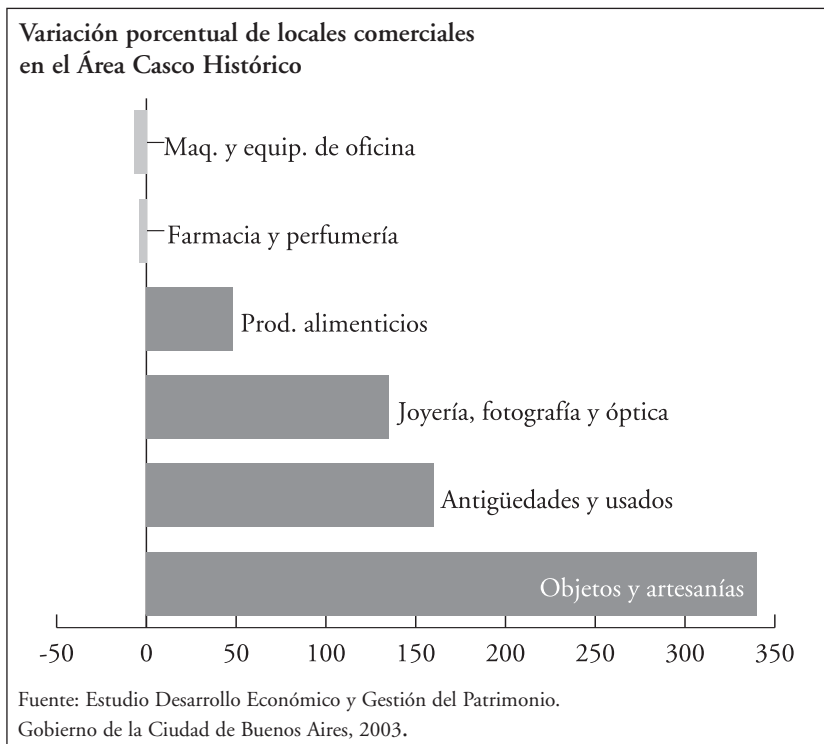
El crecimiento del sector turístico se ve reflejado mayoritariamente en el crecimiento del rubro gastronómico, ya que la actividad hotelera no se ha desarrollado tan fuertemente como la gastronómica se supone que la

actividad que atrae a los turistas al área es la recreativa (el turista no se queda a pernoctar). La evolución de la actividad comercial es del orden de 31.3%, aunque la variación comercial del sector es prácticamente negativa.

Área Casco Histórico

En esta zona se desarrollan actividades características del área central, a diferencia de las otras áreas en donde la actividad está ligada mayoritariamente a lo turístico. Esta área muestra una actividad permanente durante todos los días, especialmente los fines de semana, cuando funciona la conocida Feria de Antigüedades, Artesanías y Obras de Arte de San Telmo. También en esta área se concentran numerosos locales de venta de





antigüedades. Ésta es el área fundacional y la que registra la mayor consolidación del perfil turístico. La mayor cantidad de locales se dedican a las actividades relacionadas al comercio turístico, especialmente la venta de antigüedades y los servicios gastronómicos, lo que produce un mayor uso horario de la zona y le otorga vitalidad.

En estos últimos años se puede constatar que 59.8% de los locales permanecen en la misma actividad, mientras que 21.8% cambió de rubro y 13.8% cerró sus puertas. El restante 4.5% dejó de funcionar como local y fue remplazado por viviendas. El crecimiento y la agrupación de los locales comerciales se produce por una agrupación en torno a ejes: las calles Defensa, Bolívar y Perú, mientras que la mayoría de los locales vacíos se sitúan sobre la calle Bolívar entre las avenidas Belgrano e Independencia.

En cuanto a la evolución de la distribución de los locales de servicios se produce una densificación general importante desplazándose, principalmente, hacia el sector sur, pasando la Av. Garay y, hacia el borde oeste, hasta la calle Perú. Dentro del sector de los servicios los rubros que más crecieron son los de la gastronomía y la hotelera. Las actividades que decrecieron son de escasa importancia y sólo registraron una pequeña disminución en sus actividades, ligadas a los servicios informáticos y el alquiler de enseres personales y equipos. La distribución geográfica de los nuevos locales gastronómicos se produce sobre los ejes de las calles Chile, entre Bolívar y Paseo Colón, y en el entorno de la Plaza Dorrego.

En el sector comercial, el incremento en cuanto a la cantidad de locales es de 39.3%, los locales de venta de objetos, artesanías y regalos para el hogar crecieron 361.5% y los locales de venta de antigüedades y artículos usados 172.8%. El aspecto turístico del sector se basa en las actividades comerciales relacionadas a las antigüedades y otras, sumadas a la vitalidad otorgada a la zona por las actividades culturales a cielo abierto.

Síntesis de las tres áreas

Durante estos últimos años se percibe un crecimiento desigual de las tres ramas de la actividad (comercios, servicios e industrias), siendo el sector industrial el que registró la menor variación de los tres. En estos tres sectores comerciales se ve claramente que el carácter patrimonial de los mismos no es incompatible con la actividad comercial ni con la actividad turística, siendo el mismo compatible con el desarrollo económico de la zona. Por el contrario, las ventajas comparativas de toda el área se deben, en parte, a una política de estímulo para la radicación de las actividades vinculadas al desarrollo cultural y de la existencia de organismos que se encargan de coordinar todas las acciones públicas sobre el área.

La actividad turística es la que más se destaca, sobre todo en la zona de San Telmo que actualmente se ha convertido en un gran polo de atracción turística como consecuencia de este fenómeno se evidencia un marcado desarrollo en los rubros comerciales, culturales y gastronómicos.

En la zona de Av. de Mayo se ve claramente que ésta se perfila como un polo institucional pero, para que esto ocurra, todavía hacen falta

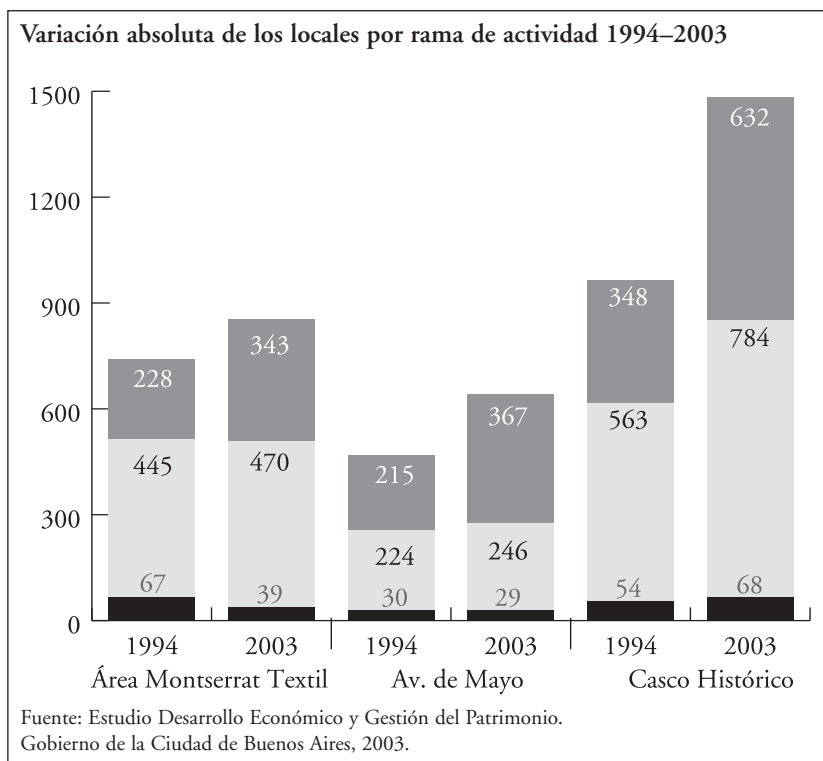
acciones concretas, como por ejemplo atraer a la actividad residencial, que le conferiría mayor actividad a la zona; también representa un gran potencial de desarrollo la gran afluencia de personas por razones de negocios o turismo, pero esto necesita ser complementado con actividades en horarios no laborables o feriados.

La zona de Montserrat Textil presenta una gran potencialidad ligada a la moda y al diseño para que sea de gran atractivo turístico por su carácter céntrico y estratégico. Las acciones que harían posible esto irían desde programas de reconversión de actividades, la fomentación de la instalación de MiPyMEs vinculadas a este rubro, hasta la promoción de actividades culturales en el área. La zona presenta varios puntos fuertes que favorecen el desarrollo económico del área, como ser el eje de las actividades vinculadas a lo textil, la calidad constructiva de los inmuebles vacantes, recorridos de interés turísticos y recreativos compuestos por la rama de comercios gastronómicos, museos y servicios, y la reciente localización de actividades artísticas de primer nivel. El desarrollo de actividades en la zona se ve impulsado por la disponibilidad de grandes inmuebles vacantes y locales a un precio de mercado relativamente competitivo y la concentración de las actividades en ejes comerciales. Las debilidades que manifiesta este sector son el riesgo que corren los locales vacantes y con valor patrimonial de ser demolidos al no encontrar un mercado que los requiere y la normativa de restricción a la instalación de ciertos rubros. Esta área requeriría de una política de fomento a la actividad residencial para así incrementar la vitalidad de la misma.

El perfil del turista ha sufrido un gran cambio en estos últimos dos años, modificándose hacia un perfil que tiene una mayor estadia, una más clara disposición al gasto, y una demanda de plazas de mayor categoría. También los flujos turísticos son más estables debido a la diversificación del origen de los turistas, lo que produce el incremento de la actividad y el comercio durante todo el año. Este fenómeno se evidencia principalmente en Av. de Mayo ya que es un área referente del turismo.

El desarrollo sustentable de la actividad turística puede llevar a la revalorización del patrimonio histórico cultural. Evidentemente, ello demandaría la formulación de productos turísticos que incluyan al patrimonio cultural como una dimensión más de su desarrollo y no como un mero elemento del mismo.

Los lugares que hoy se han convertido en destinos turísticos requieren de revalorización, refuncionalización y creación de nuevos patrimonios que refuercen su identidad y permitan el crecimiento comercial. La zona en donde mejor se ha desarrollado esto es en el casco histórico, en donde se verifica la consolidación del perfil turístico y patrimonial y el incremento de la actividad comercial. El crecimiento del sector residencial ha acompañado este fenómeno. En el de Av. de Mayo la situación es completamente diferente: en el horario laboral se evidencia una gran actividad que no se mantiene fuera del mismo. Esto produce una subutilización de espacios y locales comerciales. Pero aun así es el área con más densidad poblacional de las tres, además se ha dado el fenómeno de que, en los últimos años, ha comenzado a incrementarse la oferta cultural de la zona.



Valores del mercado inmobiliario

Según el estudio económico de los tres sectores (DGCH, 2003), los valores de mercado de las propiedades en el año 2003 (influidas todavía por la crisis de la devaluación del peso) en la venta de departamentos usados en San Telmo registraban valores que oscilaban de los US\$ 300 a US\$ 450m². Cifras similares en toda la zona sur y relativamente bajas si se las compara con Recoleta o Barrio Norte donde los valores alcanzaban entre los US\$ 700 a US\$ 850 el m². La media de la ciudad, en ese tiempo, se estimaba entre US\$ 400 y US\$ 500 por m².

Otro informe del CEDEM (2005) indica que en 2004, los valores aumentaron a una media de venta que alcanzó los US\$ 810. Este nivel indica un fuerte crecimiento interanual, superior a 30%. Los mayores aumentos respecto del año 2003 se observaron en el norte de la ciudad (41,6% en promedio), que es la zona con propiedades de mayor valor relativo (US\$ 1.110). Le siguieron en magnitud de importancia los incrementos de la zona oeste (26%), cuyo valor por metro cuadrado se ubicó en US\$ 740. Por debajo del promedio se situó el incremento en la zona sur (17,2%) cuyo valor por metro cuadrado en venta de vivienda nueva fue de US\$ 578.

Respecto al alquiler de vivienda el informe consigna que el aumento de los precios de alquileres es, principalmente, consecuencia de la escasez de créditos para la adquisición de inmuebles en los sectores de medianos ingresos. Este cuadro se ve agravado por la posibilidad de los propietarios de alquilar temporariamente el inmueble a un mayor valor, especialmente a turistas, que son los principales demandantes y al mismo tiempo significan un menor riesgo de incumplimiento para los dueños. En comparación con los datos de la década anterior, actualmente la rentabilidad de un alquiler de departamento (medido como porcentaje de la inversión) es baja, alrededor de 7%, por lo que se estima que habrá aumentos hasta alcanzar el orden del 8 al 10%. El quiebre en cuanto a los precios de los alquileres se produce en febrero de 2002 ya que los precios permanecieron relativamente estables desde 1998. A partir de ese momento se produce un fuerte incremento.

Respecto a alquileres de oficinas, en el año 2004 se registró un aumento promedio de 10,8% con sumas generalizadas para las diferentes ofici-

nas. El dinamismo de la actividad de alquiler de oficinas produce una fuerte caída de la tasa de vacancia y el aumento de los precios de los alquileres, como consecuencia de la conversión de Buenos Aires en centro turístico regional, favorecido por el tipo de cambio y también debido a la recuperación económica. En mediano plazo la incorporación de nuevas unidades en alquiler reduciría la presión al alza de los precios, aunque la escasez de terrenos aptos para la construcción es un problema para los desarrolladores, ya que se da sobre todo en las áreas más rentables.

Finalmente, cabe agregar que en estos dos años el mercado inmobiliario en Buenos Aires ha incrementado los valores en forma importante. Un departamento usado en San Telmo y en el centro (Congreso–Tribunales) se oferta a fines de 2005 entre US\$ 600 y US\$ 750 el m², según la distribución, luminosidad y demás conveniencias. Comparativamente, más al sur, en Barracas y La Boca los valores oscilan entre US\$ 450 y US\$ 600 el m². En cambio, en Palermo y Belgrano (zona norte) se están ofertando entre US\$ 950 y US\$ 1.300 por m². Comparativamente, en cuanto a vivienda nueva, en las torres de lujo que se construyen en la Av. Libertador o Puerto Madero (contiguo a San Telmo) los valores oscilan entre US\$ 2.000 y US\$ 3.000 el m².

Políticas acerca del casco histórico

Antecedentes y marco de las políticas sobre el casco histórico

Aunque existían algunos antecedentes de acciones de protección del patrimonio edilicio de la ciudad de Buenos Aires, recién en 1977 se crea en el Código de Planeamiento Urbano (de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), el Distrito U24. El mismo, que comprendía los antiguos barrios de Catedral Sur, San Telmo y Av. de Mayo, caracterizaba el área como “ámbito de preservación y salvaguardia de valores arquitectónicos históricos y culturales”. Posteriormente, en 1979 se constituye con carácter permanente una Comisión Técnica para la preservación de las zonas históricas de la ciudad.

Ya bajo gobierno democrático, en el año 1992 se sanciona la Ordenanza 45.517 del Consejo Deliberante de la Ciudad la cual define

un área específica de protección por primera vez que establece las bases para la protección de un sector del casco histórico. La ciudad a fines de los 90 convoca a una Convención Constituyente que organiza la autonomía porteña y permite por primera vez a sus ciudadanos elegir las autoridades del gobierno local. Esto genera una consolidación institucional importante avanzando la ciudad con estrategias de desconcentración administrativa, con la creación de los Centros de Gestión y Participación barriales (CGP) que divide la ciudad en dieciséis distritos. Lo cual, a su vez, es la base para la futura división en comunas.

La Ordenanza 45.517 es convalidada en la nueva fase institucional: el ahora Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona el Nuevo Código de Planeamiento en el año 2000, mediante la Ley 449/2000, que confirma el área de protección histórica (la denominada APH-1) donde se establecen los instrumentos de protección del patrimonio, se regula su uso y se orientan las intervenciones.

En el año 2001, mediante el Decreto 2.055 CGBA-2001 se crea la Dirección General del Casco Histórico.

La normativa urbanística de la Ley 449/200, otorga una protección general al área. Teniendo como instrumento un Plano de Zonificación donde se establecen áreas homogéneas en cuanto a morfología y tejido urbano a fin de consolidar los atributos que hacen valorable al conjunto.

Esta ley, que tiene como órgano de aplicación a la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, en términos más específicos, desarrolla una normativa urbanística que tiene dos tipos de protección especial:

1. **Protección Edilicia:** se refiere a los edificios construidos en parcelas determinando:

- a) **Protección Integral.** Afecta a aquellos edificios de interés especial cuyo valor de orden histórico y/o arquitectónico los ha constituido en hitos urbanos que los hace merecedores de una protección integral. Protege la totalidad de cada edificio conservando todas sus características arquitectónicas y sus formas de ocupación del espacio.
- b) **Protección Estructural.** Afecta a aquellos edificios de carácter singular e hipológico que por su valor histórico, arquitectónico, urba-

nístico o simbólico caracterizan su entorno, califican un espacio urbano o son el testimonio de la memoria de la comunidad. Protege el exterior del edificio, los elementos básicos que definen su forma de articulación y ocupación del espacio; permite modificaciones que no alteren su volumen.

- c) Protección Cautelar. Afecta a los edificios cuyo valor reconocido es el de constituir la referencia formal y cultural del área, justificar y dar sentido al conjunto. Protege la imagen característica del área previniendo actuaciones contradictorias en el tejido y la morfología.

Para cada nivel de protección edilicia se admiten distintos grados de intervención, correspondiendo a mayor grado de protección, menor grado de intervención.

- 2. Protección Ambiental: Se aplica sobre áreas que se destacan por sus valores paisajísticos, simbólicos, sociales o espaciales. Se refiere al espacio público e incluye a las fachadas y muros exteriores de los edificios que participan de los mismos. Se establecen tres niveles de calidad ambiental para áreas especiales de los distritos APH, definidas en función del grado de homogeneidad tipológico espacial, de la presencia en cantidad y calidad de los edificios de valor histórico y de las condiciones espaciales y funcionales ofrecidas para el uso social pleno.

Nivel 1 para Ámbitos Consolidados. Son aquellos espacios públicos que presentan situaciones espaciales de interés, en cuanto a sus proporciones, textura, escala, vista y tensiones, los cuales poseen un conjunto patrimonial de significantes arquitectónicos con referencias individuales de valor histórico-cultural y que tienen un uso social pleno, con lugares de encuentros y de lectura de los símbolos urbanos que alimentan la memoria colectiva del lugar y de la ciudad.

Nivel 2 para Ámbitos Preconsolidados. Son aquellos espacios públicos que carecen de alguno de los rasgos esenciales definidos en el nivel 1, que los presentan en forma incompleta o con ciertas indeterminaciones, especialmente en el aspecto del uso social pleno.

Nivel 3 para Ámbitos Potenciales. Son aquellos espacios públicos que presentan algunos de los rasgos esenciales definidos para el nivel 1 o que tienen más de uno en forma incompleta o no integrada.

La puesta en práctica de esta normativa llevó a la Dirección General del Casco Histórico, a la confección de un catastro pormenorizado, parcela por parcela, sobre la construcción existente, su estado y su valor patrimonial, a fin de determinar los tres niveles de protección edilicia. En el Mapa 8, figuran las 848 parcelas catalogadas hasta ahora –dentro de la estructu-

Mapa 8

El Área de incumbencia de la Dirección General del Casco Histórico.
Detalle de los niveles de protección de la normativa urbanística.



ra parcelaría del área— donde se marcan en amarillo los distintos niveles de protección edilicia. Con azules se marcan aquellos espacios públicos, aquí calles y plazas, que son susceptibles de protección ambiental.

Otros instrumentos generales que la DGCH promueve es el recientemente elaborado Proyecto de Ley de Protección del Casco Histórico de presentación futura a la Legislatura del GCBA, a fin de contar con un marco legal que fortalezca la implementación del Plan de Manejo.

En el mismo sentido también se encuentra elaborada una normativa de protección del Entorno del Casco Histórico, a fin de que constituya un marco legal para la preservación del área de transición del Casco Histórico.

Diagnóstico y puntos de partida para la intervención en el casco histórico

En el escenario que traza la Dirección General del Casco Histórico (DGCH) del Gobierno de la Ciudad (el área que comprende el Casco Histórico: los barrios de San Telmo y Montserrat) se detectan problemas asociados a un parque edilicio que se encuentra deteriorado, del cual una parte se encuentra en situación de riesgo (por falta de mantenimiento o restauración). Muchas de las viviendas están desocupadas u ocupadas ilegal o irregularmente. El área cuenta con un insuficiente equipamiento comunitario y deportivo para la función residencial.

Estas condiciones llevan a caracterizar el área —por parte de la DGCH— como una zona con deficientes condiciones de habitabilidad y pérdida de atractivo residencial. Esta preocupación se asocia con lo que antes se señala (en el apartado 2.2 y el MAPA 4) respecto a la pérdida de población residente en el área detectada en el último periodo intercensal. Lo cual es concurrente con lo que se señala en el estudio económico (que se analiza en el apartado 3.1.) con el aumento de locales comerciales que denotan una importante radicación de actividades del terciario en los últimos años.

A ello se suma el deterioro de las condiciones físicas del espacio público y la insuficiente higiene del mismo, así como la contaminación ambiental, sonora y visual, y la ausencia de espacios verdes. Un espacio

público que, además, se halla altamente congestionado en horas pico y se encuentra subutilizado en horarios públicos no laborales y durante los fines de semana.

Estos aspectos, a tener en cuenta para la intervención en el sector, se conjugan con lo que la DGCH destaca como sus potencialidades. Su centralidad (proximidad al centro institucional y financiero de Buenos Aires) y la alta concentración de edificios y espacios de valor patrimonial le otorgan al área un fuerte atractivo turístico. Atractivo que no sólo es externo sino también interno, pues la heterogeneidad poblacional y la fuerte identidad y sentido de pertenencia al barrio de sus habitantes le otorgan al área un importante reconocimiento cultural por parte de la sociedad porteña.

El capital patrimonial que el GCBA aprecia en el casco histórico es:

Capital patrimonial del casco histórico (San Telmo – Montserrat)	
Edificios catalogados	848
Lugares y edificios muy significativos	40
Universidades	6
Iglesias	13
Teatros	32
Museos y espacios culturales	31
Cafés notables, bares y tanguerías	13
Restaurantes reconocidos	98
Puntos de venta de antigüedades y artesanías	450

La herramienta con la cual la Dirección General del Casco Histórico (DGCH) lleva a cabo una política que preserve los valores histórico-culturales, urbanísticos y arquitectónicos del área histórica de Buenos Aires es el Plan de Manejo del Casco Histórico.

El Plan de Manejo del Casco Histórico

El Plan de Manejo del Casco Histórico tiene por objetivo global “posibilitar una mejor calidad de vida para sus habitantes, manteniendo la identidad histórica y socio-cultural y protegiendo el patrimonio arquitectónico, urbanístico y cultural”.

En términos más específicos otros objetivos son: a) mejorar la calidad de vida para afianzar el rol residencial, la integración social y el desarrollo de las actividades económicas, turísticas y culturales; b) rescatar y proteger el patrimonio histórico-cultural, urbanístico y arquitectónico; y c) recuperar, fortalecer y difundir la identidad histórica, social y cultural del sector.

Para tales fines se plantean como estrategias:

- Intervenciones en el medio físico. Centradas en el rescate, protección y fortalecimiento del patrimonio arquitectónico y urbano.
- Revitalización de actividades económicas turísticas y culturales.
- Sostenibilidad del Plan de Manejo mediante una política de comunicación, articulación y promoción con actores locales, y búsqueda de la implicación de los actores locales en el proceso.

El Plan de Manejo del Casco Histórico identifica como actores a los habitantes de la ciudad (sean residentes o no del casco histórico); a empresas y organizaciones (estén radicadas o no en el casco histórico) y a los turistas (nacionales e internacionales).

El Plan de Manejo de Casco Histórico ejecuta sus acciones mediante siete programas. Cuatro de ellos operan sobre el ambiente construido:

- El Programa de Conservación y Puesta en Valor de Edificios Patrimoniales que se centra en la recuperación del valor patrimonial incentivando la rehabilitación y el mantenimiento edilicio.
- El Programa de Mejora Ambiental del Espacio Urbano que se centra en la mejora de la calidad paisajística y ambiental mediante el redise-

ño de veredas y el completamiento de iluminación, mobiliario urbano y forestación.

- El Programa de Consolidación Residencial que se propone fortalecer el rol residencial del sector mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad, a partir de la mejora edilicia particular.
- El Programa de Equipamiento Comunitario que se centra en obras de mejoramiento y ampliación del equipamiento comunitario del área.

Dos operan sobre el ambiente socioeconómico:

- El Programa de Promoción de las Actividades del Casco Histórico desarrolla iniciativas de incentivo a las actividades económicas y culturales de los habitantes del CH.
- El Programa Escuela–Taller soporta la capacitación de jóvenes desocupados o subocupados en el oficio de artesanos–restauradores idóneos para la recuperación de edificios.

Y uno de los programas centra su fin en la Sustentabilidad del Plan de Manejo:

- El Programa de Concientización y Divulgación del Patrimonio que centra sus acciones en la difusión de la importancia de la preservación del patrimonio arquitectónico, urbano y cultural, estimulando su valoración y cuidado y promoviendo la participación y compromiso.

Sin duda, el fuerte del Plan de Manejo del Casco Histórico son las intervenciones sobre el ambiente construido, es decir las obras de remodelación, mejoras y mantenimiento en los edificios y en el espacio público.

Articulaciones institucionales y participación en la gestión de la DGCH

La Dirección General del Casco Histórico articula y coordina tareas, tanto con organismos de la administración pública como con empresas,

asociaciones civiles y con la población que habita el área. La modalidad de gestión planteada tiene por objetivos establecer mecanismos que permitan optimizar los recursos disponibles y fortalecer el tejido social.

Ello requiere un cierto proceso de planificación y concertación intrainstitucional y con los actores y agentes que actúan en el área:

- La articulación entre las distintas reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Con el fin de establecer nexos entre las distintas reparticiones del GCBA, con injerencia en el sector la DGCH tiene como instrumentos las comisiones técnicas y comisiones especiales, las cuales le permiten plantear la solución de una problemática, mediante la realización coordinada de proyectos en común. Se busca potenciar la capacidad propositiva y de implementación, optimizar la inversión pública, y provocar la complementariedad entre emprendimientos y la coherencia de sus resultados.

Las comisiones técnicas están conformadas entre distintas áreas del Gobierno de la Ciudad, establecen una mecánica coordinada de articulación y mantienen un vínculo permanente con una continua actualización.

Las comisiones especiales están conformadas entre distintas áreas del Gobierno de la Ciudad y representantes de otras organizaciones públicas o privadas para el tratamiento de temas específicos.

- La articulación con la población usuaria. La DGCH considera vital la articulación con la población usuaria. Reconoce que está constituida por diversos actores sociales, los cuales son sujetos partícipes del proceso de planificación y de la toma de decisiones y no solamente destinatarios del Plan. Las formas de implicación que se promueven son diversas y dependen según el tipo de temas tratados y de las distintas instancias de elaboración y legitimación pueden ser: congresos abiertos, audiencias públicas, encuestas, jornadas de trabajo, reuniones informativas, convocatorias acotadas, acuerdos, charlas con vecinos, etc. En ellas se recaba información, se reciben e intercambian ideas sobre las distintas visiones, valoración de situaciones y aportes

prepositivos en la elaboración e implementación de propuestas consensuadas.

- Mecanismos de concertación. La aplicación de los dos criterios anteriores en forma simultánea da un escenario de acción conjunta del Gobierno de la Ciudad con las asociaciones intermedias, otras instituciones locales, nacionales y extranjeras y los vecinos en general. Se propone esta modalidad a fin de ajustar las propuestas al contexto de aplicación, tratando que las mismas cuenten con consenso y logren el mayor compromiso para llevarlas adelante por cada uno de los actores involucrados. Se pretende que para la propia comunidad, ello represente a su vez el fortalecimiento de su tejido social y la generalización de actitudes ciudadanas que refuerzan unas prácticas auténticamente democráticas.

Componentes de los programas y fuentes de financiamiento

Existe un incentivo –nunca instrumentado– respecto a los edificios catalogados como bienes patrimoniales, susceptibles de protección y/o rehabilitación, que se encuentra contemplado en el propio **Código de Planeamiento Urbano** (Sección 10) de la Ley 449/2000. Incluso en el apartado 10.2 se contempla la creación de un fondo específico, del siguiente modo:

- Créase el “Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados” (FEREC), cuyos recursos provendrán de:
 - Del 15 % de la recaudación que obtenga la Dirección General de Rentas por concepto de Derechos de Delineación y Construcción en el ámbito de toda la Capital Federal;
 - De los fondos que provengan de las partidas que específicamente destine el presupuesto anual a tales efectos;
 - De los recursos que provengan de entidades nacionales o extranjeras con destino a la protección patrimonial;

- Donaciones o legados que los particulares instituyan al Fondo como beneficiario;
- De la recaudación obtenida por transferencia de E.O.T.

A continuación específica:

- Del monto total disponible se destinará un 15% a la ejecución de obras y mantenimiento en edificios y espacios públicos catalogados que pertenezcan al dominio de la ciudad.
- El 85% restante se destinará al otorgamiento de créditos cuya implementación será convenida entre el P. E. y el Banco Ciudad de Buenos Aires.
- Dicho convenio como así la reglamentación y condiciones de los créditos deberán ser ratificadas por el P L.

El **Código de Planeamiento Urbano** destina varios otros puntos del apartado a regular la instrumentación del fondo.

En los hechos, lo que actualmente hace la DGCH es lo que denomina “**incentivos para edificios con valor patrimonial**”; es decir, lo siguiente:

- Presupuesto directo para rehabilitación urbana y rehabilitación de edificios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Ver en Anexo I la asignación presupuestaria para el año 2005).
- Ayudas de organismos extranjeros (BID, Junta de Andalucía y otros).
- Reducción del pago de avisos y permisos de obras (exención de derecho de construcción).
- Programa para la Conservación del Patrimonio Cultural (PROCO-PAC) de la Secretaría de Cultura.
- Desgravación impositiva de edificios protegidos.
- Asesoramiento gratuito a vecinos para la renovación de fachadas.
- Acuerdos con la Escuela Taller para la obtención de mano de obra calificada.

La Dirección General del Casco Histórico no cuenta con un gran presupuesto (ver Anexo I). En sí es muy reducido. Lo que en realidad la DGCH hace es realizar un conjunto grande de actuaciones conjugando inversiones de otras secretarías y reparticiones del gobierno porteño.

Muchas acciones –como pavimentos y veredas en el CH– los ejecuta la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. Otras con Autopistas Urbanas S. A. (empresa del GCBA). Muchas acciones que operan sobre actividades económicas, turísticas o culturales son realizadas con fondos de la Secretaría de Producción Turismo y Desarrollo Sustentable del GCBA.

Programas que actúan sobre el ambiente construido

A continuación transcribimos la información aportada en las entrevistas a los funcionarios de la DGCH sobre cada uno de los siete programas que actualmente están en ejecución.

Programa de Conservación y Puesta en Valor de Edificios Patrimoniales

Objetivos:

- Proteger el patrimonio histórico, simbólico–cultural, arquitectónico y urbanístico.
- Mantener la identidad histórico–cultural.
- Promover y difundir la necesidad de recuperar adecuadamente los edificios de valor patrimonial.

Lineamientos:

- Realizar intervenciones teniendo en cuenta criterios generales de intervención, siendo fundamental asesorar a los propietarios sobre las actuaciones más acordes con las características arquitectónicas y de estilo teniendo en cuenta su antigüedad.

- Promover su valoración y su protección generando un compromiso en la comunidad residente y usuaria.
- Alentar una política de mantenimiento de las construcciones patrimoniales, controlando su deterioro y favoreciendo su sostenibilidad a partir la participación efectiva de todos los actores involucrados.

Subprogramas:

- Asesoramientos a vecinos para la recuperación de fachadas.
- Recuperación de edificios del GCBA.
- Iluminación de edificios, cúpulas y elementos significativos.

Obras ejecutadas:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Puesta en valor Casa de la Cultura, Rehabilitación fachada Dirección General de Enseñanza Artística, Perú 362/72 Museo de la Ciudad 1ª Etapa.
- Con financiamiento de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento: asesoramientos para la restauración de fachadas; Iluminación Casa de la Cultura y Jefatura de Gobierno.

Obras a realizar:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Iluminación de Cúpulas de Av. de Mayo, Casa Fernández Blanco; puesta en valor de la Casa de la Cultura; recuperación de fachadas de Plaza Dorrego, Edificio Brasil 200.
- Con financiamiento de la Secretaría de Educación: Escuela Manuel Belgrano.
- Con financiamiento de la Dirección Nacional de Arquitectura: Rehabilitación de la cúpula de la Asociación Argentina de Actores.

El Programa de Consolidación Residencial

Justificación:

El casco histórico y su entorno vienen manifestando un marcado decrecimiento poblacional, resultado de la pérdida de su poder de atracción para la actividad residencial y del avance de actividades terciarias, dada su proximidad a la *city* porteña.

El parque habitacional presenta problemas típicos de los cascos históricos, sector de construcción antigua y alta valoración patrimonial, habitado en parte por población de bajos ingresos que no puede afrontar su mantenimiento. Las condiciones de habitabilidad y el grado de deterioro de los edificios se tornan cada vez más preocupantes y sin posibilidades de solución sólo desde la inversión privada, involucrando también a hoteles, pensiones, inquilinatos y casas tomadas.

Reconociendo que la vivienda es lo que garantiza la pertenencia y la vitalidad del sector, se fija como prioritario incentivar la radicación residencial y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población con menores niveles de ingresos.

Objetivos:

- Fortalecer la residencia en el sector mejorando las condiciones de habitabilidad.
- Desarrollar acciones que contribuyan a mantener la población en su propio hábitat, afirmando su integración.

Lineamientos:

- Apoyar y conducir aquellos aspectos relativos a una política de rehabilitación, fomentando la organización comunitaria y la iniciativa privada.

Subprogramas:

- Rehabilitación de viviendas catalogadas

Acciones:

- En curso:
 - Créditos Hipotecarios del Banco Ciudad.
 - Lanzamiento 1999

- Préstamos hipotecarios para un sector del Casco Histórico para compras o mejoras de vivienda permanente, hasta 80% del valor. Hasta US\$ 150.000
 - Plazo: hasta 20 años.
 - Tasa variables: TNA 11.9% *PESOS 9.9 8 *DÓLARES
 - Relanzamiento 2004
 - Hasta \$ 350.000
 - Financiamiento: hasta 85% del valor de tasación o de compra
 - Tasa Variable (8%). combinada o fija (9.5 t) hasta 15 años
- A ejecutar:
 - Rehabilitación de viviendas catalogadas en el marco del Convenio con la Junta de Andalucía.
2001
 - Diagnóstico en base al relevamiento y encuesta de opinión ad hoc en un área piloto, realizado por la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA.
 - Definición del plan de actuación. Créditos hipotecarios, subsidios de los gastos de escrituración.
 - 2004
 - creación de un fondo rotatorio para el otorgamiento de préstamos para la realización de pequeñas rehabilitaciones en viviendas ubicadas en el casco histórico / créditos tasa 0%
- En elaboración:
 - Operatoria con la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable. Financiamiento de proyectos de rehabilitación de fachadas de edificios de valor patrimonial localizados en el Casco Histórico. Tasa: 0% – 3% – 6%.

Programa de Mejora Ambiental del Espacio Urbano

Justificación:

Los insuficientes espacios verdes existentes, la creciente demanda de equipamientos sociales y las continuas intervenciones de las empresas presta-

doras de servicios –que degradan las aceras y calzadas– hacen necesaria la intervención para contrarrestar el deterioro y desjerarquización del espacio urbano, incentivando su utilización plena. El espacio urbano que perciben y utilizan los habitantes de este área de la ciudad fue sufriendo a lo largo del tiempo distintos tipos de degradación fruto de las escasas inversiones públicas y privadas, siendo el mantenimiento menor que el deterioro producido.

La actuación sobre el espacio urbano permite devolver a la sociedad ámbitos apropiados para el uso colectivo, agradables, equipados y revalorizados, capaces de mejorar la calidad de vida y de esta forma motivar iniciativas privadas de mejoramiento.

Objetivos:

- Mejorar la calidad paisajística y ambiental del espacio urbano.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad que propicien la permanencia de los habitantes tradicionales y atraigan a nuevos residentes.
- Promover un uso social pleno del espacio.
- Mejorar y ampliar la oferta de espacios verdes públicos.

Lineamientos:

Las intervenciones que se realicen en plazas, veredas y espacios remanentes mantendrán un diseño que las identifique, con características propias del sector como así también su iluminación, mobiliario urbano y forestación.

Obras ejecutadas:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Circuito Institucional 1ª Etapa, Circuito Montserrat 1ª etapa, Rediseño Calle Perú 1ª etapa, y el Pasaje La Piedad, Circuito Balcarce–Chile, Circuito Dorrego, Circuito Lezama, Plaza Joaquín de Anchorena, Plaza Alfonso Castela, Plaza Montserrat, Plazoleta Av. Garay 521, Plazoleta Av. Garay 599.
- Con financiamiento de Autopistas Urbanas S.A.: Medianeras Autopista AU1 25 de Mayo.

Obras a realizar:

- Con financiamiento de la Dirección General de Infraestructura: Circuito Institucional 2ª etapa, Circuito Montserrat 2ª etapa, Rediseño Calle Perú 2ª etapa, Av. Paseo Colón 1ª etapa, Plazoleta Av. San Juan y Bolívar, Boulevard Av. Caseros y Veredas, Boulevard Av. Paseo Colón, veredas Casa Ejercicios Espirituales.
- Con financiamiento de la Secretaría de Producción. Turismo y Desarrollo Sustentable: Plaza Congreso.
- Con financiamiento de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento: Circuito Av. de Mayo.

El Programa de Equipamiento Comunitario

Justificación:

Este programa plantea la mejora y ampliación de la oferta de equipamiento y servicios comunitarios tendiente a recuperar el poder de atracción residencial del sector, potenciando su identidad barrial.

Como complemento de la actividad residencial, el equipamiento social facilita el acceso a los servicios que permiten una adecuada calidad de vida. Así, al mejorarse y ampliarse las condiciones en que se brindan los servicios comunitarios, se potencia la atracción residencial y se refuerza la identidad barrial al concentrar en el propio entorno vecinal las actividades que constituyen la vida cotidiana.

La heterogeneidad social del área, con la presencia de población de escasos ingresos, desempleados y subocupados, hace que la oferta de equipamiento y servicios comunitarios sea necesaria para lograr compensar su situación deficitaria y para permitir una mayor integración social. De este modo, con el fortalecimiento del equipamiento comunitario se intenta mitigar las inequidades sociales.

La composición familiar numerosa de la población de bajos ingresos con segmentos étnicos bajos, con desprotección nutricional y condiciones habitacionales subóptimas, así como la necesidad de garantizar buenas condiciones psicofísicas en el desarrollo de la primera edad, involucran parte de las acciones emprendidas por este programa. Por otra parte, el

déficit de espacios verdes del área hace necesario ampliar la oferta de equipamiento deportivo– recreativo para uso de la población.

Objetivos:

Optimizar y ampliar la oferta del equipamiento y servicios, mejorando las condiciones de habitabilidad de la población residente.

Lineamientos:

- Considerar la rehabilitación funcional y social del sector para dotarlo de los equipamientos que exige la vida moderna.
- Reconocer la complejidad del tejido social, sus identidades sociales y culturales, creando servicios y dotaciones culturales, sanitarias y sociales que permitan elevar el bienestar y el nivel de vida.

Obras ejecutadas:

- Centro Cultural Plaza Defensa.
- Patio de Deportes.
- Jardín N° 1.

Programas que operan sobre lo socioeconómico

Programa de Promoción de Actividades

Justificación:

La presencia de vida urbana es importante en la consolidación de la significación de las áreas históricas. Por ello, la promoción de actividades que garanticen su utilización plena, tanto en edificios como en espacios urbanos, es necesaria como forma de evitar su decaimiento, degradación y pérdida de valor para la población.

El casco histórico es un espacio de interacción entre la identidad nacional y la porteñidad, expresada en las actividades vinculadas con la cultura del tango, los bares, los cafés y la diversidad cultural que se genera a partir del desarrollo del turismo y de la inmigración.

Diversas actividades socio–culturales y económicas se localizan en el

caso histórico, existiendo una fuerte mixtura entre ambas. Las mismas son importante expresión de manifestaciones tangibles e intangibles de la cultura ciudadana. Muchas de ellas constituyen focos de atracción turístico–recreativa, encontrándose emplazadas en valiosos espacios que complementan los referentes del patrimonio histórico–arquitectónico.

Por otra parte, el ciclo económico recesivo por el que atraviesa nuestro país con los consecuentes problemas que de él se derivan (desempleo, subocupación, caída en las ventas, inactividad y cierre de comercios) afecta tanto a la población residente como a las actividades comerciales minoristas y mayoristas. No obstante, las potencialidades de estas actividades y el desarrollo de estrategias que permitan su expansión devendrán en mejoras para los residentes y comerciantes afectados por las mismas, posibilitando la reconstrucción de las redes sociales.

Objetivos:

- Desarrollar estrategias para incentivar las actividades económicas y culturales de los distintos sectores.
- Promover la actividad cultural y la utilización intensiva de los edificios y espacios urbanos.

Lineamientos:

- Promover espacios para la exposición e intercambio de experiencias relacionadas con las artes, los oficios y la preservación y el cuidado del patrimonio.
- Considerar los bienes culturales como generadores de rentabilidad social y económica y atractivo turístico.
- Lograr asistencia económica para desarrollar la operatoria del programa promoviendo la puesta en valor del patrimonio.

Acciones ya desarrolladas:

- En colaboración con Teatro Colón y Centros Culturales Barriales: Espacio de Artes y Oficios (tres ediciones), La Historia en las Calles.
- En colaboración con Teatro Colón, Teatro Sao Martín, Departamento de Concursos y Premios, Subsecretaría de Turismo y privados: Reposicionamiento hotelero: Lorca en Buenos Aires.

- En colaboración con diferentes instituciones y privados localizados en el circuito: Revitalización calle Alsina: Calle Alsina del 300 al 600, tres siglos de historia en tres cuadras.
- En colaboración con el Programa Estudios Abiertos: estudios abiertos.
- En colaboración con Subsecretaría de Patrimonio Cultural y Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable: Reposicionamiento Montserrat Textil: Montserrat Arte y Moda.

Acciones programadas:

- Nueva edición de Espacio de Artes y Oficios.
- Nueva edición de La Historia en las Calles.
- Reposicionamiento hotelero.
- Puesta en valor de vidrieras.

Programa Escuela–Taller

Justificación:

Los valiosos edificios presentes en el casco histórico y en toda la ciudad se deterioran por el paso del tiempo y por la falta de un mantenimiento adecuado, requiriendo para su puesta en valor de mano de obra idónea, accesible para los vecinos. Por otra parte, existe una franja de población desempleada o subocupada que presenta signos de conflicto y pocas posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral.

Surge entonces la iniciativa de revalorizar el oficio de artesanos en técnicas de la construcción que se encuentran en vías de desaparición mediante la formación de trabajadores–alumnos, facilitando su inserción laboral. El Programa Escuela Taller se constituye así en una iniciativa que articula capacitación y empleo, formando personas para la recuperación del patrimonio edilicio.

Objetivos:

- Revalorizar y recuperar el oficio de artesano y las técnicas artesanales que los constructores inmigrantes emplearon en los edificios de nuestra ciudad.
- Formar especialistas calificados en el oficio de artesano.
- Promocionar y divulgar tareas de recuperación y conservación del patrimonio.
- Favorecer en los trabajadores–alumnos actitudes positivas y eficaces en el desempeño del oficio obtenido.

Lineamientos:

- Integrar la teoría y la práctica, el trabajo grupal, el vínculo pedagógico cooperativo y la producción colectiva.
- Promover un proyecto de ejercicio profesional orientado a la recuperación del patrimonio edilicio, así como a las demandas que surgen en el Casco Histórico.
- Impulsar el perfeccionamiento de profesores y monitores mediante la actividad permanente de cursos intensivos que posibiliten su actualización técnico–metodológica.

Sedes y Prácticas:

La Escuela Taller tiene dos sedes: Moreno 301 y Brasil 200.

Prácticas de obra de los alumnos:

Casal de Catalunya, Asociación Patriótica y Cultural Española, Casa de la Cultura, Convento de San Francisco, Museo de la Ciudad, Instituto de Investigaciones Eva Perón, Cementerio Recoleta, Casa Museo Carlos Gardel, Casa Museo Fernández Blanco, Escuela No. 1 Devoto, Pasaje La Piedad, Confitería La Ideal, Cine Gaumont, Parque Lezama, Complejo Cultural General San Martín, Capilla del Colegio del Salvador.

*Programa que colabora a la sustentabilidad
de la Acción de la DGCH*

El Programa de Concientización y Divulgación del Patrimonio

Justificación:

Uno de los factores que pone en peligro el acervo cultural de una sociedad es la falta de conciencia del valor que tiene su patrimonio como elemento constitutivo de su memoria. Su destrucción, ocasionada por una idea errónea de lo que es el progreso y la modernidad, trae como consecuencia que a diario se pierdan ejemplos que hacen a la historia de la ciudad y su gente, privando a las generaciones futuras de la posibilidad de disfrutar de estas riquezas y ocasionando la pérdida del sentido de pertenencia. Por su parte, la divulgación es de capital importancia para el reconocimiento del patrimonio arquitectónico, urbanístico y cultural ya que conduce y propicia el mejoramiento de las condiciones ambientales y sociales en el área.

Objetivos:

Concientizar, sensibilizar y difundir la importancia del patrimonio, incentivando su valoración y cuidado, así como la participación y compromiso de la comunidad.

Lineamientos:

- Involucrar, en las distintas instancias de valorización del patrimonio, la participación ciudadana como elemento fundamental para la formulación de las acciones.
- Reconocer la necesidad de valorar y proteger el patrimonio, planteando diversas modalidades de acción y promoción de actitudes positivas, incentivando la participación y el compromiso en torno a la preservación patrimonial.
- Divulgar información significativa que permita exponer las virtudes y potencialidades del área, produciendo la documentación escrita y gráfica necesaria para su difusión.

Subprogramas:

- Concientización en Escuelas: Trabajo con chicos. Concientización de la Comunidad: Charlas y talleres participativos con vecinos, inversores, agentes turísticos, profesionales, etc.
- Divulgación: Material de Difusión

Obras y Acciones:

- Charlas de Concientización en el Salón Dorado. Material de difusión editado: Los chicos y el Patrimonio. Charlas a vecinos, profesionales e inmobiliarias. Encuentros “El Patrimonio como recurso de desarrollo económico y social”. Presentación del Plan de Manejo en escuelas y universidades. Excursiones fotográficas. Registro de viejos oficios. Publicación del Plan de Manejo del Casco Histórico.
- Señalización de calles y edificios: Consiste en la señalización de las calles a lo largo de la historia para recuperar el sentido de identidad y pertenencia, lo cual realiza en forma conjunta con la Dirección General de Tránsito y Transporte del Gobierno de la Ciudad. También se colocan placas con breves reseñas de edificios significativos.
- Mapa turístico y cultural del Casco Histórico: Consiste en un folleto en el que se refleja la importante oferta turístico-cultural del casco histórico y su entorno.
- Material gráfico de difusión y concientización:
 - El libro San Telmo y Montserrat Casco Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.
 - El Libro Desarrollo Económico y gestión del Patrimonio.
 - CD con recorridos virtuales del casco histórico.
- Las jornadas internacionales “Experiencias de Revitalización de Cascos Históricos en Iberoamérica”.
- La organización de un Centro de Información Turística. Conjuntamente con la Subsecretaría de Turismo de la Ciudad, Autopistas Urbanas S.A. y la Asociación de Anticuarios y Amigos de San Telmo, se crea este centro en la calle Defensa, bajo la autopista AU1.

Comentarios finales

El centro histórico de Buenos Aires es un sector urbano que tiene una dinámica propia y es parte constitutiva del centro de la ciudad y de la región metropolitana. Es sin duda un centro vivo, heterogéneo en su configuración física y social en donde las características de su parque edilicio y su espacio público son muy similares a las áreas urbanas contiguas, al punto de no aparentar un límite preciso. Su límite se ha definido por la concentración de edificios de valor patrimonial.

En términos sociales, este centro lejos está de encontrarse deshabitado, tugurizado o, por el contrario, gentrificado. Tiene alguna pizca de todo ello pero, en esencia, constituye un barrio más de Buenos Aires. Obviamente es un sector particular, característico por su historia, con lo cual sus pobladores –en buena parte clase media– mantienen una fuerte identificación y orgullo.

Que sea un barrio más puede hacer parecer que facilita mucho la intervención en el área. En cierta medida es así, pero también es lo contrario, por ello, el intento de profundizar la acción, representa al mismo tiempo un gran desafío para la gestión pública. La situación actual del área y las tendencias que se visualizan en todo el sector urbano centro-sur, a la luz de la experiencia del Gobierno de la Ciudad, hacen suponer que requeriría una intervención pública muy atenta, actuando en varios frentes, con un constante monitoreo social, de su economía, y del desempeño del mercado inmobiliario.

El Gobierno de la Ciudad ha realizado avances importantes sobre el casco histórico desde el punto de vista institucional. Es importante la base de protección que existe en el Código de Planeamiento, y luego la conformación de una dirección específica con la delimitación, del área, el catastro de los edificios patrimoniales, las APH (Áreas de Protección Histórica) que protegen edificios o conjuntos de edificios de alto valor patrimonial, y el desarrollo de acciones focalizadas que se llevan a cabo con fondos propios (del GCBA) y donaciones de algunos organismos y empresas.

Pero ¿cómo profundizar la acción? Sin duda, el desafío es como avanzar en una actuación más estructural sobre la sociedad (que tal vez se podría definir como “habitantes del sur” de la ciudad) y sobre el desempeño del mercado del suelo urbano.

En este sentido es particularmente sensible lo que ocurre con las áreas colindantes.

El área al norte del casco histórico es, quizás, la menos problemática. Allí existe también un importante patrimonio edilicio, compuesto por edificios notables y el ambiente de ciertas calles o sectores que aún denotan aquel tiempo de esplendor económico del modelo agroexportador de las tres primeras décadas del siglo XX.

Debajo de la Barranca, hacia el este, hacia el río, se encuentra la zona que atraviesa el *boom* inmobiliario y urbano más importante de estos años: Puerto Madero. Técnicos, especialistas y políticos se dividen discutiendo sobre el desarrollo de este sector, adjudicándole representar lo negativo e injusto de la década del 90, lo perverso de la globalización, un símbolo de la segregación urbana, o por el contrario lo bueno, lo nuevo, se suele decir: Buenos Aires, por fin, tiene un área que está a la altura de los grandes proyectos urbanos del nuevo milenio, o frases similares.

La realidad indica que Puerto Madero ha ayudado a reforzar la centralidad mixturando las funciones de la *city* con servicios calificados. Tiene un impresionante aporte en términos de espacio público (el principal logro) muy calificado y equipado, tiene escala, perspectiva y constituye un escenario urbano de escala comparable a la Av. 9 de Julio, por ello su éxito. Si bien sus usos específicos (oficinas, hotelera, restaurantes, etc.) se destinan a sectores sociales muy exclusivos, en su espacio público y en particular en la Costanera Sur, quienes más se apropian de esos espacios son los sectores populares. Lamentablemente, ello es insuficiente si se mide la producción extraordinaria de renta que ha venido generando el desarrollo del sector. Renta del suelo que, a causa de su venta temprana, se concentra en un grupo pequeño de inversores que acumulan ya ganancias cuantiosas, demostrando que el Estado ha perdido una oportunidad única de capturarla.

En cuanto a la relación del proceso de Puerto Madero con el casco histórico es importante seguir de cerca el desempeño del mercado, pero pareciera que no lo afectara demasiado. Por el contrario, en términos de funcionamiento comercial y de actividades culturales y de esparcimiento, comienza a existir cierto complemento entre ambas áreas.

Si se observa el casco histórico desde la perspectiva del desarrollo local, el desafío parece ser cómo equilibrar el sector (sobre todo San Telmo) en

términos sociales. Sin duda, habría que conocer más la economía local y poder dimensionar el volumen del excedente económico y estudiar la posibilidad de redistribuir (tanto sea por mecanismos directos o indirectos).

Un punto a nuestro entender aún débil de las intervenciones del GCBA en el casco histórico es no tener una mirada más profunda de los agentes y actores que gravitan en el área. Creemos que la distinción clásica de Arocena (2001) puede ser muy útil para configurar un mapa mucho más profundo, que dé cuenta de las fuerzas sociales y económicas que allí operan. Se está trabajando sin tener muy claro donde radica el **conflicto**, la confrontación de intereses.

Otro punto débil, complementario el seguimiento del mercado, lo constituye el hecho de que no se esté evaluando qué ocurre con las plusvalías generadas como resultado de las intervenciones públicas del Gobierno de la Ciudad. Plusvalías que podrían ser capturadas, tanto para volcarlas en la intervención física, pero también para retroalimentar la economía –particularmente la doméstica– en estos barrios. Esto lleva al hecho de que no se comprende cabalmente aún cómo funciona la economía del área⁵ ni se tiene en cuenta qué ocurre con el excedente producido.

Es necesario realizar una mención especial respecto al abordaje profesional de la cuestión del centro histórico y, por consiguiente, del tipo de políticas que se instrumentan. Los profesionales de la arquitectura tienen una tendencia a operar sobre el emergente físico (edificios y espacio público), sin profundizar o sin realizar en modo apropiado una mirada profunda sobre los procesos sociales (es llamativo que no exista en ningún documento un análisis detallado de actores –incluso se habla en términos de “público”– de las luchas de los habitantes o del conflicto). Desde este paradigma profesional, tampoco se observan en profundidad los aspectos del comportamiento económico del sector. Si bien se realiza un seguimiento del comercio y la industria, no se aborda la cuestión estructural del proceso de formación de precios en el desempeño del mercado del suelo e inmobiliario –y la influencia de las acciones públicas– en el área o estratégicamente en comparación con otras áreas de la ciudad.

5 Si bien existen estudios económicos como el que analizamos más arriba, no hay aún posibilidades de mensurar la economía informal en el Casco Histórico.

Volviendo sobre la ampliación de la actuación en términos geográficos, queda considerar a los barrios del sur. El Gobierno de la Ciudad ha conformado –hace varios años ya– la Corporación del Sur, a fin de desarrollar todo el sector, pero ello no ha tenido un gran impacto o resultados importantes hasta ahora.⁶ El sur es muy complejo, pero sin duda la extensión de una actuación pública en el sector tiene que tener un muy buen planteo respecto al mercado del suelo (hasta el discurso ha sido considerado equivocadamente como “áreas de vacancia”) y tiene que tener presente la población (su economía doméstica, su cultura, sus redes).

Pareciera importante extender la actuación hacia el sur, la cual podría avanzar a partir de realizar cierto “derrame” del excedente, a sectores contiguos al Casco Histórico. Este sector (particularmente ciertas áreas de Barracas y Constitución) está compuesto por edificios que, si bien no constituyen un capital patrimonial tan importante como Montserrat y San Telmo, tienen sectores urbanos que todavía guardan gran unidad edilicia, y sobre todo ciertos ambientes particulares en su espacio público, característicos de las actividades industriales y los ferrocarriles de la primera mitad del siglo XX.

En síntesis, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con los lógicos límites políticos e institucionales, está realizando una acción importante en el área del Casco Histórico. Actuación que pretende consolidar, mediante una Ley (cuyo proyecto se está confeccionando) que dé marco a la política de la Dirección General del Casco Histórico. Por otra parte, también se está proponiendo una modificación al Código de Planeamiento para incorporar una normativa específica de protección del entorno inmediato del casco, y se tiene preocupación por los aspectos económicos y sociales señalados más arriba, así como de poder mejorar su presupuesto.

Sin duda, esto que el GCBA realiza constituye una primera generación de políticas sobre el casco histórico centradas en lo físico, en lo patrimonial, y financiadas mayoritariamente a partir de los recursos públicos y de filantropía empresaria.

6 O incluso negativos, pues existen denuncias, realizadas por organizaciones de la zona sur que reclaman suelo urbano para construir viviendas, de ventas a desarrolladores privados de edificios industriales vacantes.

El desafío parece ser cómo se avanza sumando acciones hacia una segunda generación de políticas. Un tipo de intervención en el área que opere sobre los factores estructurales, para atacar más a fondo la problemática social y el desempeño de los mercados de donde se pueden nutrir, movilizar o redistribuir importantes recursos.

Si bien algún funcionario podría argumentar que cuando el GCBA realiza inversiones en el área está redistribuyendo, pues el grueso de sus ingresos fiscales provienen de otras zonas: las más ricas, eso parece no ser suficiente, en términos sociales, para el área del casco histórico y el sur en general. Puede resultar un buen ejercicio observar en el Proyecto de Presupuesto 2006 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ver Anexos I y II) donde del elevado presupuesto anual (7.500 millones de pesos, unos 2.500 millones de dólares), el impuesto a la propiedad, en función del conjunto de los ingresos, tiene una incidencia insignificante. Sin duda, allí se encuentra un enorme potencial de actuación y de redistribución.

Bibliografía

- Arocena J. (2001): *El desarrollo local: un desafío Contemporáneo*. Montevideo: Taurus– Universidad Católica del Uruguay.
- Carrión F. (1994): Siete hipótesis sobre los centros históricos y el renacimiento de la ciudad. En: *En busca de la ciudad perdida*. Quito: Editorial CODEL.
- CEDEM. (2005): *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General del Casco Histórico. (2002) *Estudio de la situación hotelera en el Área de Intervención de la Dirección General del Casco Histórico*, Secretaría de Cultura, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General del Casco Histórico. (2003): *Desarrollo Económico y Gestión del Patrimonio*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Dirección General del Casco Histórico. (2005): *Plan de Manejo del Casco Histórico de la ciudad de Buenos Aires. San Telmo–Montserrat*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Secretaría de Hacienda. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005): *Proyecto de Ley de Presupuesto 2006*.
- Rivière D’Arc H. (2000): *Integralidad de las políticas urbanas de rehabilitación de centros históricos*. Conferencia en el Seminario–Taller Internacional Desarrollo local en la recuperación de áreas centrales. Intendencia Municipal de Montevideo y Comisión Europea – Programa URB–AL, Montevideo.
- Rovira N. y Sánchez García F. (1999): Políticas Urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporánea. Un análisis comparativo entre Barcelona y Curitiba. En: Carrión F. & Wollrad D. (comp.) *La ciudad como escenario de comunicación*. FLACSO–Ecuador, Quito.

Bibliografía de referencia

- Castells, M. (1986): El centro urbano. En: *Problemas de investigación en Sociología Urbana*. Madrid: Siglo XXI, pp. 167–191.
- Martínez E. (2003): *Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial*. Universidad de Alicante.
- Romero, J. L. (2001): *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*. Quinta Edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Anexo 1		
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires		
Presupuesto sancionado en 2005 / Ingresos		
Recursos Corrientes		5.613.349.293
Recursos Tributarios	78,8 %	4.496.824.169
Impuesto a los Ingresos Brutos		
3.346.276.169		
Tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL)		623.081.100
Patentes		376.421.000
Sellos		85.000.000
Otros Tributarios		66.046.000
Recursos No Tributarios	3,8 %	217.508.035
Tasas		25.450.000
Derechos		56.224.320
Multas		37.020.000
Instituto del juego		70.000.000
Otros no tributarios		28.813.715
Transferencias Corrientes	14,6 %	834.502.089
Régimen de Coparticipación Federal		569.900.000
Financiamiento docente		140.956.400
Otras transferencias		123.645.689
Otros Recursos Corrientes	1,1 %	64.515.000
Venta de Bienes Servicios		52.015.000
Renta de la Propiedad		12.500.000
Recursos de Capital	1,7 %	95.933.331
Recursos propios de Capital		1.000.000
Transferencias de capital		79.937.271
Disminución de la inversión financiera		14.996.060
Total	100 %	5.709.282.624

Presupuesto sancionado en 2005 y aprobado para 2006 / Egresos				
		2005	2006	
TOTAL GENERAL	100,00 %	5.709.282.624	7.466,300.000	+ 21,3%
1. Administración Gubernamental	11,68 %	666.991.407	820,500.000	+ 4,7%
1.1. Legislativa		98.580.159	121,400.000	20,0%
1.2. Judicial		102.675.115	122,500.000	0,2%
1.3. Dirección ejecutiva		191.104.613	242,200.000	-2,4%
1.4. Administración Fiscal		219.455.484	268,400.000	6,0%
1.5. Control de Gestión		55.176.036	65,000.000	10,2%
2. Servicio de Defensa y Seguridad	1,23 %	70.205.404	150,300.000	+ 87,5%
2.1. Seguridad interior		70.205.404	150,300.000	87,5%
3. Servicios sociales	64,23 %	3.667.161.397	4.841,900.000	+ 22,3%
3.1. Salud		1.317.506.624	1.613,900.000	12,2%
3.2. Promoción y Acción Social		320.973.012	578,800.000	56,1%
3.3. Educación		1.442.664.329	1.890,000.000	21,3%
3.4. Cultura	3,81 %	217.442.948	287,700.000	+ 25,6%
3.5. Trabajo		29.528.760	33,000.000	3,5%
3.6. Vivienda		305.197.536	332,600.000	12,3%
3.7. Agua potable y alcantarillado		33.868.188	105,900.000	208,9%
4. Servicios económicos	19,54%	1.115.395.346	1.431,500.000	+ 25,1%
4.1. Transporte		254.585.236	331,800.000	46,9%
4.2. Ecología		148.967.382	213,000.000	6,6%
4.3. Turismo		7.164.494	10,800.000	40,3%
4.4. Industria y comercio		50.771.340	60,200.000	9,7%
4.5. Servicios urbanos		653.906.894	815,800.000	24,4%
5. Deuda Pública	3,32 %	189.529.070	222,1	+18,0%
5.1. Intereses y gastos de la deuda pública		189.529.070	222,1	+18,0%

El casco histórico de Buenos Aires

Presupuesto de cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Se destacan la Dirección General del Casco Histórico y rubros relacionados)			
Cultura Presupuesto: 217.422.948			
Jurisd.	Progr.	Descripción	Presupuesto 2005
20		JEFATURA DE GOBIERNO	11.086.999
20	56	SEÑAL DE CABLE CIUDAD ABIERTA	3.360.238
20	57	SEÑAL AM	5.062.638
20	58	SEÑAL FM	1.914.521
20	59	COMERCIALIZACIÓN PUBLICITARIA	749.602
50		SECRETARÍA DE CULTURA	200.635.303
50	1	ACTIVIDADES CENTRALES CONVENCIONALES	12.761.630
50	5	ACTIVIDADES COMUNES SUBSECRETARÍA DE PATRIMONIO CULTURAL	921.545
50	6	ACTIVIDADES COMUNES SUBS. GESTIÓN E INDUSTRIAS	631.107
50	7	ACTIVIDADES COMUNES TEATRO COLÓN	27.082.423
50	8	ACTIVIDADES COMUNES COMPLEJO TEATRAL BS. AS.	26.828.983
50	10	RECUP. DE LA MEMORIA EX-CENTRO CLANDESTINO	200
50	16	PROGRAMA CULTURAL EN BARRIOS	5.868.850
50	17	FOMENTO PARA LA ACTIVIDAD DE LA DANZA NO OFICIAL	250.000
50	18	APOYO A LA ACTIVIDAD TEATRAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	1.253.989
50	19	DIFUSIÓN GUÍA TOTAL DE BUENOS AIRES	284.982
50	20	PREMIOS Y SUBSIDIOS	7.365.240
50	21	PROMOCIÓN DE LA PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO	553.907
50	22	ACTIVIDADES EN LA CASA LA CULTURA – SALÓN DORADO	183.720
50	24	TEATRO	3.720.190
50	25	BALLET	994.400
50	26	CINE	274.448
50	27	TALLER DE DANZA CONTEMPORÁNEA	327.400
50	28	ESCUELA DE TITIRITEROS	136.400
50	29	RELEVAMIENTO, INVESTIGACIÓN Y REGISTRO DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL	109.200
50	30	RELACIONES INSTITUCIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	197.563

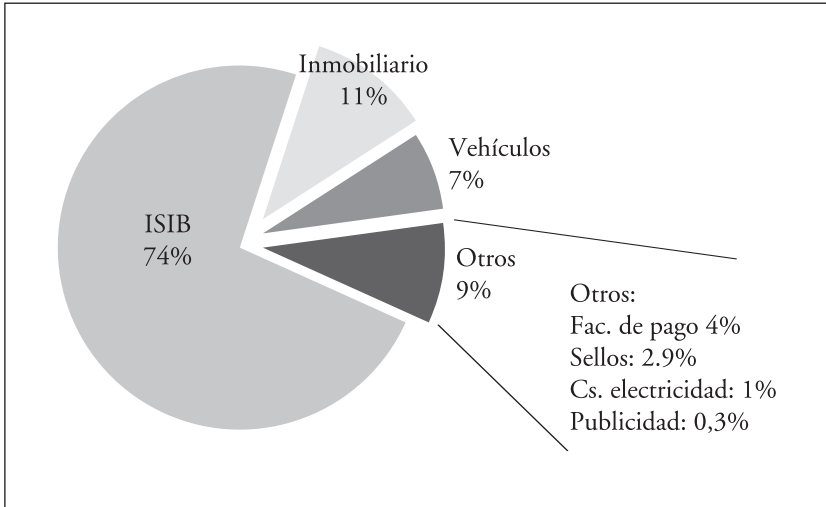
50	31	ACCIÓN CULTURAL	2.365.232
50	32	CARNAVALES PORTEÑOS	911.700
50	33	PRENSA Y COMUNICACIÓN	6.095.154
50	34	ENSEÑANZA DE LAS EXPRESIONES ARTÍSTICAS – INSTITUTO SUPERIOR DE ARTE	1.980.154
50	35	DIVULGACIÓN DE LAS EXPRESIONES CULTURALES – TEATRO COLÓN	19.695.704
50	36	ESTÉTICA URBANA	400.000
50	40	ESTUDIO ABIERTO	345.878
50	41	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE BARES NOTABLES – LEY 35	342.077
50	42	PRODUCCIÓN DE TALLERES DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	31.318
50	43	GESTIÓN DEL PATRIMONIO COMO RECURSO ECONÓMICO	39.327
50	45	IDENTIFICACIÓN, RELEVAMIENTO Y REGISTRO DE BIENES PATRIMONIALES	47.743
50	46	PUBLICACIONES SOBRE PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE	249.278
50	47	ASESORAMIENTO EN TEMAS DE PATRIMONIO	896.669
50	48	DIFUSIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DEL PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE	94.252
50	49	DIVULGACIÓN DE LA CULTURA CIENTÍFICA	1.040.764
50	52	COMUNICACIÓN DE LA CULTURA A TRAVÉS DE LOS MUSEOS	12.922.981
50	53	INVESTIGACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS BIENES CULTURALES DE MUSEOS	1.014.261
50	54	MÁS MUSEOS – DIFUSIÓN DE LOS MUSEOS Y SUS ACTIVIDADES	229.310
50	55	PROMOCIÓN DEL LIBRO, LA LECTURA, LOS ESCRITORES Y LAS BIBLIOTECAS	5.278.234
50	57	PROYECTO, LICITACIÓN, DIRECCIÓN, PROGRAMACIÓN, INVERSIÓN Y FISCALIZ. DE OBRAS	496.798
50	60	MANTENIMIENTO Y PRESERVACIÓN DE LA HISTORIA	168.859
50	61	DIVULGACIÓN DE LA HISTORIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	842.942
50	64	PUESTA EN VALOR DEL CASCO HISTÓRICO Y SU ENTORNO	3.970.487
50	65	ESCUELA TALLER DEL CASCO HISTÓRICO	232.952
50	67	DIVULGACIÓN DE LAS EXPRESIONES ARTÍSTICAS – CENTRO CULTURAL RECOLETA	5.098.858

El casco histórico de Buenos Aires

50	70	PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CULTURALES	4.116.759
50	72	FESTIVALES DE LA CIUDAD	4.044.490
50	74	ENSEÑANZA DE LAS ARTES Y CREACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN RELACIÓN A LAS ARTES	11.605.513
50	75	DIFUSIÓN DE LAS ARTES	338.670
50	76	FERIA DE MATADEROS	140.000
50	77	PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN MUSICAL	9.684.676
50	79	BASET – BUENOS AIRES SET DE FILMACIÓN	80.000
50	80	CICLOS Y EVENTOS – IMPULSO A LAS NUEVAS TENDENCIAS	7.762.426
50	81	PROMOCIÓN VOCACIONAL	1.827.796
50	82	DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES	469.000
50	83	OBSERVATORIO DE INDUSTRIAS CULTURALES	90.000
50	86	DIFUSIÓN DE LA CULTURA DEL DISEÑO	767.063
50	87	APOYO A LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y DISEÑO (PROCYD)	5.171.801
99		OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	5.700.646
99	22	ASEGURADORA RIESGO DE TRABAJO	251.400
99	23	LEY 471	5.449.246

Anexo II

Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Para 2006)



Nota: Obsérvese la baja incidencia del impuesto inmobiliario

El Financiamiento de la Revitalización de los Centros Históricos de Olinda y Recife: 1979-2005*

Sílvio Mendes Zancheti**

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre el financiamiento de la revitalización de los centros históricos de las ciudades de Olinda y Recife, en el Estado de Pernambuco, Brasil (Figura 1). El período de análisis está comprendido entre los años 1990 y 2005, a pesar de las tentativas en los años 1980. El material de investigación utilizado fue el levantamiento de fuentes primarias, principalmente documentos públicos y entrevistas con los responsables de los programas de revitalización en las dos ciudades.



Figura 1: Imagen satelital de los centros históricos de Olinda y Recife Brasil

* Trabajo realizado para el Seminario “Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe” realizado entre los días 16 y 17 de marzo de 2006, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de Quito, Ecuador. El trabajo fue financiado por el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP). La traducción de este documento, del portugués al español, fue realizada por Nilma Martins.

** Presidente del Consejo de Administración del Centro de Estudios Avanzados de la Conservación Integrada (CECI) y profesor del Programa de Posgraduación en Desarrollo Urbano de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil).

El texto está organizado en cinco partes. En la primera se presenta una síntesis del patrón de financiamiento utilizado en los dos centros históricos. Ese patrón está, sin duda, presente en un mayor número de ciudades del país; entretanto, la investigación no fue suficientemente amplia para testificar esa afirmación. La segunda, tercera y cuarta partes describen las principales fuentes de financiamiento utilizadas en los casos de Olinda y Recife. La quinta finaliza el trabajo con las conclusiones del autor.

Patrón actual del financiamiento de la revitalización urbana en el Brasil

Actualmente, el financiamiento de la revitalización de áreas urbanas patrimoniales brasileñas sigue un patrón complejo pero definido, con la posibilidad de captar recursos de varias fuentes.

Desde mediados de los años 1990, la revitalización de áreas patrimoniales se fundamenta en iniciativas locales organizadas por gobiernos municipales. Parte considerable de los recursos utilizados en los proyectos de revitalización vienen de los presupuestos de las alcaldías, con el aporte de inversionistas privados que buscan reformar construcciones antiguas o en mal estado de conservación para darles nuevos usos. También se han creado instrumentos legales de soporte a la iniciativa privada, como exenciones fiscales de los impuestos locales y algunos subsidios.

En general, los gobiernos locales se responsabilizan por la mejoría de la infraestructura urbana, de la calidad del espacio público y del mobiliario urbano. También promueven la utilización colectiva del espacio urbano para espectáculos y eventos culturales, para atraer las personas hacia los polos de animación y consumo. Parte de los inversionistas privados son propietarios de los inmuebles que están en busca de alternativas de uso para sus activos inmobiliarios y están aliados a empresarios de la rama de servicios, especialmente de recreación, diversión, alimentación y servicios avanzados que arriendan o compran los inmuebles para la implementación de nuevos negocios.

Existe una clara alianza de intereses entre estos tres actores para promover las áreas revitalizadas como polos de atracción de turistas y de usuarios de servicios de diversión, recreación y servicios tercerizados avanza-

dos, con empresas de información y comunicación, diseño, artes aplicadas, propaganda, etc. El caso de la revitalización del Barrio del Recife, en la ciudad de Recife (Pernambuco), es emblemático de ese tipo de alianza¹.

Cabe resaltar que esa estructura de financiamiento todavía viene siendo complementada por aportes de recursos regidos por agentes privados, principalmente productores culturales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales o filantrópicas y mecenas de las artes. Esos actores elaboran proyectos culturales, especialmente de restauración o rehabilitación de inmuebles antiguos en las áreas de revitalización, para obtener fondos privados por medio de la utilización del mecanismo de rebaja fiscal propiciado por la Ley de Incentivo a la Cultura.

El financiamiento del sistema patrón de revitalización funciona, por tanto, como una sociedad público-privada, en la que la búsqueda de recursos es descentralizada entre los actores, según las capacidades de acceso a los medios financieros. Es un sistema de base local, con un pequeño aporte de recursos externos que ha sido utilizado en innumerables ciudades brasileñas con áreas urbanas patrimoniales de gran porte, especialmente en las ciudades medianas y pequeñas como João Pessoa (Paraíba), Natal (Rio Grande do Norte), Maceió y Penedo (Alagoas), entre otras.

Ese modelo de financiamiento se muestra eficiente para el lanzamiento y la ejecución de las primeras fases de la revitalización, pero con poca capacidad para sostener el proceso al mediano y largo plazos. Una de las principales deficiencias del sistema es la baja participación del sector inmobiliario en la revitalización de las áreas urbanas patrimoniales. Las inversiones de ese sector son fundamentales para que el *stock* de inmuebles sea recalificado y se establezca un nuevo circuito del mercado inmobiliario en las ciudades. Lo que se observa es una valoración inicial del *stock* como consecuencia de las inversiones y del aumento del nivel de la actividad económica del área. Entretanto, mientras los gobiernos municipales disminuyen el nivel de la inversión y las inversiones privadas llegan a un nivel estable, ocurre una estabilización de los precios de los inmuebles o una retracción abrupta, aunque los valores sean mantenidos bien

1 Algunos casos huyen del patrón expuesto arriba, debido a la sustitución del gobierno municipal por lo estatal, como en el Pelourinho, en la ciudad de Salvador de Bahía, y en São Luis de Maranhão.

arriba comparando con los anteriores a la revitalización. Los inversionistas inmobiliarios brasileños invierten, solamente, en áreas urbanas de continua valoración y aún no encuentran motivos para abrir nuevos campos de aplicación, como los centros históricos u otras zonas patrimoniales.

Para la continuidad de la revitalización, se observa una clara necesidad de recursos externos, esto es, venidos de fuera del sistema económico local, para que el financiamiento sustentable del proceso pueda ser realizado. Esa alternativa está fuera del circuito privado del financiamiento bancario, un sector que es poco propenso a prestar para emprendimientos inmobiliarios que estén fuera del campo de utilización de los fondos públicos para vivienda.

Fuentes de financiamiento de la revitalización en el Brasil

Una solución parcial para el financiamiento de la revitalización ha sido la intervención del Gobierno Federal como fuente de recursos para los proyectos, por medio de tres líneas de acción.

La primera consiste en la organización de programas nacionales de revitalización, con el uso de préstamos de agencias multilaterales de fomento, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La segunda es la creación de sistemas de exención o rebaja fiscal para empresas privadas que dirijan sus recursos para proyectos de desarrollo cultural, incluyendo proyectos de restauración de edificaciones históricas y áreas urbanas patrimoniales. El instrumento utilizado es la Ley de Incentivo a la Cultura, o Ley Rouanet.

La última línea es de la destinación de parte del presupuesto nacional y del fondo de ahorro compulsorio para la formación de líneas de financiamiento de obras de recuperación de inmuebles en áreas urbanas patrimoniales, o para proyectos municipales de revitalización urbana.

Programas nacionales de revitalización

Desde mediados de los años 1990 están en operación dos programas nacionales, el PRODETUR y el MONUMENTA, que han tenido un

impacto profundo en el financiamiento de los proyectos de revitalización urbana en Brasil. Esos dos programas son iniciativas del Gobierno Federal de Brasil (Ministerio de Turismo y Ministerio de Cultura) que percibe préstamos del BID.

Programa Prodetur

PRODETUR (Programa de Desarrollo de Turismo del Nordeste) es un proyecto de mediados de los años 1990, cuyo objetivo general es la mejora de la calidad de vida de la población residente en las áreas de su actuación, y como objetivos específicos: el aumento de las rentas provenientes de las actividades turísticas, a más de la capacitación gerencial para estados y municipios. El programa fue dividido en dos etapas.

La primera, PRODETUR I, con una inversión de US\$ 670 millones, se concentró en la mejoría de la infraestructura turística de la Región, financiando 384 proyectos. Del volumen total de inversión, US\$ 400 se refieren a parte de financiamiento y US\$ 270 millones a la contrapartida pagada por los estados de la federación o municipios participantes; esto es, entre 90% y 95% para los estados, y 5% a 10% para los municipios. El componente del patrimonio histórico del programa recibió US\$ 45,55 millones: 8% de los recursos totales.

El esquema de financiamiento del programa es altamente favorable a los municipios, pues esos pagan solamente por la contrapartida, lo que corresponde, en el caso de los municipios de la región Nordeste, a 5% del valor del financiamiento. Los estados son los responsables por el pago de la inversión y de los intereses.

La segunda etapa del programa, PRODETUR/NE II, tiene como objetivo consolidar, completar y complementar todas las acciones necesarias para tornar el turismo sustentable en los polos donde hubo inversiones del PRODETUR/NE I en beneficio de la población local, antes de su expansión en nuevas áreas. Esa etapa movilizará recursos del orden de US\$ 400 millones, siendo US\$ 240 millones de préstamos del BID y US\$ 160 millones de contrapartida. Mientras tanto, hasta 2005, el programa no había alcanzado su estado operacional.

Programa Monumenta

El programa Monumenta fue la primera iniciativa del Gobierno Federal de organizar un programa de intervención en sitios históricos en larga escala, desde el inicio de los años 1980.

Monumenta es un programa para la recuperación sustentable del patrimonio histórico urbano brasileño, bajo la tutela federal. El programa se propone formular proyectos para revertir el proceso de degradación del patrimonio histórico localizado en áreas con bajo nivel de actividad económica y de reducida participación de la sociedad, procurando así elevar la calidad de vida de las comunidades envueltas. Su operación sigue lo establecido en el contrato de préstamo celebrado entre la Unión y el BID. La supervisión y la administración son realizadas por la Unidad Central de Gerencia, vinculada al Gabinete del Ministro de la Cultura.

En su fase de concepción y desarrollo, el Monumenta prevenía intervenir en ochenta municipios brasileños que cubrían ciento un lugares urbanos considerados patrimonio histórico, artístico o arquitectónico nacional. Mientras tanto, la operación llevó a que solamente veintiséis municipios fueran incluidos hasta finales de 2005.

Los proyectos financiados por Monumenta deben objetivar: la preservación de áreas prioritarias de recuperación del patrimonio urbano bajo la protección federal; el aumento de la concientización de la población local acerca de ese patrimonio; el perfeccionamiento de la gestión de ese patrimonio: el establecimiento de criterios para la implementación de prioridades de conservación y el aumento de la utilización económica, cultural y social de las áreas urbanas que abarcan los proyectos. Ese último es el principal objetivo del programa, pues la intención es que, con la finalización de los proyectos de intervención, el mantenimiento de las áreas urbanas, edificaciones y equipamientos urbanos sea realizado sin el aporte de recursos federales adicionales para su conservación, debido a la generación de un flujo de rentas públicas y privadas por los servicios prestados por el uso del patrimonio urbano.

Monumenta es un proyecto de US\$ 125 millones, siendo US\$ 62,5 millones provenientes de un préstamo del BID y el 50% restantes de contrapartidas del Gobierno Federal, municipios y de una pequeña participación de agentes privados.

Para garantizar la sustentabilidad de los proyectos, los municipios deben crear un fondo de preservación que aplique los recursos financieros, generados directa o indirectamente por el proyecto, para cubrir los costos de mantenimiento de las áreas de intervención y de los monumentos. Si hubiere excedente, los recursos podrán ser aplicados en el mantenimiento de monumentos de excepcional valor y situados en el área de intervención o exactamente fuera, en caso de que ocurran mayores excedentes. Los recursos generados por el proyecto serán depositados en un fondo contable creado por el Municipio especialmente para ese fin. El fondo contable deberá ser mantenido por el plazo mínimo de veinte años.

Ley de Incentivo a la Cultura

A partir de 1995 comenzó a operar en el Brasil la Ley Federal de Incentivo a la Cultura (Ley 8.313/91 o Ley Rouanet)², para promover inversiones culturales, la cual puede ser usada por empresas y personas físicas que desean financiar proyectos culturales. La Ley instituyó el Programa Nacional de Apoyo a la Cultura (PRONAC), que es formado por tres mecanismos: el Fondo Nacional de Cultura (FNC), el Mecenazgo y el Fondo de Inversión Cultural y Artístico (FICART), este último aún inactivo.

El FNC pasó a destinar recursos a proyectos culturales por medio de préstamos reembolsables, o a fondo perdido. Es un fondo proveniente de recursos presupuestarios, que permite al Ministerio de la Cultura invertir en proyectos culturales mediante la celebración de convenios y otros instrumentos similares. El FNC financia hasta 80% del valor de los proyectos y 20% debe ser la contrapartida del proponente, que puede ser persona jurídica de naturaleza cultural, de derecho privado sin fines de lucro (como fundaciones particulares, ONG, asociaciones e institutos), o de derecho público (de las esferas federal, estatal y municipal), como, prefecturas, secretarías de cultura, fundaciones y autarquías.

El mecenazgo viabilizó beneficios fiscales para los inversionistas que apoyen proyectos culturales bajo la forma de donación o patrocinio. Las empresas y personas físicas pueden utilizar la exención de parte del valor

2 La Ley Rouanet fue reglamentada por Decreto 1.494, de 17/05/1995.

del impuesto a la renta e invertir en proyectos culturales. A más de la exención fiscal, ellas también invierten en su imagen y marca institucional. La Ley Rouanet permite la inversión en proyectos culturales mediante donaciones, patrocinios o contribuciones al FNC, con la posibilidad de rebaja en el impuesto a la renta debido al contribuyente inversionista. El contribuyente persona física puede aplicar en proyectos culturales hasta 6% del impuesto a la renta. Para el contribuyente persona jurídica ese porcentaje es de hasta 4%.

Las áreas de actuación de la Ley Rouanet incluyen, prácticamente, todos los campos del arte y de estudios de la cultura brasileña. Incluyen también el campo específico del patrimonio cultural, sea material o inmaterial, pudiendo abarcar proyectos de conservación urbana, incluso proyectos de revitalización específicos para los centros y los barrios históricos.

Tabla 1		
Inversiones en Cultura por la Ley Rouanet (en reales)		
Áreas de actuación	Inversión 1996 – 2005	%
Artes Escénicas	532.785.832,93	18%
Audiovisual	325.156.432,11	11%
Música	525.922.828,42	18%
Artes Plásticas	246.310.533,08	9%
Patrimonio Cultural	511.983.042,71	18%
Humanidades	334.821.141,38	12%
Artes Integradas	409.688.734,91	14%
Total General	2.886.668.545,55	100%
Fuente: Ministério da Cultura, http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html		

El volumen de los proyectos culturales viene creciendo cada año desde la implantación del sistema. Entre 1996 y 2005 fueron invertidos más de R\$ 2,88 trillones (Tabla 1); en el campo del patrimonio ese valor alcanza los R\$ 511,9 millones, o sea, 18% del total captado.

Tabla 2 Ley Rouanet Inversión Total y en Patrimonio de la Ley Rouanet Tasa de crecimiento anual (%), 1996 – 2005									
	1996/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Total	187%	112%	91%	136%	128%	94%	125%	113%	43%
Patrimonio	184%	116%	74%	94%	134%	105%	167%	101%	40%

Fuente: Ministério da Cultura,
http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html

Las tasas de crecimiento anuales del sistema son bastante elevadas, exactamente después de diez años de existencia del incentivo. El total captado ha crecido a tasas medias de 114% al año y, para la inversión en el patrimonio, de 113% al año (Tabla 2).

Esas altas tasas de crecimiento se deben a la creación de programas de promoción cultural por parte de las grandes corporaciones públicas o privadas del país, como el Banco del Brasil, el Banco de Desarrollo Económico y Social³, la Compañía Hidroeléctrica del Río San Francisco y Petrobrás que, anualmente, lanzan concursos para financiar proyectos de preservación del patrimonio cultural por los mecanismos de la Ley Rouanet. Anualmente, esas corporaciones pueden financiar centenas de proyectos que son elaborados según sus directrices de promoción institucional.

Así, cuando un proyecto es aprobado para una ciudad refleja una directriz asociada a la promoción de la imagen institucional de la empresa financiadora, que puede o no estar relacionada con las directrices de la planificación del desarrollo y conservación del sitio histórico local.

3 El BNDS es el mayor aplicador en proyectos de preservación del patrimonio histórico en el Brasil. Entre 1997 – 2005, el banco financió, por la Ley Rouanet, más de 70 proyectos, con un valor total de R\$ 70,17 millones.

Presupuesto nacional y los fondos de ahorro compulsorio

Desde el año 2000, el número de proyectos de revitalización urbana financiados con recursos del presupuesto nacional viene creciendo de modo continuo. Dos son las causas de ese aumento. La primera está relacionada con el creciente número de enmiendas de los parlamentarios al presupuesto destinadas a proyectos de preservación del patrimonio urbano, especialmente en centros históricos importantes. Diputados federales y senadores descubrieron que las obras para la preservación del patrimonio cultural material pueden ser buenos vehículos para formar una imagen positiva junto a los electores. La segunda tiene origen en la creación, en 2003, del Ministerio de la Ciudad–Mciudades. Ese ministerio es responsable del direccionamiento estratégico del financiamiento del desarrollo urbano, centralizado en el banco estatal Caixa Econômica Federal (CEF) la gestión financiera de los recursos. Dentro de los programas creados por el ministerio están el Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales, el Programa de Revitalización de Sitios Históricos y el Programa Revitalización de Bienes del Patrimonio Histórico Nacional, todos trabajando con recursos del Presupuesto General de la Unión. En los programas, el MCIudades procede a la selección de las operaciones a ser atendidas e informa a la CEF para el análisis y la contratación de la operación.

El Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales se destina a la conversión de inmuebles ociosos, en los centros urbanos, en habitaciones para familias con renta de hasta seis salarios mínimos. Ese programa es parte integrante de una nueva política urbana que se apoya en la utilización de instrumentos del Estatuto de la Ciudad y en el pacto y articulación entre los más diversos agentes públicos y privados implicados en acciones de urbanización. Fueron escogidas como ciudades prioritarias: São Luiz (Maranhão), Recife (Pernambuco), Belo Horizonte (Minas Gerais), Salvador (Bahía), Río de Janeiro (Río de Janeiro), São Paulo (São Paulo) y Porto Alegre (Rio Grande do Sul). Mientras tanto, la respuesta a ese estímulo ha sido muy baja, especialmente por la poca inclinación de las municipalidades en aplicar los instrumentos del Estatuto.

El programa de Revitalización de Sitios Históricos tiene como objetivo promover la revitalización de sitios históricos por medio de acciones

que integren la preservación del patrimonio y del desarrollo urbano. Posee una amplia cobertura, contemplando los aspectos culturales, económicos, sociales, financieros y urbanos. El papel de la CEF es financiar proyectos de conversión de inmuebles comerciales y de servicios para el uso residencial y mixto, mediante la concesión de crédito individual para: la reconstrucción de inmuebles en ruinas, la adquisición o recuperación de inmuebles antiguos degradados, vacíos u ocupados, y la construcción en terrenos vacíos o subutilizados.

Para tales financiamientos es permitida la utilización de inmuebles desapropiados por las municipalidades. Cuando el valor del financiamiento es insuficiente para costear las obras de recuperación, es permitido el aporte de otras fuentes de recursos estatales, municipales o de la iniciativa privada, por medio de los mecanismos de la Ley Rouanet. Ese programa da crédito a los inversionistas utilizando fondos de ahorro forzado, como el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y el Fondo de Amparo al Trabajador, además del Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR)⁴.

Para la ejecución del programa, la CEF dispone de recursos por medio de líneas de crédito, especialmente el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR) que se destinan a la vivienda de la población de baja renta, en los grandes centros urbanos, bajo la forma de arrendamiento residencial, con opción de compra al final del plazo contratado.

El Programa Revitalización de Bienes del Patrimonio Histórico Nacional tiene como objetivo realizar obras en los bienes del patrimonio histórico nacional y de las áreas de su entorno. Hasta el momento, ese programa no ha iniciado su operación.

La utilización de los fondos de ahorro forzado (FGTS y FAT) como fuente de financiamiento al desarrollo urbano se ha restringido, básicamente, a proyectos de infraestructura urbana y a la concesión de créditos para la adquisición privada de inmuebles residenciales. La CEF y el BNDES son los principales bancos a utilizar esos fondos (Bernardino, 2005). Lo destinado para proyectos de revitalización urbana y conservación de inmuebles patrimoniales es un hecho reciente, que aún no pro-

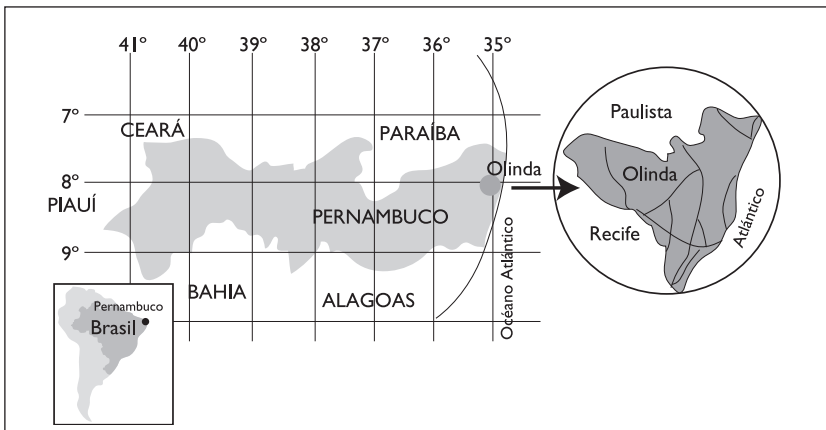
4 El gobierno brasileño prestó a la CEF tres billones seiscientos millones de reales para formar el FAR y operar el Programa de Arrendamiento Residencial.

dujo hechos relevantes para permitir una evaluación más cuidadosa de su eficacia económica y social.

El Gobierno Federal aprobó recientemente la creación de fondos inmobiliarios de inversión, ampliamente utilizados en países europeos y en los Estados Unidos para el financiamiento de proyectos de revitalización. Entretanto, ese instrumento está iniciando su operación destinando sus recursos para la adquisición preferencial de *shoppings centers* y bodegas industriales (Castelo Branco, Monteiro, 2003).

El caso de Olinda

Para la realización del estudio del proceso de financiamiento de la revitalización del sitio histórico de Olinda (Pernambuco, Brasil) fue delimitado el periodo comprendido entre los años 1979 y 2005. La fecha inicial se refiere a la formación del sistema municipal de protección del sitio histórico, creado para dar soporte al pedido de inclusión del sitio en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO, ocurrido en 1982.



Financiamiento de la revitalización en los años 1980

El sistema de protección fue constituido por una secretaría municipal de patrimonio, un Consejo de Protección, una ley de protección para el sitio

y un fondo para financiamiento en las obras del sitio histórico. El sistema consistió en una iniciativa pionera en Brasil. La idea más innovadora fue la concepción de un sistema de gestión integrado, apoyado en un fondo de financiamiento y en un instrumento de participación en las decisiones de la conservación patrimonial urbana. Los tres instrumentos no encontraban similares en las ciudades brasileñas, aquellas incluidas anteriormente en la lista del patrimonio mundial, como el caso de Ouro Preto, en Minas Gerais.

El fondo de protección de la conservación fue formado con una parte del 5% de las transferencias federales, realizadas a partir del Fondo de Participación del Municipio (FPM), para Olinda. El fondo operó entre 1980 y 1988, cuando terminó debido a la vigencia de la nueva Constitución de la República que consideró ilegal la vinculación del FPM para un uso específico. Durante la operación, el Fondo de Preservación fue utilizado para financiar las obras para la rehabilitación del espacio público y para la restauración o la readaptación de edificaciones públicas para nuevos usos. Las obras más significativas fueron la recuperación de pilas de agua, la reforma del Palacio del Gobierno, la reforma de la escuela Duarte Coelho y de la iglesia de San Sebastián.

La operación del sistema de protección de Olinda contribuyó, también, para proyectar una imagen de la ciudad como un centro de referencia para la conservación patrimonial en el país, y atrajo el interés de empresas privadas que realizaban obras de beneficio social. La empresa de petróleo Atlantic contribuyó con recursos financieros para las obras de recuperación de las pilas de agua, y la Fundación Roberto Marinho, el brazo cultural de las Organizaciones Globo de Comunicación, apoyó la restauración del mercado municipal.

En 1984 se inició otro proyecto de financiamiento de la recuperación patrimonial en Olinda, esta vez bajo la iniciativa del Gobierno Federal. Fue el Proyecto Piloto Olinda, financiado por el extinto Banco Nacional de la Habitación, que operó entre 1984 y 1989. Este proyecto consistió en la creación de un fondo específico en el BNH para financiar, con interés subsidiado, pequeñas obras de recuperación de inmuebles residenciales. El sitio histórico de Olinda era, básicamente, una área residencial de clase media donde las familias mantienen los inmuebles por muchas generaciones. A inicios de los años 1980, existía una parte considerable de resi-

dencias necesitando de reformas, especialmente para la modernización de cocinas y baños, y la sustitución de las instalaciones hidráulicas y eléctricas. El recibidor del préstamo podía realizar varias obras, siempre que fuesen secuenciales. El proyecto tuvo una aceptación muy alta, contribuyendo para innumerables obras privadas en el sitio histórico, sin embargo, no hubo continuidad a partir de 1989, debido a la crisis que alcanzó el BNH en la época (Bosi, 1986).

La crisis del financiamiento local

A finales de los años 1980, la crisis del sistema de financiamiento de la conservación patrimonial de Olinda llevó a la municipalidad a buscar soluciones alternativas para continuar los trabajos de recuperación. En 1990 fue creado un pequeño proyecto de levantamiento de recursos con las comunidades locales del sitio histórico: Proyecto Voluntarios de la Preservación. Ese proyecto consistía en la organización de un sistema de voluntariado y beneficencia local, en que la comunidad elegía una obra a ser restaurada, la municipalidad proveía la mano de obra y los servicios para los trabajos, la comunidad proveía los materiales de construcción, obtenidos de donaciones de comerciantes y empresas actuantes en el área. El proyecto tuvo un relativo éxito y operó, aproximadamente, por un año. Sin embargo, debido al fuerte componente político presente en la implementación: la participación comunitaria y el sistema de donaciones, el proyecto se descontinuó cuando la administración municipal cambió de grupo político partidista.

Los años 1990 fueron un periodo de crisis para el sistema de preservación de Olinda. El sistema dejó de funcionar por varios cambios en la estructura de la Secretaría de Patrimonio, que tuvo su misión inicial alterada para incluir los servicios de apoyo al turismo y perdió autonomía en la ejecución de sus proyectos. El término del Fondo de Preservación hizo que las acciones de conservación dependieran, casi exclusivamente, del financiamiento de la municipalidad, esto es, de las rentas presupuestarias. Esa situación fue alterada solamente por el surgimiento de la Ley Rouanet y de los programas PRODETUR y MONUMENTA.

El impacto de la Ley Rouanet

La Ley Rouanet ha venido siendo utilizada en la revitalización del sitio histórico de Olinda desde su reglamentación. En los primeros años prevalecieron los proyectos financiados por el FNC, por ser recursos venidos directamente del Tesoro Nacional. Esos proyectos fueron elaborados por la municipalidad para la restauración de monumentos y la recuperación de los espacios urbanos del sitio histórico, como los proyectos de la Plaza de la Sé, de la Biblioteca Pública y de las iglesias del Rosario y del Amparo. Este último fue objeto de una experiencia pionera en la formación de sociedad público-privada. La Fundación Roberto Marinho aportó recursos elevados para la restauración de la iglesia por medio de captación de recursos junto a empresas privadas que recibían a cambio la vinculación de su imagen institucional en los espacios publicitarios de la Red Globo de Televisión.

Sin embargo, a partir del año 2000, los proyectos de la municipalidad dirigidos al FNC disminuyeron debido al aumento del uso del instrumento del *mecenazgo*, de la Ley Rouanet. Por esa vía, los productores culturales desarrollan y aprueban proyectos culturales para el sitio histórico de Olinda y, después de su aprobación, buscan empresas privadas que se dispongan a pasar parte del impuesto a la renta para la realización del proyecto. El mecanismo del mecenazgo constituye, hoy, una de las más importantes fuentes de financiamiento para los proyectos de revitalización del sitio histórico de la ciudad⁵.

El éxito de ese mecanismo está, en gran parte, centrado en la formación de coaliciones de actores y de circuitos económicos nuevos que reúnen empresas de servicios de promoción cultural, grandes empresas con grandes programas de promoción de la imagen institucional, mediante el financiamiento de productos culturales, políticos y administradores locales, que se benefician de la imagen creada por la aplica-

5 Los datos sobre el volumen de proyectos aprobados en Olinda son desconocidos. La Coordinadora de la representación del Ministerio de Cultura en el Nordeste declaró, en entrevista, que el sistema de información sobre los proyectos de la Ley Rouanet no permite la agregación por municipios. Por otro lado, la Prefectura Municipal de Olinda también no recolecta esas informaciones, a pesar de la gran importancia de los proyectos para la gestión de la revitalización del sitio histórico.

ción de los proyectos, y organizaciones no gubernamentales, que son beneficiarias finales, o intermediarias, en la realización de proyectos culturales.

El creciente volumen de proyectos a ser financiados por la Ley Rouanet está generando problemas de gestión en el sitio histórico. Como esos proyectos son elaborados por entidades privadas, sin cualquier participación de la gestión pública de la conservación, la ejecución es realizada fuera de la planificación municipal propensa a crear distorsiones en el funcionamiento del sitio histórico. Mientras tanto, la municipalidad se ve presionada a aceptar los proyectos, pues representan recursos adicionales que no podrían ser captados por medio de los instrumentos a su disposición o financiados con recursos presupuestarios.

A partir de mediados de los años 1990, las otras fuentes de financiamiento fueron las de los programas federales para la promoción del turismo y preservación urbana: los programas PRODETUR y MONUMENTA.

El programa Monumenta

El sitio histórico de Olinda fue incluido en el programa Monumenta en 1997, junto con el grupo reducido de ciudades escogidas para la primera fase del programa. Monumenta fue estructurado para financiar actividades dentro de cinco componentes: inversiones integradas en áreas del proyecto; fortalecimiento institucional; promoción de actividades económicas; capacitación de artífices y de agentes locales de cultura y turismo, y programas educativos sobre el patrimonio histórico.

El esquema de financiamiento fue organizado para que el gobierno brasileño fuese el responsable por el préstamo y, también, el responsable técnico general. Los municipios serían los beneficiados por las inversiones y por la elaboración y acompañamiento técnico de los proyectos. El esquema de préstamo implicaba que los municipios debiesen asumir una contrapartida de 30% del financiamiento para sus proyectos en el rubro 'inversiones integradas en áreas de proyecto'. Los proyectos no incluidos ahí no tendrían contrapartida municipal.

Para el sitio histórico de Olinda, hasta 2005 fueron realizadas, con recursos del Programa, cinco intervenciones en edificaciones destruidas,

incluyendo museo, iglesias y un observatorio astronómico⁶, y once intervenciones en espacios públicos⁷. Para el año de 2006 están previstas la creación de un centro de entrenamiento para artífices constructores y la recuperación de inmuebles privados. El total de inversión en el proyecto del sitio histórico de Olinda es de aproximadamente, R\$ 6,3 millones: provienen R\$ 4,84 millones de un préstamo del BID y R\$ 1,45 millones, de una contrapartida.

La ejecución del Monumenta en Olinda mostró que es un programa que exige un aporte elevado de recursos locales debido, principalmente, a la extrema lentitud en la fase de elaboración, evaluación y aprobación de los proyectos y de las dificultades burocráticas para las licitaciones y la liberación de recursos para las obras. Hasta 2005, el programa había utilizado solamente R\$ 1,7 millones de los recursos previstos (35,24%). En el año de 2006, año de cierre del programa, deberán ser realizadas todas las obras restantes. La exigencia de una contrapartida de 30% también constituye un factor agravante en la ejecución del programa, pues significa un aporte elevado de los recursos locales, para una municipalidad con capacidad financiera muy baja. La concentración de las obras en los dos últimos años del programa acarreará un fuerte compromiso de las rentas municipales, impidiendo la ubicación en otros proyectos importantes de la ciudad.

El Fondo de Preservación de Olinda, previsto en el reglamento operativo del Monumenta, fue creado en 1999, pero aún no fue activado debido a la falta total de recursos. El Municipio no depositó las partes anuales de mantenimiento ni inició el cobro de tarifas y entradas en los museos, iglesias y estacionamientos, como estaba previsto.

El programa PRODETUR II

Olinda vino a participar solamente de la segunda fase del programa PRODETUR. La gestión y el préstamo serán responsabilidad del Estado de

6 Las obras fueron: Anexo del Museo Regional, Iglesia del Carmo, Iglesia Nuestra Señora del Amparo, Iglesia Nuestra Señora del Rosario y Observatorio del Alto de la Sé.

7 Las obras fueron: Beco Bajado, Estacionamiento del Fortim, Estacionamiento del Largo de la Concepción, Estacionamiento del Rosario, Estacionamiento del Varadouro, Estacionamiento de los Milagros, Largo del Cruzeiro de San Francisco, Recalificación de las veredas, Recalificación del Parque del Carmo, Reurbanización del Fortim, Calle Saldaña Marinho.

Pernambuco. Para Olinda, fueron escogidos seis proyectos: la elaboración de proyecto interpretativo para el patrimonio histórico y cultural del sitio histórico; la implementación del sistema de destino final de residuos sólidos del municipio; la recalificación y complementación del Mercado Eufrasio Barbosa, el Centro de Cultura Popular; la recalificación de la Plaza del Alto de la Sé; la recalificación de la Av. Olinda y del Largo de Varadouro, y la reurbanización de la orla marítima. El proyecto de recalificación del Alto de la Sé, área de la fundación de la ciudad y su principal punto de atracción turística, requiere recalificar el espacio urbano del área, construir un mirador en el tope de la caja de agua de la ciudad y crear un mercado cubierto para los artesanos que hoy día ocupan los espacios públicos. La inversión total será de US\$ 4,72 millones: 1,5 millones de préstamo del BID y una contrapartida de US\$ 3,22 millones asumida por la Unión, Estado de Pernambuco y Olinda.

La experiencia adquirida por la municipalidad con la operación del Monumenta y del Prodetur, asociada al acompañamiento de los proyectos culturales privados, contribuyó a alterar el sistema de gestión de la conservación urbana del sitio histórico. El sistema de preservación, creado en los años 1980, dejó de existir, y la Secretaría del Patrimonio perdió las funciones de monitoreo y control del uso del suelo, dejó de ser una agencia de regulación urbanística y conservación urbana. El nuevo foco de la Secretaría es elaborar proyectos especiales para la captación de recursos externos para la promoción cultural, según una estructura ad hoc ajustada a las oportunidades que se presentan a cada momento, sean ellas las leyes de incentivo cultural o los programas especiales de financiamiento. Ese ajuste llevó la Secretaría a adoptar una gestión que favorezca la acción de los productores culturales, especialmente en el uso de los espacios públicos como soportes de eventos de música, exposiciones y *shows*; es decir, los proyectos que más fácilmente reciben apoyo del mecenazgo. En 2005, en una conferencia municipal para la cultura promovida por la municipalidad de Olinda, la administración local propuso la disolución del Consejo de Preservación y su sustitución por un Consejo de Cultura que disminuiría el control sobre la conservación urbana, especialmente sobre las acciones en los espacios públicos y privados.

La gestión es también la actividad que define el éxito o no de los proyectos financiados por el Prodetur y por el Monumenta. La sustentabili-

dad de esos proyectos, a largo plazo, dependerá de un sistema complejo de gestión público-privada que requerirá una práctica completamente diferente de aquella gestión de los proyectos de promoción cultural financiados por las leyes de incentivos.

El caso del Barrio del Recife

El estudio del financiamiento de la revitalización en Recife fue delimitado al período de 1993 a 2005. La fecha inicial se refiere al inicio del Plan de Revitalización del Barrio del Recife (PRBR). Por lo tanto el análisis está limitado a los financiamientos para el área del Barrio del Recife, la parte más antigua del centro histórico de la ciudad.

Financiamiento local del Plan de Revitalización del Barrio del Recife

Hasta el inicio del PRBR, el financiamiento de la conservación del centro histórico del Recife seguía un patrón similar al de todas las ciudades históricas del Brasil. El financiamiento tenía como fuente los recursos del Gobierno Federal, por medio de los recursos presupuestarios, y de los programas especiales del IPHAN, o los de la municipalidad.

A partir de 1983, el centro histórico del Recife sufrió una degradación urbana profunda causada por la descentralización de las actividades urbanas terciarias (Zancheti, 2005) y llegó a ser caracterizado como una periferia urbana central (Zancheti et. al., 1998).

El PRBR fue un instrumento de planificación que marcó un momento inflexible en el proceso de degradación. El Plan pretendía la revitalización del área por medio de un cambio profundo en los usos, teniendo en cuenta la introducción del comercio al por menor, los servicios empresariales modernos, de recreación y diversión, y de apoyo al turismo. La estrategia de acción utilizada fue la de la ejecución de un plan de obras de mejoramiento del espacio público, compra y reforma de inmuebles, y creación de una unidad de gestión específica para el barrio, con autonomía y decisión.

El Plan fue un referente como proyecto de desarrollo local en Brasil y se distinguió de otros proyectos de revitalización urbana en ejecución en

aquel momento. Diferente de la forma tradicional de implementación de planes, el Gobierno Municipal adoptó una política de negociación de partes con los agentes privados locales, pues consideró fundamental la adhesión de los inversionistas privados al Plan y, al mismo tiempo, demostró que la revitalización podría constituirse en una propuesta viable de retorno económico de las inversiones. En ese sentido, el PRBR no fue concebido como un documento normativo, sino como una pieza en el juego de negociación, que pretendía demostrar la viabilidad económica del proyecto y servir como guía de la acción pública⁸. El Plan sintetizaba el papel a ser desarrollado por el poder público municipal, sus compromisos, y diseñaba las partes con los agentes privados.

El PRBR se inició con la recuperación de espacios públicos en un área específica del barrio, la Calle del Bom Jesús, identificada como un polo de inversión. Inmediatamente después de esas acciones iniciales, la Prefectura procuró formar sociedades con empresas privadas para la recuperación y mantenimiento de las plazas públicas del área. El éxito de la iniciativa propuesta demostró la viabilidad de la implementación del Plan basada en la acción privada.

Otra iniciativa decisiva para el éxito del Plan, especialmente para la atracción de inversionistas privados, partió de la Fundación Roberto Marinho (FRM) que propuso a la Prefectura el proyecto Colores de la Ciudad. Ese proyecto consistía en pintar las fachadas de los edificios de la Calle del Bom Jesús, utilizando tintas entregadas por una gran empresa multinacional. Los propietarios de los inmuebles recuperarían las fachadas, dando el material de construcción y mano de obra, y la Prefectura recuperaría el espacio público.

La FRM realizó una gran campaña publicitaria en la televisión sobre el proyecto y para promover la Calle del Bom Jesús como un nuevo polo de actividades de recreación y diversión de la ciudad. En 1994, después del lanzamiento del proyecto Colores de la Ciudad, quedó claro que no sería fácil convencer a los propietarios de inmuebles a adherirse al proyecto sin esquemas de financiamiento de bajo costo. Las edificaciones estaban muy degradadas y las actividades existentes no mostraban ninguna tendencia al

8 EL PRBR fue uno de los primeros proyectos urbanos locales en realizar un análisis de costos y beneficio social y económico para evaluar su viabilidad y sustentabilidad.

respecto. Al inicio, pocos propietarios adhirieron al proyecto y la Prefectura, para enfrentar el problema, amplió el contrato con la empresa responsable de la elaboración del plan de utilización de los inmuebles de la calle para incluir una oficina de negocios del polo, cuya función sería articular a los inversionistas con los propietarios de los inmuebles. También negoció con la Fundación Roberto Marinho una expansión del área del proyecto Colores de la Ciudad, para incluir inmuebles de gran valor simbólico y de propiedad de asociaciones empresariales locales. Además, en esta fase, la Prefectura inició obras de recuperación del espacio público de la Calle del Bom Jesús (nueva vereda, ordenamiento de cables eléctricos y mobiliario urbano). La acción más importante fue la desapropiación de cinco inmuebles que estaban en avanzado estado de deterioro físico. Tal acción fue vital para la continuación del proceso, pues permitió a la Prefectura negociar con los inversionistas la ocupación de los mismos con nuevos usos y así iniciar la consolidación del polo.

La finalización de las obras públicas en la Calle del Bom Jesús, el inicio de las obras en los inmuebles desapropiados y la recuperación de la Asociación Comercial y de la Bolsa de Valores hicieron que la adhesión al “Colores de la Ciudad” ganase impulso. A mediados de 1995 comenzaron a funcionar los primeros bares y restaurantes del polo. El esquema de financiamiento de ese proceso fue el de la utilización de varias fuentes del presupuesto municipal en un arreglo concentrado que permitiera alcanzar el volumen necesario de recursos para la inversión inicial. Paralelamente, la municipalidad propuso al Gobierno del Estado de Pernambuco la inclusión de proyectos del PRBR en la línea de acción sobre el patrimonio histórico del recién lanzado programa Prodetur.

Entre 1993 y 1996, las inversiones públicas en el Barrio del Recife fueron realizadas básicamente por la Prefectura de la ciudad de Recife, con una pequeña participación del Gobierno del Estado en la mejoría del sistema de abastecimiento del agua. Las inversiones totalizaron R\$ 2,66 millones distribuidos entre: desapropiaciones de inmuebles, 8,04%; elaboración de proyectos, 20,06%; obras, 71,9%. Las inversiones privadas aplicadas en la recuperación de inmuebles fueron estimadas en, aproximadamente, R\$ 2,85 millones. (Zancheti et. al., 1998). La fuente de financiamiento del gasto privado fue, básicamente, el ahorro de los empresarios. No fue creada ninguna línea especial de apoyo financiero para esos

emprendedores, a no ser la utilización de la exención por parte del impuesto predial y territorial, calculada de acuerdo con el grado de 'restauración' de cada edificación.

Después del éxito y el ímpetu acelerado de las inversiones, el PRBR dejó de ser una prioridad para las sucesivas administraciones municipales. Entre 1998 y 2005, la inversión pública municipal fue insignificante y concentrada en la promoción de eventos culturales o en pequeñas obras de mantenimiento (Viera, 2006). Por ejemplo, entre 2001 y 2005, la municipalidad invirtió solamente R\$ 714,92 mil, una cantidad claramente insuficiente para mantener la continuidad de la revitalización. Los programas nacionales de apoyo a la revitalización, esto es, el Monumenta y el Prodetur, se convirtieron, entonces, en las principales fuentes de financiamiento para el PRBR.

Programa Prodetur

El programa Prodetur I representó una inyección de recursos importante para la revitalización, especialmente la destinada al equipamiento urbano. Fueron financiadas la recuperación de teatros, la creación de espacios culturales, la recuperación de puentes, calles y plazas, la reforma del almacén del puerto para la creación del terminal de pasajeros para recibir navíos de turismo, la señalización urbana, a más de la recuperación de algunos inmuebles. También el Prodetur fue utilizado para la compra de equipamientos de informática y capacitación de los técnicos de la Oficina del Barrio del Recife, órgano responsable por la gestión de la revitalización. El Prodetur I financió una inversión de US\$ 4,65 millones: US\$ 2,58 millones de préstamo del BID y US\$ 2,07 millones de contrapartida local.

El Prodetur II será un programa para proyectos que complementen las realizaciones del Prodetur I. Serán utilizadas obras para la ampliación del Museo de la Ciudad, la recalificación de la principal avenida del Barrio del Recife y proyectos de interpretación urbana para apoyo a los turistas. Están previstas inversiones de US\$ 2,06 millones, con una contrapartida de solamente US\$ 600 mil.

Programa Monumenta

A partir de 1996, la revitalización del Barrio del Recife pasó a integrar el programa Monumenta. Ese programa alteró profundamente la trayectoria de la revitalización del barrio, pues, para que el área fuera insertada en el programa, la municipalidad creó un nuevo polo de inversión, el de la Calle de la Alfandega, sin antes consolidar y expandir el polo del Bom Jesús para sus alrededores. Monumenta exigió la elaboración de proyectos que proporcionaran retorno económico y financiero de modo que, a largo plazo, fuera garantizado el mantenimiento de las obras sin la inyección de nuevos recursos públicos. Esa exigencia llevó a que se elaboren proyectos de recuperación de inmuebles para las actividades del comercio y servicios de gran porte: el centro de servicios de diversión y recreación del Chanteclair, asociado a un *shopping center*. Ambos son de propiedad privada, pero viabilizados con financiamiento público, por medio de la sección de terrenos públicos para la construcción de grandes parqueaderos, además de los financiamientos de la inversión privada, por medio de préstamos de bancos públicos con intereses abajo del costo del mercado.

Las otras obras del Monumenta son complementos del nuevo polo, como la mejoría del espacio público, la recuperación de fachadas de los inmuebles en el área de intervención y los préstamos para la recuperación de inmuebles privados. El valor de la inversión será de R\$ 8,18 millones: R\$ 5,7 millones de préstamo del BID y R\$ 2,25 como contrapartida del municipio.

El Monumenta en Recife fue también un programa de alto costo para la municipalidad y de ejecución muy lenta. Las primeras obras del programa se iniciaron en 2000, después de cuatro años de elaboración de proyectos y negociación entre los actores involucrados. La sustentabilidad económica y financiera del proyecto aún espera ser examinada. Similar a Olinda debía ser creado un Fondo de Preservación que, hasta 2005, no había sido reglamentado ni recibido las contribuciones anuales de la municipalidad.

Otros financiamientos

El relativo éxito de la revitalización del Barrio del Recife llevó a que nuevas iniciativas de desarrollo local se realicen en el área. Dos merecen destacarse.

La primera fue la formación de una sociedad pública-privada para embutir los cables de energía eléctrica y telefonía. El financiamiento del proyecto fue realizado por la Fundación Roberto Marinho con el apoyo del mecenazgo, utilizando los mecanismos de exención fiscal de la Ley Rouanet. A pesar del inicio acelerado de las obras, el proyecto fue interrumpido abruptamente antes del término, y hasta el presente (2006) no ha sido retomado debido a las dificultades de la Fundación Roberto Marinho de captar los recursos necesarios por el mecanismo del mecenazgo.

En 1998 fue elaborada la segunda iniciativa, el Puerto Digital, un polo de empresas de tecnologías de la información y comunicación, que vino a ser un proyecto de impacto que cambiaría el curso de la revitalización. Ese proyecto consistió en la formación de un fondo de inversión no reembolsable de R\$ 33 millones, financiado con recursos del Gobierno del Estado de Pernambuco, para la creación de una infraestructura de comunicación basada en fibra óptica, la adquisición y la recuperación de inmuebles en el barrio, la formación de un fondo para incubación de empresas privadas de información y, especialmente, la formación de una institución semipública de gestión del consorcio de las empresas del Puerto Digital. Ese proyecto llevó a la formación de una coalición de intereses públicos y privados hasta entonces jamás vista en el Estado de Pernambuco. Esa coalición reunió los gobiernos municipal y estatal, las empresas de tecnología locales, las filiales de las empresas extranjeras, la Universidad Federal y un gran número de pequeños empresarios de los servicios de tecnologías de la información y de la comunicación. A partir de la presión de la coalición, el Gobierno del Estado creó un mecanismo de rebaja fiscal del impuesto de circulación de mercaderías (ICMS) para las empresas del Puerto, y la Alcaldía de la Ciudad del Recife también consiguió aprobar una Ley con un mecanismo similar para la reducción de 60% del impuesto sobre servicios (ISS) de las empresas del Puerto. Entre 2000 y 2002, esos dos instrumentos consolidaron el Puerto Digital que, al final de 2005, reunía más de ochenta empresas.

La inyección de los recursos del Puerto Digital alteró la trayectoria de la revitalización en el barrio. En los primeros años del proyecto, la posible llegada de empresas de servicios modernos alteró las expectativas de inversiones privadas, antes concentradas en los servicios de recreación y diversión, y alteró principalmente las expectativas de los propietarios de inmuebles en cuanto al valor de sus propiedades. Los precios de venta y arriendo de los inmuebles aumentaron, provocando que las actividades más tradicionales no pudiesen pagar los nuevos costos. Las pequeñas empresas de tecnología, el principal objetivo del Puerto Digital, también fueron perjudicadas por la valorización inmobiliaria, pues los nuevos valores de los inmuebles solamente podían ser asumidos por empresas mayores o consolidadas en el mercado.

En 2004, la entrada en operación del *shopping center* reforzó la tendencia de valorización inmobiliaria, tornando al Barrio del Recife en una zona urbana de altos arriendos comerciales. El *shopping* atrajo otras empresas de alimentación, como bares y restaurantes, creando una fuerte competencia con las que estaban en el polo de la Calle del Bom Jesús, llevando a que, entre 2004 y 2005, varios negocios fueron encerrados en ese polo a causa de la fuerte competencia.

Actualmente, el Barrio del Recife se caracteriza por ser un área urbana de alta concentración de empresas de servicios modernos, con el apoyo de empresas de alimentación, cultura y recreación, exactamente a la inversa de lo que persistió entre 1993 y 2000. Es un barrio de intensa actividad diurna y no más nocturna, como en los primeros años de la revitalización.

La Ley Rouanet es otro factor importante también para explicar los nuevos rumbos de la revitalización del Barrio del Recife. El financiamiento de proyectos culturales de utilización del espacio público, especialmente espectáculos de música popular, aumenta continuamente en los últimos años, favorecido por la reforma de la Plaza del Marco Zero, realizada en el año de 2000, con recursos captados por medio del instrumento del mecenazgo. Esa plaza se tornó en un teatro al aire libre, activo prácticamente todo el año, con centenares de eventos promovidos por grandes empresas del Estado y del país. También la mayoría de las actividades culturales ofrecidas por el barrio depende de los esquemas de financiamiento de esa Ley, como por ejemplo, las exposiciones y muestras de los centros culturales y galerías de arte, los espectáculos de los teatros y de los

talleres de artistas plásticos, entre otros. La Ley Rouanet constituye la principal fuente de recursos para empresarios que participan de las sociedades público privadas en los proyectos del Monumenta, como el *shopping center* y el centro de espectáculos Chanteclair.

El financiamiento de la rehabilitación de inmuebles privados, utilizando los fondos de la Caja Económica Federal (CEF) no fue exitoso en el Barrio del Recife. Desde el inicio de la implementación del PRBR, se discute la necesidad de introducir viviendas en el área. Mientras tanto, la valoración inmobiliaria prácticamente invalidó la conversión de parte del *stock* construido en unidades residenciales. El costo del inmueble asociado al financiamiento de la conversión eleva el precio de venta del inmueble a un nivel fuera del mercado de residencias de familias pequeñas de la clase media, grupo preferencial para comprar departamentos en inmuebles antiguos. El financiamiento de la CEF está siendo utilizado, con éxito en áreas de la periferia del centro histórico, donde el precio de los inmuebles aún es bajo.

El financiamiento y la gestión de la revitalización

El caso de la implementación del PRBR es, igualmente, un ejemplo de la estrecha relación entre la forma de financiamiento y la gestión de la revitalización. Como ya se ha visto, se puede dividir la gestión de la revitalización del Barrio del Recife en dos períodos: el de la gestión conforme a los principios de desarrollo local, y la gestión a partir de fondos externos.

En el primer período, el sistema de gestión fue moldeado para atraer inversionistas locales para los emprendimientos del plano, con el apoyo de las acciones de la municipalidad calcadas en la utilización de los fondos públicos locales. En el segundo momento, la gestión pasa a privilegiar la captación de recursos de los programas nacionales, el Prodetur y el Monumenta. En ese movimiento, la gestión cambió en relación a la formación de coaliciones de intereses económicos y políticos. En el primer momento, los actores involucrados en el proceso eran del municipio o de la región. En el segundo, los actores fueron aquellos que consiguieron ganar el apoyo de agentes financieros nacionales e internacionales. La nueva coalición se centró en los actores con capacidad de comando de recursos finan-

cieros de mayor porte, que tienen acceso a los programas culturales de las grandes empresas públicas o privadas, o a esquemas de financiamiento de bancos estatales, como el BNDS y la Caja Económica Federal.

En 2005, la municipalidad cerró las actividades de la Oficina del Barrio del Recife. El argumento utilizado para justificar tal decisión fue la necesidad de crear una nueva institución que implemente un programa de revitalización para el conjunto del centro histórico de la ciudad, un área urbana decenas de veces mayor que la del Barrio del Recife. También argumentó que los sistemas de financiamiento disponibles, todos de origen externo, requerían organizaciones más complejas para actuar eficientemente en la captación y aplicación de recursos. Esos argumentos muestran que el cambio de enfoque de la revitalización minimizó la importancia de los recursos y de las coaliciones de actores locales.

Conclusiones

La experiencia pionera de financiamiento de revitalización de Olinda no tuvo continuidad a partir del inicio de los años 1990, debido al cierre del Fondo de Preservación Municipal.

Recife tuvo que concebir y desarrollar, durante la primera mitad de los años 1990, un sistema de financiamiento basado en recursos públicos y privados locales. El Plan de Revitalización del Barrio del Recife fue una iniciativa pionera en la aplicación de una estrategia de desarrollo local para la recuperación de un centro histórico de gran porte. El financiamiento fue estructurado como una sociedad público privada, pactada en el funcionamiento de un sistema de gestión enfocado en el área del proyecto y con autonomía de decisión, relativamente de la administración municipal.

A partir de mediados de los años 1990, el financiamiento de la revitalización de Recife pasó a depender de fuentes externas de recursos, especialmente de programas nacionales calcados en préstamos efectuados por el BID. Tales recursos fueron importantes para acelerar la ejecución del plan de revitalización, pero también para orientarlo en otra dirección diferente a éste. La estructura de gestión fue cambiada para tornarse una *unidad administración local* de proyectos nacionales, perdiendo, así, su

base de apoyo en los actores económicos locales. La oferta de financiamiento para otros proyectos, realizada por otros organismos de los gobiernos central y estatal, actuantes fuera de las coaliciones político-económicas que dieron soporte inicial al Plan, pusieron fin a la estrategia de financiamiento de carácter local.

El caso de Olinda, desde fines de los años 1990, sigue un patrón similar al de Recife. Las fuentes de financiamiento de la revitalización son, básicamente, externas, dependientes de préstamos del BID y de los financiamientos mediante el uso de la Ley Rouanet.

El previsible cierre de los programas de financiamiento externo a corto y mediano plazo levanta serios cuestionamientos en cuanto al futuro de la revitalización de los centros históricos de las dos ciudades.

El primero, y más importante, es respecto al desmontaje de los sistemas de gestión basados en principios de desarrollo local. Esa experiencia se está perdiendo rápidamente y está siendo sustituida por una gestión dependiente de estímulos desde el Gobierno Federal.

La segunda cuestión se centra en el fin de las coaliciones políticas y económicas que dieron soporte a las iniciativas locales y que necesitan ser recompuestas, a partir de una base completamente nueva de actores, compromisos e instituciones de negociación entre las partes, cuando el financiamiento externo de la revitalización sea cerrado.

La tercera, y última parte de la constatación, es que no existe ningún proyecto del Gobierno Federal o Estatal para la formación de fondos de financiamiento específicos para garantizar la continuidad de los programas de revitalización existentes. Las municipalidades no poseen un sistema ágil de movilización de recursos que pueda sustituir a los que dejarán de existir en breve.

Debido a este panorama se torna urgente repensar el sistema de financiamiento actual, en el sentido de rescatar una dinámica basada en la movilización de los recursos locales, sean públicos o privados, la cual pueda mantener las conquistas de la revitalización de los últimos quince años en Olinda y Recife.

Bibliografía

- Bernardino A. P. S. (2005): Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, V. 12, N. 23, pp. 53-72.
- Bosi V. (1986): Núcleos históricos: recuperação e revitalização, a experiência de Olinda. *Revista do Patrimônio*, n. 21, pp.134 – 146.
- Castello Branco C. E., Monteiro E. M. A. R. (2003): Um estudo sobre a indústria de fundos de investimentos imobiliários no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, Dezembro, pp. 261-296.
- Vieira N. (2006): *Gestão de áreas históricas: o valor cultural e o valor econômico em processos de revitalização de centros históricos do Brasil*. Tese de Doutorado inédita. Recife: MDU/UFPE.
- Zancheti S. M. (2005): Development versus urban conservation in Recife: a problem of public management. *City & Time* 1 (3): 2. En: <http://www.ct.ceci-br.org>.
- Zancheti S. M. (2001): Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada. In: Carrión F., *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO/Banco Interamericano de Desarrollo/ Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia/FLACSO. pp. 237-251.
- Zancheti S. M. (1998): Plano de Revitalização do Bairro do Recife. In: Zancheti S. M., Lacerda N., Marinho G., *Revitalização do Bairro do Recife: plano, regulação e avaliação*. Recife: Editora Universitária UFPE. pp. 7-61

Sítios Web

- Companhia Hidro-Elétrica do Rio São Francisco. http://www.chesf.gov.br/patrocinio_roteiro.shtml. (Acceso: 07/01/2006, 11:23).
- Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=204>
- Porto Digital. <http://www.portodigital.org/>
- Programa de Revitalização de Sítios Históricos, PRSH. <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/>

- prsh.htm#saiba. (Acesso: 22/01/2006, 20:20).
Programa Cultural Petrobras.
<http://www2.petrobras.com.br/CulturaEsporte/>.
(Acesso: 07/01/2006, 11:20).
Política Cultural do Banco do Brasil.
<http://www.bb.com.br/appbb/portal/bb/ctr/PoliticaCultural.jsp>.
(Acesso: 07/01/2006, 11:20).
Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil.
http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Visao/gerados/prodetur_visao_geral.asp. (Acesso: 07/01/2006, 12:22).
Programa Monumenta. <http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php>
(Acesso: 07/01/2006, 12:24).
Monumenta, *Regulamento Operativo*.
<http://www.monumenta.gov.br/upload/monumenta/20.pdf>
(Acesso: 09/01/2006, 14:48).

Entrevistas

- Tarciana Gomes Portella, Coordenadora da Representação Regional do Nordeste do Ministério da Cultura. Entrevista telefônica em: 18 de janeiro de 2006.
Luís Castanha, Diretor do Programa Prodetur, Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco. Entrevista em: 16 de janeiro de 2006.
André Pina, arquiteto da Secretaria de Patrimônio Ciência e Cultura da Prefeitura Municipal de Olinda. Entrevista em: 4 de janeiro de 2006.

Documentos

- Monumenta. *Projeto Olinda, Prestação de Contas Nº 21 Convênio 045/2000, Período 01 A 31/12/2005*. Olinda: Secretaria de Patrimônio, Ciência e Turismo de.
Governo do Estado do Pernambuco. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, Unidade Executora Estadual do PRODETUR-UEE/PE. *Matriz Financeira do Prodetur II*. (Planilha eletrônica).
PRODETUR Pernambuco, *Matriz de Financiamento*, SDETE/UEE-PE. (Planilha eletrônica).

**Reflexiones sobre
centralidades**

Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo

Salvador Schelotto

Las preocupaciones, acciones y programas tendientes a la recuperación y revitalización del centro histórico¹ de la ciudad de Montevideo, capital del Uruguay, se originan hacia comienzos de los años 80 y continúan hasta el presente.

Ellos abarcan parte de dos grandes trayectos históricos: en primer lugar, el último tramo de la dictadura militar (1980-1984) y en segundo lugar, el período de transición hacia la democracia y reinstitucionalización del país (1985-2006) que llega hasta el momento actual.

No fue casual el inicio de las preocupaciones por la preservación del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad vieja de Montevideo. Hacia fines de los años 70 se aceleró un proceso de devastación de dicho patrimonio y de drástica expulsión de la población residente mientras que, por otra parte, las ideas relacionadas con la conservación y rehabilitación del mismo formaron parte de la lucha democrática y de la resistencia cultural contra la dictadura militar. Esos dos factores conjugados explican una fuerte eclosión del movimiento social que pujó por la declaración de la ciudad vieja como patrimonio a ser preservado.

Algunos hitos significativos en ese trayecto de más de veinticinco años son:

1 A los efectos de este trabajo se asume como "centro histórico" a la llamada Ciudad Vieja de Montevideo.

- 1980: comienzo de la actividad del Grupo de Estudios Urbanos (GEU), liderado por Mariano Arana y su primer audiovisual: Una ciudad sin memoria.
- 1982: primer decreto de protección patrimonial y creación de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja (CEPCV) por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo.
- 1983: realización del primer Inventario patrimonial de la ciudad vieja.
- 1985: asumen el primer gobierno democrático en lo nacional y en lo municipal de Montevideo.
- 1990: asume el primer gobierno municipal de izquierda (Intendente Dr. Tabaré Vázquez, actual Presidente de la República). Al momento está en desarrollo el cuarto período de gobierno consecutivo de la misma fuerza política.
- 1995: asume el segundo gobierno municipal de izquierda (Intendente Arq. Mariano Arana, líder del movimiento de preservación del patrimonio arquitectónico y urbanístico, quien gobernará la ciudad por dos períodos).
- 1996-1998: redacción y aprobación legislativa del Plan de Ordenamiento Territorial (POT-Plan Montevideo), Plan General de la ciudad y del departamento de Montevideo.
- 2000- 2003: redacción y aprobación legislativa del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja de Montevideo².

Algunos datos básicos

La ciudad vieja es a la vez el origen y el corazón identitario de la ciudad de Montevideo: constituye el núcleo central de la ciudad en el imaginario social.

Durante décadas, al igual que otros centros históricos de ciudades latinoamericanas, constituyó la centralidad urbana principal y lugar de

2 Se pueden consultar estos documentos en el sitio web de la Ilustre Municipalidad de Montevideo (IMM): [http:// www.montevideo.gob.uy](http://www.montevideo.gob.uy)

emplazamiento de las actividades “nobles” (de gobierno, comerciales, eclesiásticas, universitarias y residencia de población de altos ingresos). Gradualmente, a lo largo del siglo XX, fue transmutando su significación urbana.

Ha sufrido importantes transformaciones en los últimos 40 años y viene perdiendo en forma persistente población residente, pese a lo cual continúa mostrando signos de gran vitalidad.

En la actualidad la ciudad vieja, pese a haber cambiado de roles, alberga el distrito financiero (la *city*), la principal actividad portuaria y sus servicios anexos, buena parte del núcleo administrativo del gobierno central, actividad comercial, pequeña industria, comercio minorista y de abastecimiento cotidiano, actividad turística, cultural y de entretenimiento, así como residencial.

De acuerdo con la información catastral y censal disponible, en la ciudad vieja de Montevideo se cuenta con una superficie total de 120 ha, incluyendo ramblas y espacios públicos; el perímetro amanzanado interior, sujeto a afectación patrimonial, cuenta con una superficie aproximada de 70 ha, la que prácticamente coincide con la ciudad amurallada del período colonial.

En él residen unas 15.000 personas y se ubican aproximadamente unas 6.600 viviendas situadas en unos 1.850 lotes, de los cuales un 50.4% poseen algún tipo de afectación patrimonial o ambiental³.

La ciudad vieja concentra y reúne una alta proporción del patrimonio monumental del país y coexisten en ella diversidad de expresiones y ejemplos arquitectónicos datados principalmente de la segunda mitad del siglo XIX y de la primera mitad del XX (arquitecturas ecléctica e historicista, *art nouveau*, *art déco* y moderna ortodoxa), así como algunos pocos testimonios del período colonial.

En los últimos veinte años se han producido importantes intervenciones contemporáneas a escala arquitectónica y urbana, y se han rehabilitado numerosos espacios públicos y edificios.

3 Plan Especial Ciudad Vieja, aprobado en 2003.

La gestión del centro histórico de Montevideo

Durante los primeros años del período considerado (1982-1990) fue muy importante e innovador el papel desempeñado por la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja (CEPCV), comisión honoraria de carácter e integración multisectorial que funciona en la órbita municipal con competencias, fundamentalmente, reguladoras de la edificación y, complementariamente, de promoción. Dicha Comisión, y su grupo técnico, continúan actuando.

A partir de 1990 y hasta el día de hoy, a esta estructura inicial se agrega la nueva estructura de participación social y gestión descentralizada del Municipio de Montevideo (división territorial y de gestión de la ciudad en dieciocho zonas o distritos) en la cual actúan los Centros Comunales Zonales (servicios municipales descentralizados), Juntas Locales (órganos de gobierno local) y Concejos Vecinales (órganos electivos de participación social). La ciudad vieja, integrante de la Zona 1, junto con buena parte del área central de la ciudad, corresponde al área territorial de competencia del CCZ, Junta Local y Concejo Vecinal 1.

Para programas concretos como el Ciudad Vieja Renueva (de rehabilitación urbana y desarrollo local, con financiamiento de la UE) se ha instalado una oficina específica responsable del mismo.

Con la aprobación del Plan Especial de Ciudad Vieja se ha pretendido avanzar sustantivamente en la calidad de la gestión. En el texto articulado de dicho Plan, que es ley municipal, se estableció la creación de la oficina de gestión del mismo de manera que todo confluya.

Aún no se ha completado el proceso de instalación de dicha oficina, motivo por el cual la ejecución de muchos programas y actuaciones municipales se continúa realizando en forma sectorial y centralizada con coordinación y priorización de intervenciones a nivel del conjunto de la zona.

El financiamiento del Centro Histórico de Montevideo

Pese a que la gestión urbana y territorial de Montevideo ha avanzado sustantivamente en los últimos quince años (el POT es un indicador elo-cuente de este avance, así como la planificación derivada), los datos e

información en relación con el financiamiento del centro histórico de Montevideo, en particular los cuantitativos, se presentan incompletos y en este trabajo se muestran meramente a título ilustrativo.

En primer lugar se debe aclarar que no se dispone de información completa, consistente y centralizada en relación con el financiamiento de las muy diversas actividades y programas que se ejecutan en el centro histórico y se deben a iniciativas de diversidad de actores públicos y privados involucrados.

En segundo lugar se presenta una dificultad de orden conceptual en cuanto a la delimitación del campo de consideración de dicho financiamiento: inversiones en obras (nueva o rehabilitación, espacio público o vivienda, etc.), servicios municipales, mantenimiento, promoción económica, animación, etc.

Se presenta, a continuación, una somera descripción de las diferentes modalidades de políticas, programas y actuaciones históricamente verificadas discriminadas por el origen de los recursos y la modalidad de ejecución:

Financiamiento público

Recursos de agencias del gobierno nacional

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI): Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU) y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

- Banco Hipotecario del Uruguay: préstamos hipotecarios para vivienda (compra y construcción).
- Ministerio de Industria y Energía: exoneración de IVA a obras en monumentos históricos.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas: intervenciones viales en rambla portuaria.
- Administración Nacional de Puertos: desarrollo de servicios portuarios, nueva terminal de contenedores, terminal fluvial de pasajeros.

- Ministerio de Turismo (MINTUR): animación cultural, promoción, sede central del Ministerio.

Otras agencias:

- Recursos del gobierno municipal:
- Cartera de tierras y fincas para vivienda.
- Acciones piloto de vivienda, cooperativas de reciclaje.
- Inversiones en creación y mantenimiento de espacios públicos y redes de infraestructura y servicios municipales.
- Otras acciones y programas (bienestar social, cultura y recreación, turismo, promoción económica).
- Exoneraciones de tributos a bienes inmuebles de interés patrimonial.
- Sistema de dación de inmuebles en pago.
- Programas de mantenimiento de *stock* construido.
- Equipamientos culturales: Teatro Solís.

Recursos de programas de cooperación nacional e internacional:

- Programa “Viudad Vieja Renueva”: rehabilitación urbana y desarrollo local, Unión Europea.
- Otros programas europeos: escuela de artes y oficios (PAOF-UE).
- Inversiones puntuales: Casa de Canarias–Museo MAPI, Centro Cultural de España, sede del BID.
- Cooperación Junta de Andalucía: Plan Especial, inversión directa, fondo para rehabilitación ligera, rehabilitación en espacio público.
- Cooperación Diputación de Barcelona.
- Cooperación francesa (técnica).
- Cooperación italiana (técnica).

Acuerdos interinstitucionales:

- IMM-MVOTMA-BHU (Bruno Mauricio).
- IMM-MVOTMA Agenda quinquenio con DINAVI y DINOT.
- IMM-ANP-MINTUR (Museo del Carnaval).
- Corporación Turística de Montevideo (público-privada).

Recursos del sector privado; concertación público-privada:

- Promoción inmobiliaria privada.
- Sector financiero, comercial y servicios portuarios.
- Sector gastronómico, entretenimientos y servicios turísticos – distrito cultural.
- Convenios de patrocinio (mantenimiento de espacios públicos, etc.).
- Paseo Cultural de la ciudad vieja.
- Mercado Arte y Diseño.
- Portal Pérez Castellano.

Algunos datos y cuantificaciones⁴

A modo ilustrativo se señalan algunos datos, principalmente, de actuaciones municipales o por cofinanciación en los últimos años:

- El BHU inició a mediados de los 80 en la ciudad vieja la línea de financiación de reciclajes e hizo edificios de nueva planta, en un número importante, dejando de actuar a mediados de los 90.
- Programas piloto de reciclaje colectivo de viviendas: tres programas con 65 viviendas y ocho locales, totalmente financiados por IMM, aprox. US\$ 1:700.000.
- Rehabilitación del Teatro Solís (1ª etapa): US\$ 14:000.000.
- Ampliación de la peatonal Sarandí US\$ 250.000 (Ciudad Vieja Renueva)

⁴ Información aportada por la Arq. Patricia Roland, asesora de la División Espacios Públicos y Edificaciones de la IMM.

- Recuperación de fachadas calle Pérez Castellano Convenio IMM: US\$ 30.000, empresa INCA la pintura para las 30 fachadas.
- Programa Ciudad Vieja Renueva: 1.160.000 euros (800.000 UE, 360.000 IMM), MAPI Canarias: 800.000 euros
- Reestructura del transporte colectivo: se han invertido en obras de acondicionamiento vial y mobiliario urbano más de US\$ 500.000.

Otros programas y obras en curso o a realizar en el actual ejercicio:

- Peatonal Pérez Castellano más Plaza-Museo del Carnaval: US\$ 300.000 Junta de Andalucía más IMM.
- Cartera de Tierras y Fincas: US\$ 1.500.000 para aprox. Cien viviendas; algunas obras ya están en construcción.
- MVOTMA financia las cien viviendas.
- Convenio IMM MVOTMA para mantenimiento de *stock*: US\$ 150.000 por año (duración del convenio: tres años). Junta de Andalucía: 90.000 euros (dos años, ver último punto), IMM: 90.000 euros (dos años, contraparte Junta de Andalucía).
- Rehabilitación Edificio Jaureguiberry: US\$ 1.200.000 reciclaje más expropiación, IMM, MVOTMA, diputación de Catalunya.
- Junta de Andalucía va a aportar entre 2006 y 2007, además, 240.000 euros para espacio público.

Algunas conclusiones primarias

A manera de conclusión de esta breve presentación corresponde subrayar que no existe, como tal, un financiamiento específico de la centralidad histórica en la ciudad de Montevideo. Incluso en los planes, programas y acciones específicamente orientados hacia ese ámbito urbano característico no es sencillo distinguir o señalar los financiamientos concretos de cada actuación.

Corresponde interrogarse acerca de si ésta es una limitación determinante para el éxito de las intervenciones realizadas, dado que muchas de ellas han logrado un impacto urbano que trasciende el efecto de coyuntura y aún se proyecta al conjunto de la ciudad.

Por otra parte, es claro que se registran insuficiencias y carencias en el manejo tanto de la información como de la gestión urbana que condicionan fuertemente las actuaciones.

El conocimiento del mercado del suelo es imprescindible para poder orientar una política urbana consistente con sus objetivos.

Este conocimiento es escaso y fragmentario en la ciudad de Montevideo y su aglomeración metropolitana, motivo por el cual no contribuye a la formulación y evaluación de las políticas, programas y acciones realizados.

Otra clave a desanudar es la relacionada con las modalidades de gestión. En la medida en que no existe una modalidad integrada o unificada de gestión del conjunto de las intervenciones sobre el centro histórico, siempre está presente el riesgo de las contradicciones y aún de ejecución de lineamientos contrapuestos.

Es clásica la partición sectorializada de las políticas y las agencias correspondientes del gobierno central (transporte y obras públicas, infraestructuras y comunicaciones, energía, puertos, vivienda, etc.); a ella se suma -en forma, por cierto, bastante más atenuada- una tendencia a la sectorialización de las actuaciones municipales y aún a una fragmentación de las mismas cuando se incorporan otros actores como el sector privado o las organizaciones vecinales.

Todo ello confluye en un contexto de diversidad y heterogeneidad que, sin embargo, no contradice una dinámica de conjunto ni menos imposibilita una clara sinergia entre las diferentes actuaciones. Punto sobre el cual habría que profundizar.

Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana

Arq. Patricia Rodríguez Alomá¹

Directora Plan Maestro

Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

*El patrimonio puede ser productivo, y una eficiente explotación del mismo, siempre bajo una óptica cultural y de desarrollo social, permite dar continuidad a la obra rehabilitadora en su dimensión más integral*² Eusebio Leal Spengler

Introducción

El centro histórico es el lugar más frágil de una ciudad y, por ende, necesita de un estricto control de las intensidades en general: en la dimensión de los actores y sus aportes, en la dimensión y escala de los usos, en la búsqueda de un equilibrio imprescindible y de una equidad pluralista, por su carácter intrínsecamente heterogéneo.

Solamente a partir de un sector público local poderoso, política y económicamente, se puede actuar en el sentido responsable de recuperación del centro histórico, que no supone otra cosa que basar su desarrollo tomando como eje vertebrador la cultura y centrando la acción en la plena realización del ser humano, creador, portador y transmisor de los patrones culturales que le identifican.

1 Los datos económicos y los gráficos analíticos que ilustran este artículo, y que se encuentran al final del documento, fueron realizados por el Lic. David Viciado, especialista del Departamento de Análisis de la Dirección Económica de la Oficina del Historiador.

2 Leal Spengler, Eusebio. Entrevista en el diario Tribuna de La Habana.

Según F. Carrión el centro histórico en su totalidad debía constituir un gran espacio público: al asociársele directamente a conceptos identitarios, se presuponen derechos sobre su uso y su apropiación por parte de toda la ciudadanía.

Pero, en la mayoría de los casos, la recuperación física de estas zonas antiguas de la ciudad no ha ido acompañada de claras políticas sociales, lo que ha traído como resultado la aparición de un fenómeno conocido en los debates internacionales como *gentrificación* (entendida por algunos como un mal necesario): el patrimonio urbano y arquitectónico, bellamente restaurado, sufre un significativo cambio social no por la resolución de los conflictos sino por la expulsión de los mismos hacia otras zonas de la ciudad. El redescubrimiento del centro, a partir de la aplicación de una lógica de mercado, aún considerándole los valores culturales, cambia su génesis heterogénea hacia un patrón de desarrollo francamente elitista.

El regreso de las clases poderosas al centro y la revalorización general de la zona, a partir del desarrollo urbano pautado por el mercado de suelo, deja fuera del juego a aquellos que no son capaces de responder a las exigencias del propio mercado creado, generándose un “natural” proceso de exclusión.

Es por ello que planteamos que sólo a partir de políticas públicas locales, articuladas en todos los niveles, y con suficientes instrumentos de gestión tanto sociales como económicos, se está en condiciones de actuar como interlocutor con otros sectores con intereses en participar en la rehabilitación integral de tan significativo territorio.

El caso de la Habana Vieja

El Centro Histórico y el Sistema de Fortificaciones Coloniales de la ciudad de La Habana, villa fundada en 1519, son considerados desde 1978 Patrimonio Cultural de la Nación, y fueron declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, en el año 1982.

La creación del Centro Nacional de Conservación Restauración y Museología, en el mismo año 82, y como un proyecto del PNUD y UNESCO, dinamizó el trabajo de identificación de los valores patrimo-

niales del país y sentó las bases para una sistemática formación de recursos humanos especializados en todas las escalas de la recuperación patrimonial.

El aval que significa pertenecer al listado del patrimonio mundial, así como los llamamientos que UNESCO ha realizado en campañas de salvaguarda, junto al esfuerzo permanente de Cuba, sin dudas ha llamado la atención de la comunidad internacional, que se ha ido sumando a este esfuerzo, a partir de los resultados cada vez más alentadores de la obra rehabilitadora.

La inclusión en la lista del Patrimonio Mundial significó, en primera instancia, una responsabilidad aún mayor de la nación en el sentido de garantizar su salvaguarda, que ya había comenzado en 1981 con el establecimiento del Primer Plan Quinquenal de Restauración.

Para la implementación de estos planes quinquenales, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana³ fue responsabilizada, por la más alta dirección del país, con la restauración de la Habana Vieja. En un principio, el Estado asignó centralmente un presupuesto para la restauración que fue aplicado hasta inicios de la década de los 90. Posteriormente, a partir de la peor crisis económica que viviera el país debido a la caída del bloque socialista, fue necesario cambiar la óptica de financiamiento hacia un concepto de autofinanciamiento integral.

El centro histórico de La Habana, de 214 hectáreas con 3.370 edificaciones (de ellas 551 son monumentos arquitectónicos) y con una población que asciende a 66.742 personas que habitan en 22.623 viviendas, fue declarado Zona Priorizada para la Conservación, mediante el decreto Ley 143, de octubre de 1993, del Consejo de Estado, y Zona de Alta Significación para el Turismo por el Acuerdo 2951 del Consejo de Ministros, de noviembre de 1995.

Las declaratorias patrimoniales, de estratégica importancia para la continuidad del proceso rehabilitador, trajeron por consecuencia, entre otros aspectos, la aplicación de nuevos esquemas financieros que han permitido la sostenibilidad económica y social del territorio.

La Oficina del Historiador de la Ciudad cuenta, para ello, con un fuero legal especial que la ha dotado de la autoridad necesaria para gestio-

3 Fundada por el Dr. Emilio Roig de Leuschenring en 1938 Su labor ha sido continuada, desde 1967, por el actual Historiador de la Ciudad, Dr. Eusebio Leal Spengler.

nar la recuperación del Centro Histórico, a partir de un proceso económico autofinanciado que posibilita desarrollar, por vía estatal, una economía local mediante la cual se invierte en el área urbana lo que ella misma genera.

Se implementó un sistema empresarial propio mediante la creación de una compañía (Habaguanex S.A.) para la explotación de la actividad turística, hotelera y extrahotelera en general, que opera bajo un esquema de sociedad anónima donde la Oficina del Historiador es la accionista principal, lo cual le permite recaudar la mayoría de las ganancias.

Más tarde se creó la Inmobiliaria Fénix S. A. que, bajo el mismo criterio, aporta también sus ganancias a la obra rehabilitadora.

A estas dos sociedades se han sumado una serie de empresas de diverso tipo que también aportan recursos, por lo cual puede afirmarse que, hoy en día, la Oficina del Historiador cuenta con un potente sistema empresarial del cual obtiene los recursos necesarios para autofinanciar, en moneda libremente convertible, las inversiones que garantizan la sostenibilidad del proyecto.

Se perfeccionó, entonces, una Dirección Económica que, a manera de “casa financiera”, redistribuye las ganancias con un esquema de “flujo de caja” donde según van ingresando los recursos, estos son inmediatamente aplicados al cumplimiento de un plan de inversiones previamente pactado. Es decir, el sistema empresarial de la Oficina del Historiador es el principal aportador de la riqueza que garantiza la rehabilitación del centro histórico y la realización de un amplio programa de acciones culturales y sociales que dan una dimensión integral al proyecto.

Esta vía ha producido en una década (1994–2004) 216 millones 835 mil dólares que, junto a otras fuentes de ingresos, han completado un total de 247 millones 70 mil dólares que han sido reinvertidos en la recuperación de, prácticamente, un tercio del territorio del centro histórico.

Otra fuente importante de obtención de los recursos financieros es la contribución a la rehabilitación: una modalidad de impuesto aplicado a toda actividad económica que se desarrolle en el territorio y que no es administrada por la Oficina del Historiador. Bajo este esquema se cobra 5% del ingreso bruto a aquellas entidades económicas que tienen sus operaciones en moneda libremente convertible y 1% a aquellas que operan en moneda nacional. El monto total, en la década citada, por este concep-

to ha sido de 16 millones 214 mil dólares.

La clara vocación social aplicada a la rehabilitación de la Habana Vieja, su carácter de sostenibilidad desde 1994 y los resultados obtenidos han hecho que la cooperación internacional se haya incrementado ostensiblemente en los últimos años, principalmente a partir de la entrada en el país, en 1998, de un programa de Naciones Unidas, específicamente del PNUD: el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que ha traído como consecuencia la apertura de temas (a los tradicionales proyectos de contenido cultural se han sumado otros que atienden el desarrollo de la economía local, los servicios básicos de salud y educación, la formación profesional, ente otros) y la diversidad de actores de la cooperación, que ahora es mucho más multilateral y descentralizada. Por esta vía se han obtenido, entre 1994 y 2004, 16 millones 131 mil dólares.

El dinamismo de la inversión y la capacidad de producir recursos propios movilizaron créditos de la banca cubana por un monto de 64 millones 568 mil dólares que fueron aplicados, principalmente, a aquellos proyectos de alto monto financiero, sobre todo asociados a las inversiones hoteleras, que son demandantes de equipamiento de importación, a manera de no afectar la posibilidad de tener un número considerable de otro tipo de inversiones anualmente.

Por su parte, el Estado cubano aportó en la década analizada la suma de 341 millones de pesos (moneda nacional) para el cofinanciamiento de las inversiones.⁴

Para la aprobación de los presupuestos anuales del Plan de Inversión se establecen las relaciones necesarias con el Ministerio de Economía y Planificación y con el Ministerio de Finanzas y Precios. El primero es responsable de maximizar la utilidad pues aprueba los planes de la economía concentrándose en el óptimo uso de la divisa disponible. El segundo, por su parte, es encargado de minimizar el gasto: le corresponde presentar los presupuestos del Estado al Parlamento donde se aprueban como Ley. Su hincapié fundamental se concentra en el estricto cumplimiento de los presupuestos en moneda total.

4 En Cuba, desde la crisis económica de los 90, conocida como "período especial" la economía es dual; es decir, para toda inversión se requiere de un componente en moneda nacional y otro en moneda libremente convertible en una proporción aproximada de 60% y 40%, respectivamente.

Los destinos principales del total de los ingresos van dirigidos al Plan de Inversiones que incluye: obras constructivas del sector rentable y obras con destino social, así como infraestructuras y espacios públicos (214 millones 148 mil dólares); el pago de las obligaciones crediticias (60 millones 865 mil dólares); los aportes a programas sociales que contempla pagos y contribuciones, como cooperación con la administración municipal y ayudas a organismos, entidades y personas ubicados en el municipio o fuera de él (7 millones 287 mil dólares) y la contribución al Presupuesto del Estado (25 millones 12 mil dólares).

El 60% de los ingresos fue destinado a proyectos productivos, mientras que el 40% a programas sociales. En ese período se recuperaron diez veces más inmuebles que en los quince años precedentes.

Hace unos años que el sistema empresarial de la Oficina ha estabilizado sus ganancias en alrededor de 25 millones de dólares anuales, lo cual le permite planificar de manera más eficiente el desarrollo territorial.

De esta manera, con los ingresos provenientes de la explotación de los recursos turísticos, terciarios e inmobiliarios, del cobro de servicios culturales, y de los impuestos a empresas productivas enclavadas en el territorio y a trabajadores por cuenta propia, se han fomentado significativos niveles de inversión en el área, fundamentalmente en la recuperación del fondo de edificios de valor patrimonial destinados a las propias instalaciones turísticas, programas de viviendas y obras sociales.

El objetivo es rehabilitar el Centro Histórico compatibilizando los valores culturales con el desarrollo socioeconómico, conservando su carácter residencial, y garantizando la sostenibilidad del proceso.

La precaria situación de prácticamente un tercio del fondo edificado, con un predominio fuerte de la vivienda en ciudadela, en condiciones de hacinamiento, ha hecho necesario el pronunciamiento con respecto a una estrategia específica para tan delicado tema, siguiendo la política de mantener la función residencial del centro histórico bajo las premisas de “no expulsión, no redensificación, no *gentrificación*”.

El desarrollo de un amplio programa social, que apoye el concepto de un centro histórico vivo, hacen presentes en la zona todos los servicios asociados al hábitat, entre los que destacan: centros de salud para gestantes con factores de riesgo, para niños con necesidades educativas especiales, y centros geriátricos; bibliotecas públicas, parques infantiles y jardi-

nes, salas de concierto... y los museos que, además de su actividad cultural, acogen en aulas a los estudiantes de primaria.

La premisa es generar dentro de este perímetro urbano, los recursos para su recuperación equilibrando proyectos sociales y otros que produzcan fondos económicos para la reinversión en un plazo breve.

Este proceso se clasifica como abierto y continuo, basado en la prospectiva y el planeamiento estratégico y en la filosofía de *aprender haciendo*, con soluciones en el corto, mediano o largo plazos. Se trata de una gestión urbana novedosa, un proceso simultáneo de gestión patrimonial, socioeconómica, financiera, legal e institucional.

Toda esta regeneración económica ha significado a la localidad la generación de 11.000 puestos de trabajo directos y unos 2.000 indirectos, empleos para los que tienen prioridad los residentes de la zona: de hecho 50% de los puestos está ocupado por residentes locales o de municipios aledaños.

Rasgos distintivos del proceso de gestión

- Voluntad política al más alto nivel del Estado para la implantación y desarrollo del proyecto.
- Autoridad pública *sui generis*, reconocida ampliamente como “entidad líder” del proceso rehabilitador, con legislación especial y fondo patrimonial propio, explotable en favor de la recuperación del área histórica.

Reinversión de utilidades en programas y obras que garantizan el uso y apropiación social del patrimonio.

- Puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización del patrimonio.
- Concepción del centro histórico como espacio para la participación social e institucional, intercambio y cooperación.

Lecciones aprendidas

- Impedir deformaciones en la imagen de la zona.
- Impedir pérdida del carácter residencial o desequilibrios del sector terciario.
- Impedir la gentrificación, segregación espacial o exclusión social.
- No “congelar” ni “museificar” la zona histórica habitada.
- Consensuar y monitorear continuamente los procesos de gestión.
- Asegurar la sostenibilidad ecológica de la zona.
- Prever los procesos inversionistas en la zona histórica habitada para adaptar su infraestructura a las necesidades económicas, a la vida y la tecnología contemporáneas sin causar grandes impactos negativos urbanos, sociales ni patrimoniales.

Conclusiones

Estamos convencidos de que el desarrollo de un proyecto de estas características sólo es posible a partir de contar con una voluntad política al más alto nivel del Estado para la implantación y desarrollo del proyecto. También ha sido una premisa fundamental la existencia de una autoridad pública *sui generis*, reconocida ampliamente como “entidad líder” del proceso rehabilitador, con legislación especial y fondo patrimonial propio, aprovechable en favor de la recuperación del área histórica.

Desde el punto de vista conceptual, haber considerado al centro histórico como espacio para la participación social e institucional, intercambio y cooperación, y sobre todo como laboratorio para experimentar nuevas formas de hacer, ha resultado una decisión acertada que garantiza la reinversión de utilidades en programas y obras que comprometen el uso y apropiación social del patrimonio y la puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización. Hoy día se le reconoce el carácter de “plataforma de despegue” que puede significar la experiencia del Centro Histórico para la ciudad toda.

A partir de la aplicación de estos nuevos mecanismos financieros bajo

una estricta política de equidad social y bajo la condición de que la cultura debe ser motor impulsor del desarrollo se está logrando una recuperación que ha logrado impedir la pérdida del carácter residencial o desequilibrios del sector terciario, así como la aparición de fenómenos asociados no deseados como la *gentrificación*, segregación espacial o exclusión social.

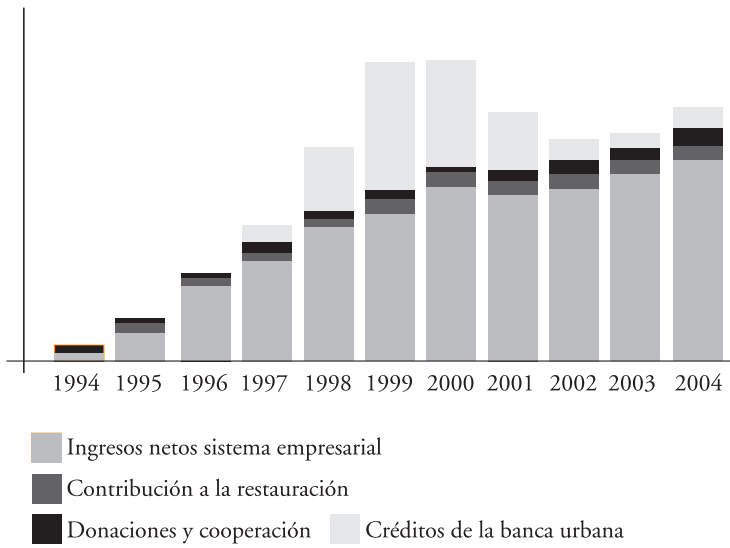
Sirva esta experiencia para movilizar y sumar a otras naciones en la búsqueda que permanentemente hacemos de la utopía, no como un imposible, sino como un objetivo que nos comprometa a avanzar juntos.

Anexos

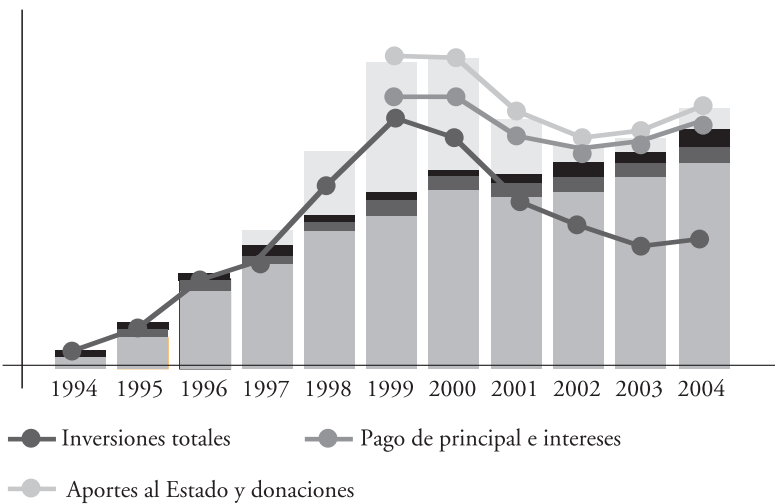
Gestión financiera en 10 años de aplicación del modelo de gestión (USD 312 millones)	
Sistema empresarial de la oficina del historiador	USD 216,8 millones
Impuesto de contribución a la rehabilitación:	USD 16,2 millones
Cooperación internacional:	USD 16,1 millones
Movilización de créditos de la anca cubana:	USD 64,5 millones
Presupuesto del Estado	34 millones de pesos

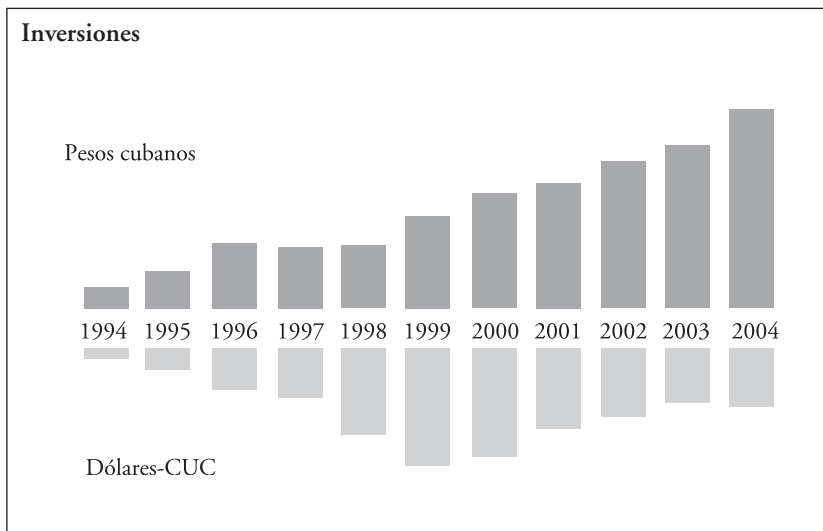
Aplicación de los recursos (USD 312 millones)	
Plan de rehabilitación	USD 214,1 millones + 341 millones de pesos 60% sector terciario 40% proyectos salariales
Aporte a la reserva del Estado	USD 25 millones
Aportes a programas sociales	USD 60,8 millones

Fuentes de financiamiento



Destino de los recursos





El programa de rehabilitación del centro histórico de Quito

Edmundo Arregui

Empresa de Desarrollo Urbano de Quito

Quito y su centro tradicional

La ciudad de Quito, edificada en un área delimitada desde los inicios de la fundación española en 1470 hasta la segunda década del siglo XX, comprende aproximadamente 308 manzanas. En esta zona se construyeron, a través de los siglos, un número muy significativo de edificios de interés arquitectónico e histórico representativos de la arquitectura colonial (civil y religiosa) de los siglos XVI, XVII y XVIII, enmarcados por un conjunto de edificios residenciales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

La belleza arquitectónica de este conjunto, el valor histórico y patrimonial que representa para la nación ecuatoriana y el valor cultural de los monumentos que lo integran sirvieron para que la UNESCO declarara a la ciudad de Quito como Patrimonio de la Humanidad, en el año de 1978.

Las edificaciones patrimoniales y monumentales, entre las que destacan iglesias, conventos, museos y otros edificios, junto con la infraestructura del área, son riqueza y capital existente que confieren al centro un potencial de desarrollo de gran valor, el cual tendría como pilar principal el turismo cultural.

El proceso de deterioro del centro histórico, los principales problemas

A partir de la segunda mitad del siglo XX el centro histórico de Quito inició un proceso de grave deterioro. A pesar de que continuó siendo el eje de la vida política y administrativa del país, las familias que tradicionalmente lo habitaban fueron desocupando sus viviendas y trasladándose hacia otras zonas de la ciudad.

A este cambio se une la transformación de la composición de los habitantes de la zona, fruto de una importante migración interna campo-ciudad, en la cual los nuevos habitantes encontraban vivienda barata, aunque poco funcional, en las antiguas casas solariegas del centro histórico.

Este acelerado proceso de tugurización tuvo como principal consecuencia el deterioro de los edificios civiles. En el año 1987, el problema se agravó a consecuencia del fuerte sismo que soportó la ciudad dañando las edificaciones y afectando significativamente importantes monumentos histórico-religiosos.

Unido al proceso de deterioro de las edificaciones se produjo también un cambio en el rol funcional del centro. Los ministerios del gobierno central se trasladaron hacia la zona norte de la ciudad, permaneciendo en el área únicamente las administraciones de los gobiernos central y local, más por aspectos de orden tradicional y emblemático, que por razones de orden funcional. Gracias a estas excepciones el centro histórico, a pesar de la transformación sufrida, mantuvo su papel representativo y ceremonial.

Para los primeros años de la segunda década del siglo XX, pequeños comerciantes ubicaban sus vehículos para la venta de galletas y caramelos que provenían desde Colombia, en una zona determinada del centro histórico. Cuando estos comerciantes se asentaron en puestos definitivos se produjo un crecimiento sostenido de comercios informales callejeros que invadieron casi toda la zona occidental y especializaron al sector como un centro de provisión de bienes para familias de ingresos medios y bajos. Esta especialización desplazó a otras formas de inversión privada hasta el punto de que los usos del suelo estaban dominados por el comercio minorista, los servicios menores, los talleres artesanales y las bodegas del comercio ambulante.

La gran cantidad de visitantes diarios y la alta densidad del comercio

informal generaban un volumen elevado de desechos sólidos que sobrepasaban la capacidad de barrido y la realización de los servicios municipales. Adicionalmente, el comercio informal generaba sitios de congestión peatonal, en donde se producían acciones que atentaban contra la seguridad personal de habitantes y visitantes.

A estos cambios se sumaban los problemas producidos por las condiciones de accesibilidad. Debido a las condiciones del trazado de la ciudad, el centro histórico soporta un importante flujo vehicular que unido a la estrechez de las calles congestiona, todavía en la actualidad, la circulación. A esto se sumaba la inexistencia de estacionamientos, lo cual dificultaba también el acceso a la zona.

Las primeras intervenciones y el Programa 822/OC-EC

Con el objeto de revertir los problemas descritos, a mediados de los años 90, el Municipio de Quito emprendió en la formulación del Plan Maestro de Conservación del Centro Histórico que se enmarcaba dentro del Plan del Distrito Metropolitano.

Las grandes líneas de intervención propuestas por este Plan Maestro de Conservación fueron las siguientes: ordenamiento urbano, programa de protección y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, programa de desarrollo de vivienda, programa de desarrollo de turismo y programa de equipamiento urbano y mejoramiento de espacio público y de la infraestructura.

Con este marco general, el Municipio emprendió en la ejecución de numerosas ideas de inversión en el centro histórico entre las que se contaban: el proyecto Trolebús, que buscaba mejorar el transporte público en el eje norte-sur de la ciudad y servía también a los habitantes y visitantes del centro histórico, disminuyendo la congestión y la contaminación; el proyecto colector consistente en el reemplazo de dos tramos de un interceptor central del alcantarillado combinado; varios proyectos de restauración arquitectónica inicial de edificios e iglesias; y el Programa de Rehabilitación del Centro Histórico, cuyo ente ejecutor fue la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico.

El Programa de Rehabilitación del Centro Histórico pudo materializarse mediante un crédito otorgado al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por el Banco Interamericano de Desarrollo y con el aval del Estado Ecuatoriano (préstamo 822/OC-EC).

Este financiamiento fue firmado el 13 de octubre de 1994 y ascendió a la suma de 41,0 millones de dólares, con una contraparte local, proporcionada por el Ministerio de Finanzas de 10,3 millones de dólares.

Este Programa de Rehabilitación del Centro Histórico fue creado con los propósitos fundamentales de conservar el área, devolviéndole su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el acceso a los servicios y al comercio y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados, para potenciar la vocación turística de la zona.

Como políticas generales del programa se diseñaron las siguientes:

- La generación de externalidades positivas que atraigan la inversión privada al centro histórico, mediante el mejoramiento de la accesibilidad y la solución de los conflictos de uso del espacio público.
- El trabajo coordinado con empresarios privados para la rehabilitación de edificios de importancia estratégica, con el fin de demostrar la viabilidad de inversiones de este tipo y generar un ambiente de renovación y dinamismo que atraiga a otros recursos privados.
- El eje transversal de la recuperación de la calidad ambiental de la zona.

Los componentes iniciales diseñados para el Programa de Rehabilitación fueron los siguientes:

- Infraestructura Urbana, que incluían los proyectos de mejoramiento de aceras, dotación de inmobiliario e instalación de un sistema completo de señalización en los sectores de mayor concentración de edificios de interés histórico.
- Edificios de estacionamientos, conformado por varios proyectos disseminados en la zona para solucionar el problema de accesibilidad en vehículos privados.

- Proyectos de rehabilitación con el sector privado, que contenían intervenciones para el sector turístico (hoteles Majestic y Patio Andaluz) y para el sector del comercio formal (centros comerciales Pasaje Baca, La Manzana y Casa Carrasco).
- Proyectos de vivienda social, la planificación de trabajos para que la zona recupere el uso residencial que tradicionalmente había tenido.
- Fortalecimiento institucional y estudios, con acciones para el fortalecimiento institucional de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico y la generación de una serie de análisis para intervenciones en sectores como el tránsito, el comercio informal y la calidad ambiental.

Adicionalmente a estos componentes, el Programa de Rehabilitación contempló la puesta en marcha de un componente especial denominado de Sostenibilidad Social. Éste se constituyó en un complemento indispensable a la intervención en obras civiles y consistió en lograr para el proceso de rehabilitación un alto nivel de participación de la población, el reencuentro con valores culturales y un refuerzo del sentido de pertenencia de los habitantes de la zona.

La sostenibilidad social se diseñó centrada en tres estrategias básicas:

- Una movilización ciudadana consciente que logre la participación activa en el proceso de Rehabilitación del Centro Histórico, mediante actitudes de compromiso y consenso.
- La coordinación institucional y la promoción de iniciativas entre autoridades locales, el gobierno central y la sociedad civil.
- La puesta en práctica de mecanismos de comunicación, promoción y toma de conciencia para que los habitantes del centro histórico logren la revalorización y la utilización del espacio público.

El programa de ordenamiento del comercio informal

En el año 2000 se determinó que existían en el centro histórico de Quito más de 10.000 comerciantes informales que ocupaban varios ejes viales importantes de la zona, generando inconvenientes de movilidad vehicu-

lar y peatonal, inseguridad ciudadana, contaminación ambiental; y, deterioro de las edificaciones circundantes, de aceras y vías.

Para solucionar estos inconvenientes, la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico diseñó y puso en marcha el Programa de Ordenamiento del Comercio Informal, que se constituyó en la intervención municipal de mayor impacto en el área y que produjo una transformación definitiva del entorno y posibilitó la generación de nuevas y exitosas ideas de inversión.

El fin del Programa de Ordenamiento del Comercio Informal fue el conservar el área del centro histórico de Quito, devolviendo a esta zona su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y los servicios tradicionales. La estrategia planteada y ejecutada fue la reorganización de los comerciantes informales en infraestructuras fijas denominadas centros comerciales populares, dotados de los servicios indispensables para la optimización de intercambios comerciales de forma tal que mejoren la oferta de servicios y se abra la posibilidad de reconvertir el uso predominante del suelo.

Los centros comerciales se edificaron con parte del préstamo BID 822/OC-EC y con recursos propios de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico y fueron los siguientes: Hermano Miguel, Nuevo Amanecer, El Tejar, Granada, Ipiales Mires, Montúfar, Chiriyacu, Ipiales del Sur, Ipiales del Norte e Ipiales Sanguña.

Luego de una etapa de preparación y participación colectiva, interinstitucional y multidisciplinaria de varios años, el Municipio de Quito logró que en el año 2003 se relocalizaran más de seis mil comerciantes en centros comerciales edificados en la zona. Los restantes comerciantes fueron ubicados en infraestructuras localizadas en el sur y norte de la ciudad, descentralizando de esta manera el comercio popular y beneficiando a la correspondiente demanda que habita en estas áreas.

Adicionalmente, el Programa de Ordenamiento del Comercio Popular contempló la puesta en marcha de intervenciones de diversa índole que permitieron recuperar el entorno urbano deteriorado, cuando los comerciantes informales ingresaron a los centros comerciales populares. Estas obras se constituyeron en adecuaciones de vías, aceras y fachadas e iluminación de la Plaza de la Merced y de los ejes de circulación de las calles Chile, Hermano Miguel, Santiago, Imbabura, Mejía, Sucre, Cuenca, Bolívar, pasaje Espejo y Olmedo.

Las intervenciones gestionadas por el comité ejecutivo del centro histórico de Quito

Para la puesta en marcha de las obras de rehabilitación que requerían de una coordinación interinstitucional, entre las que se contaba el reordenamiento del comercio informal, el Municipio conformó, en el año 2003, un Comité Ejecutivo que tuvo como responsabilidad la planificación y ejecución de varios proyectos que contribuyeron a la rehabilitación de este sector. Fueron miembros permanentes de este Comité el Fondo de Salvamento (FONSAL), la Empresa del Centro Histórico (ECH), la Administración Zona Centro (AZC) y la Dirección de Planificación del Municipio de Quito.

Este Comité contaba también con la presencia de miembros ocasionales, cuya participación dependía del proyecto o acción puntual que se desarrollaba. Entre ellos se encontraban: Dirección Metropolitana de Transporte (DMT), EMSAT, Empresa Eléctrica Quito, Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP), Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), EMAAP-Q, Corporación Metropolitana de Turismo y Corporación Metropolitana de Seguridad, entre otros.

Los proyectos y acciones de recuperación del centro histórico que se llevaron adelante por medio de este Comité, adicionalmente a las acciones llevadas a cabo para posibilitar el ingreso de los vendedores informales a los centros comerciales edificados, fueron financiados por cada uno de los entes involucrados en la puesta en marcha y se resumen a continuación:

- Adecuación de las plazas de la Independencia, San Francisco, Santo Domingo y Benalcázar que incluyó el mantenimiento de pisos, pilas y monumentos.
- Sistemas de control y seguridad del área, con la colaboración de la Policía Nacional, y de control del espacio público, con la intervención de la Policía Metropolitana.
- Iluminación ordinaria y ornamental en los principales ejes viales de la zona.
- Rehabilitación de fachadas y de espacios urbanos, guardando criterios de respeto y fortalecimiento de las tendencias estéticas históricas y patrimoniales.

- Diseño de un proyecto de optimización en la presentación de locales y la atención al cliente, para los comercios formales establecidos en el CHQ.
- Sistema de señalización turística, para garantizar la óptima circulación y orientación de los visitantes de la zona.
- Producción de eventos que rescaten los valores históricos, culturales y tradicionales de Quito mediante los cuales, simbólicamente, se entregaron los espacios recuperados a la ciudadanía.

Los proyectos financiados con reinversión de recursos

La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico ejecutó importantes proyectos que fueron financiados con recursos recuperados o generados por los servicios creados con el crédito BID 822/ OC-EC. De esta manera se logró un ciclo de multiplicación de la inversión de los recursos entregados como préstamo. Fuentes de ingresos como las correspondientes a la venta de locales de centros comerciales del sector formal o de unidades de vivienda u originadas en la operación de los estacionamientos sirvieron para financiar otros proyectos enmarcados dentro del cumplimiento del objetivo de rehabilitación integral del centro histórico.

Ejemplo de este tipo de reinversiones constituyen los proyectos de estacionamiento del Museo de la Ciudad, rehabilitación del MERCADO Central (Plaza Belmonte), seguridad ciudadana, gestión de tránsito vehicular, rehabilitación de la Radio Municipal, rehabilitación de la casa Machala, instalación de baterías sanitarias móviles, entre otros.

La segunda fase del crédito BID

Si bien la ejecución del Programa de Rehabilitación del Centro Histórico constituyó un importante esfuerzo de preservación, recuperación y potenciación económica y social de la zona, subsistían en el sector varias necesidades que demandaron la formulación y puesta en marcha de proyectos de variada envergadura, sobre todo en el campo de la sostenibilidad de las inversiones ya ejecutadas.

Con este propósito, el Municipio de Quito, por medio de la todavía Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (hoy Empresa de Desarrollo Urbano de Quito) tramitó un nuevo crédito para la segunda fase de Rehabilitación del Centro Histórico, el mismo que fue concedido por el organismo multilateral por un monto de ocho millones de dólares, con una contraparte local de dos millones de dólares y se encuentra en fase de implementación.

Los componentes de este programa son los siguientes:

- Infraestructura básica: para la construcción del estacionamiento La Ronda y otras obras necesarias en la zona.
- Desarrollo económico: formado por un Fondo Asistencia Técnica destinado a potenciar la rentabilidad de pequeños negocios o redes de empresas ya existentes en la zona; y, el Fondo de Coinversión cuyos recursos están sirviendo para poner en marcha nuevas ideas de inversión en asociación pública–privada.
- Sostenibilidad social: con el cual se generarán proyectos de apropiación y participación ciudadana y de apoyo a la sostenibilidad de la reorganización del comercio informal.
- Fortalecimiento del ente ejecutor.

A manera de epílogo

A futuro, el reto continúa. Un desafío cuya solución se ha centrado siempre en la búsqueda de la armonía de los diversos intereses que tienen cada uno de los integrantes de la compleja red de actores sociales que están presentes y dan vida al centro histórico, así como de aquellos que han recuperando su interés en él: empresarios, comerciantes formales, turistas, jóvenes, entre otros. El Municipio de Quito tiene esta obligación y continuará en sus esfuerzos por aprovechar y potenciar tan abrumadora complejidad.

El centro histórico de Cartagena de Indias

Aracelli Morales*

La declaración de una ciudad como patrimonio del país y de la humanidad, más que un privilegio, implica una gran responsabilidad pues corresponde a sus habitantes y autoridades velar por la conservación y protección de esos bienes en los que la humanidad misma ha manifestado su interés, por formar parte de su acervo histórico máspreciado.

Preservar y proteger el patrimonio no es una labor que se reduzca a la restauración de fachadas, estatuas y monumentos. Cartagena, como todas las ciudades-patrimonio, es ante todo una ciudad viva, habitada por la historia pero también por el presente de sus habitantes, gentes de carne y hueso que constituyen su razón de ser.

El Parque Bolívar recientemente restaurado, con sus frondosos árboles que regalan su sombra a los inquilinos de sus numerosas bancas, con sus fuentes alegres y luminosas en cada esquina, alindado por la Catedral en un extremo y por el Palacio de la Inquisición en el otro, es un ejemplo vivo de restauración con respeto por lo social y lo histórico.

Infortunadamente, este ejemplo es sólo un caso aislado dentro del conjunto total de nuestro centro histórico. En otras zonas del mismo —hay que reconocerlo— el deterioro es evidente. En las calles pululan las ventas ambulantes que hacen inexistentes los andenes y desconocen las más elementales normas de salubridad; fachadas que recuerdan mejores tiempos se caen literalmente ante nuestros ojos, ocultando las ruinas de viejas casonas abandonadas; indigentes recostados en las paredes claman

* Ex-ministra de Cultura de Colombia

por una ayuda lastimera, y algunos aprovechados o desesperados generan inseguridad en los alrededores.

Es la realidad ineludible del centro histórico de Cartagena de Indias, de una ciudad que debería estar volcada al mundo, con competitividad y desarrollo social, pero que presenta, para nuestra vergüenza, la más grave situación de inequidad dentro de las principales ciudades del país.

No podemos pasar por alto que 75% de los cartageneros se encuentran en la franja de la pobreza y, dentro de ellos, 45% sufre una situación de franca indigencia: ¡Casi la mitad de la población subsiste con menos de 2.000 pesos diarios! ¡Ni siquiera el equivalente de un dólar por día! La nuestra es una ciudad en la que una de cada tres personas no tienen agua potable ni alcantarillado o vive en condiciones de hacinamiento crítico.

En el panorama internacional, los proyectos de conservación patrimonial que se limitaban a restauración y protección de edificios y monumentos están, por fortuna, siendo revaluados y reemplazados por nuevos conceptos que asumen que no es posible pensar en patrimonio sino como entorno de una población que vive con él, en él y de él, muchas veces marginadas, cuyo bienestar y mejoramiento de sus condiciones de vida deben ser la primera prioridad.

La Comisión Mundial de la Cultura y Desarrollo de las Naciones Unidas reconoció en su informe de 1998 que “buena parte de los fracasos de los proyectos de inversión se debe a que (...) se ha subestimado la importancia del factor humano, la compleja trama de relaciones y creencias, valores y motivaciones que son el corazón de una cultura”.

La regeneración integral supone una intervención urbana que alcance, además de los objetivos de rehabilitación física, objetivos económicos y sociales, que redunden en beneficios para los sectores marginales de la ciudad. La rehabilitación, a su vez, implica realizar acciones que eleven la calidad de vida de la población residente, mejorando sus niveles de habitabilidad y la dotación de equipos comunitarios y espacios públicos.

Queremos un centro histórico –como el ejemplo del Parque de Bolívar– que los cartageneros sientan como propio y los turistas aprecien precisamente por eso: porque en él la vida reina en todo su esplendor y las costumbres, que también son patrimonio, se perpetúan y se traspasan de generación en generación.

Algo más aún: queremos un centro histórico donde las personas tengan sus viviendas, adecuadas por supuesto al entorno histórico y ambiental, para que reviva en el ámbito de la cotidianidad y se genere en él ese sentido de hogar que luego se transmuta en sentido de pertenencia y de orgullo para sus habitantes.

Debemos, en este sentido, reconocer que ya va siendo tiempo de superar los estudios y los análisis y de pasar a los hechos concretos. El diagnóstico es cada vez más claro. Es más: podríamos afirmar que Cartagena, con sus variados problemas, se encuentra “sobre-diagnosticada”. Lo que necesitamos ahora es poner en práctica las soluciones, porque las necesidades no dan espera.

Considero que ya es la hora de acompañar la gestión con la ejecución y de proponernos, como una meta a mediano plazo, la participación activa en la elaboración de planes de revitalización y renovación integrada de áreas periféricas al centro histórico de la ciudad.

De hecho, Cartagena, como tantas otras ciudades con importantes centros históricos, se ha visto afectada por el fenómeno del desplazamiento de los habitantes de los núcleos históricos hacia la periferia o hacia otras zonas de la ciudad, debido a la aplicación de procesos de renovación que no han sido concertados o que no los han tenido en cuenta. Un reto actual es el de encontrar mecanismos que permitan recuperar los inmuebles y el entorno urbano, sin excluir del proceso a la población existente.

Para rescatar su uso habitacional, es indispensable elaborar y poner en marcha planes de vivienda en nuestro centro histórico, basados en experiencias exitosas de otras ciudades. Nuestra municipalidad y los empresarios privados de la construcción tienen mucho que proponer en esta materia.

Es urgente, también, que iniciemos el camino para presentar proyectos viables de rehabilitación ante entes de financiación internacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento. Tenemos la obligación de pensar en grande para un proyecto tan importante como es la regeneración y revitalización del centro histórico de Cartagena de Indias, y esto implica una inversión de cuantiosas proporciones. No hay que olvidar que Cartagena –como patrimonio universal– no es sólo de los bolivarenses sino de todos los colombianos, latinoamericanos e hispanos que ven en ella un símbolo de historia y tradición.

Este Libro se terminó de
imprimir en marzo de 2007
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador