

- Programas de recuperación de áreas urbanas deterioradas: centro histórico de Quito, zona este de Washington, barrio Poniente – Santiago de Chile.

### La recuperación de áreas centrales, un objetivo posible

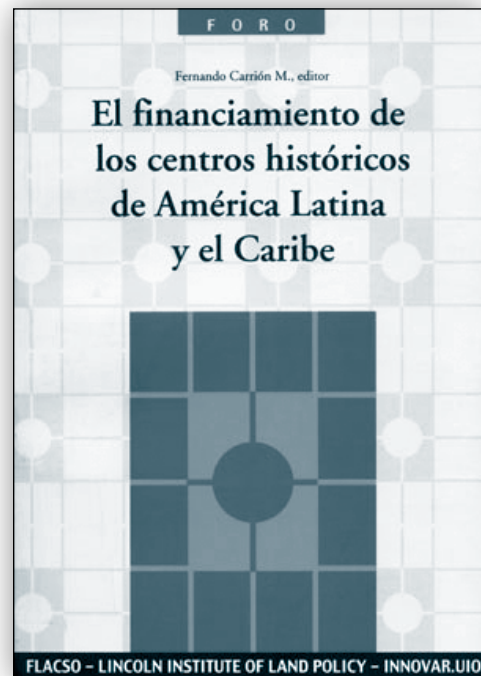
Finalmente se recogen los elementos institucionales y de financiamiento que condujeron a una gestión exitosa de los procesos de recuperación de áreas centrales en los nueve casos analizados, en una suerte de lecciones aprendidas que son una referencia para los gobiernos locales que asumen el desafío de poner en marcha programas de recuperación urbana.

El análisis pone en evidencia que los procesos de recuperación de las áreas centrales de las ciudades de América Latina y el Caribe, son posibles de materializar. Para ello es necesario crear las condiciones que detonen “acciones de ruptura” que desencadenen procesos de concertación política sobre las ventajas de reducir los costos sociales, ambientales y económicos producidos por el deterioro de áreas centrales y por la extensión hacia las periferias de actividades económicas y de residencialidad; y de esta manera procurar arreglos fundamentados en la amplia participación de los actores urbanos, que propendan al diseño de modelos de cooperación público-privados, en el marco de innovaciones institucionales que flexibilicen la gestión de los actores públicos y tornen eficientes su intervenciones, y que permitan una equitativa repartición de cargas y beneficios.

María Belén Moncaño<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Msc. Desarrollo y Sociedades. Universidad Católica de Lovaina-Bélgica.

Fernando Carrión M. (ed.) (2007). **El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe (2007).** Quito: FLACSO-Lincoln Institut – INNOVAR.



La temática abordada<sup>1</sup> en esta publicación se presenta en tres secciones principales: una conceptual que aborda la caracterización de las centralidades en la región y los diferentes enfoques de la economía urbana; una segunda que se fundamenta en el análisis de casos de financiamiento

<sup>1</sup> Contiene los aportes de los expositores participantes en el seminario “Financiamiento de los centros históricos de América latina y el Caribe” desarrollado en Quito en el mes de marzo de 2006.

en algunas ciudades latinoamericanas; y, una tercera de información general sobre algunos centros históricos.

## El financiamiento de la centralidad urbana en América Latina: lo conceptual

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

Fernando Carrión plantea una articulación de dos elementos claves que definen el financiamiento actual de la centralidad: la globalización y la reforma del Estado. La globalización porque le confiere a la ciudad existente un peso singular como plataforma fundamental de la integración de la ciudad local y de ésta a la ciudad global, lo que a su vez implica la revisión de la política urbana hacia la revalorización de la ciudad construida y de sus centralidades; y, la reforma del Estado porque ha privilegiado las opciones de la descentralización y la privatización a través de las cuales se ha fortalecido la autonomía política, financiera y administrativa de los municipios, posibilitando la creación de una nueva institucionalidad en lo local.

Según Carrión, el énfasis en la ciudad construida y el de las centralidades demanda la reorientación de políticas de financiamiento que en el marco de la transición nacional-local y de lo público-privado evidencia una notoria incidencia del financiamiento externo y privado orientado a resolver desde problemas estructurales como la pobreza de los habitantes de los centros y las limitaciones técnicas y administrativas para generar recursos de las instancias locales hasta la necesidad de mejorar el rendimiento de las inversiones actuales o potenciales.

De esta manera, el análisis del origen público, privado o social; el carácter sea crédito, donación o transferencia y, la procedencia tributaria o no del financiamiento, a la vez que permitirán definir las políticas de financiamiento de la centralidad y las políticas urbanas y de inversión para la centralidad, posibilitan establecer la existencia de una nueva institucionalidad para la administración de los recursos que se expresa

básicamente en la creación de instituciones público-privadas en la forma de empresas, fideicomisos, corporaciones y fundaciones que a su vez delimitan tres principales modelos de gestión privado, público y público-privado.

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

Desde un enfoque de “externalidades” que vincula la gestión de los centros históricos y las centralidades urbanas con la gestión urbana sostenible como un proceso de administración y capitalización de externalidades positivas y negativas Ricardo Jordán y Maximiliano Carbonetti proponen una agenda de financiamiento de centros y centralidades que tiene como objetivo el cambio del orden urbano a través de la activación de intervenciones urbanas en sectores o grupos y la gestión de relaciones y conflictos.

Esta agenda que en el ámbito de la gestión presupone disminuir las externalidades negativas y potenciar las positivas, existentes y esperadas, para mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionalidad y aumentar y acumular capital físico y social en los centros y centralidades, requiere de la conjunción de factores propios del desarrollo local y de la gerencia pública como la decisión política y liderazgo, activación de recursos, implementación de instrumentos de gestión -indicadores de gestión y desempeño-, cogestión público-privada, adecuación del marco normativo y regulatorio.

Las intervenciones urbanas en esta agenda deberán focalizar la normatividad legal y regulatoria y la inversión o financiamiento de la gestión urbana, factores que desde la perspectiva de la gobernabilidad urbana refieren a la legitimidad y la eficiencia. En el ámbito de la inversión se plantean: la necesidad de promover el desarrollo urbano con rentabilidad económica, social y ambiental; la valoración desde la orientación social y productiva del destino y la ubicación geográfica de la inversión.

En este sentido, la agenda enfatiza también en la atención integral del origen y el destino del financiamiento para activar procesos integrales

de cambio urbano articulando política y proyecto a través de planteamientos integrales y sostenibles para los centros y centralidades. De esta manera, los autores advierten la necesidad de precautelar la inversión social y productiva, es decir, la habitabilidad y funcionalidad evitando que la privatización del financiamiento signifique una direccionalidad para una gestión urbana orientada exclusivamente a la rentabilidad y externalidades económicas.

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

A partir de definir a la revitalización urbana como la forma de enfrentar el desafío del desarrollo según los preceptos del desarrollo sustentable, de la valoración de la cultura local, especialmente de los bienes patrimoniales y como producto de la crisis de los procesos tradicionales de renovación urbana, Silvio Méndez revisa la teoría económica del financiamiento del desarrollo urbano e identifica el proceso de financiamiento de la revitalización de los centros históricos latinoamericanos en las dos últimas décadas.

Bajo los enfoques de que la atenuación de los desequilibrios regionales en la que a los gobiernos locales les corresponde la administración, ampliación y mejoría de las base infraestructural de sus localidades; el de que la base económica constituida por sectores económicos y empresas que tienen su producción con miras a mercados externos generan rentas, empleo y articulaciones con otras empresas en la ciudad; y, el de la revitalización urbana que explica la renovación urbana en la búsqueda de equilibrio entre la oferta y demanda de nuevas o reformadas construcciones en áreas urbanas obsoletas y como un proceso de combate de los diversos tipos de obsolescencia instalados en un área, el financiamiento de la revitalización urbana aparece sólo referido en las fuentes de rentas, impuestos, transferencias o es interpretada como un servicio urbano o evento episódico que debe ser financiado a partir de los recursos presupuestarios normales o extraordinarios.

Según Méndez, bajo la concepción del desarrollo local entendido como el proceso específico de las localidades en el que a través de estrategias propias se movilizan agentes sociales locales y recursos productivos propios para aumentar la renta y el empleo local buscando la inserción en las economías nacional y global, en América Latina a partir de los años 1990 y en correspondencia con el proceso generalizado de descentralización que atribuye a los gobiernos locales las responsabilidades de formular e implementar políticas de desarrollo urbano, los gobiernos municipales han incurrido en un nuevo accionar denominado nueva política urbana que se caracteriza: por la formación de coaliciones políticas entre actores urbanos, el énfasis en la promoción del desarrollo económico, en la organización empresarial, en la desregularización de la gestión urbanística y de los servicios públicos, por el marketing urbano, por enfocar la acción pública local en determinados lugares y aumentar las rentas urbanas, se promueven los proyectos de desarrollo urbano como mecanismo de formación de sinergias entre las partes externas positivas de las acciones de inversiones y áreas determinadas de la ciudad.

De esta manera, los proyectos de revitalización urbana implementados son concebidos como proyectos de desarrollo urbano basados en sociedades público-privadas, con esquemas de financiamiento complejos, utilizando de modo innovador recursos locales articulados con recursos externos. Se anota, sin embargo, que a pesar de los esfuerzos para crear una base local de financiamiento con la incorporación de diversos actores y mecanismos públicos, privados, locales e internacionales, leyes de incentivos, subsidios e instrumentos urbanísticos, gran parte de los proyectos de revitalización urbana pasaron 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 y/o continuaron dependiendo de la inyección de recursos externos.

## Estudio de caso sobre financiamiento de las centralidades urbanas

Manuel Perló y Juliette Bonnafé, sobre la consideración de que la intervención del sector privado, han determinado las orientaciones del programa de financiamiento del rescate del centro histórico de México, analizan las razones del relativo fracaso del modelo de intervención público que precede al actual y el cambio de actitud de los actores públicos a raíz de la inversión del sector privado y evalúan este cambio tanto en términos urbanísticos, como políticos.

A partir de cuestionar la noción de “decaencia del centro”, Samuel Jaramillo revisa los principales hitos de las políticas, los instrumentos de gestión y los recursos invertidos sobre el centro de Bogotá que le sirve para establecer el impacto de las mismas.

Considerando que el financiamiento de diversas actividades en el centro histórico de Quito ha logrado que este espacio se reconstituya como generador de capital social de Quito y del país, Pablo Samaniego evalúa el carácter, los actores, fuentes y mecanismos de financiamiento que en los últimos veinte años evidencian el diseño de un modelo de centralidad volcado al turismo.

Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas considerando la inexistencia de un centro antiguo, bajo la concepción tradicional y la existencia de nuevas centralidades en Santiago que compiten por las funciones comerciales de servicios y simbólicas, enfatizan en las estrategias de desarrollo de las centralidades Santiago Centro, La Florida y la Ciudad Empresarial para las cuales se identifican los objetivos, iniciativas, instrumentos, recursos y perspectiva de su consolidación como espacios públicos.

A partir de una revisión de la problemática de los centros históricos en la ciudad latinoamericana, del rol de los centros históricos en el desarrollo local y las políticas de recuperación y puesta en valor Raúl Fernández analiza el funcionamiento económico del centro histórico, las políticas de protección edilicia y ambiental, el plan de manejo, sus programas y componentes de financiamiento en Buenos Aires a partir de los

cuales es factible potenciar las políticas urbanas y de financiamiento.

El análisis del financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife presentado por Silvio Méndez revisa el patrón de financiamiento utilizado en los dos centros en los que es relevante el papel del BID, las exenciones o rebajas fiscales para la inversión privada y las asignaciones del presupuesto nacional que son identificados puntualmente para cada una de las ciudades en el que destaca la rehabilitación del centro histórico de Olinda que es impulsado a partir de los intereses coagulados de tres actores: el gobierno local, los propietarios de los inmuebles y los empresarios vinculados a los servicios.

## Reflexiones sobre centralidades

El libro se complementa con una sección de reflexiones y datos generales sobre el financiamiento de los centros históricos de Montevideo realizado por Salvador Schelotto, de la Habana realizado por Patricia Rodríguez, de Cartagena de Araceli Morales y sobre el Programa de Rehabilitación del centro histórico de Quito elaborado por Edmundo Arregui.

René Vallejo Aguirre<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Arquitecto. Director de Planificación Urbana de Distrito Metropolitano de Quito.