

Eduardo Rojas, Eduardo Rodríguez y Emiel Wegelin (2004).

## Volver al Centro. La recuperación de áreas urbanas centrales. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

La publicación “Volver al Centro”, resultado de un estudio realizado por la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene por objetivo permitir al lector especializado, proveerse de referencias teóricas, instrumentos y estudios de caso, que orienten los procesos de preparación de proyectos de recuperación de áreas centrales auspiciados desde los organismos internacionales de crédito.

No obstante su utilidad tecnocrática, el documento analizado alimenta el debate y el análisis crítico sobre las transformaciones profundas producidas en el escenario de la urbanización de la segunda mitad del siglo XX, sobre las alternativas innovadoras de intervención pública y financiamiento puestas en marcha por los gobiernos urbanos, que se imponen el desafío de mejorar su capacidad de respuesta a las crecientes demandas de los distintos actores de la arena local y global, y sobre la emergencia de nuevos actores en el escenario de la problemática urbana, identificados con el financiamiento multilateral y su influencia en las decisiones de los actores públicos nacionales y en la estructura de sus instituciones.



La urbanización extensiva producida por el crecimiento acelerado de la población y la expansión de actividades económicas urbanas, la ocupación progresiva de usos urbanos del territorio contiguo a las grandes aglomeraciones, los cambios de la tecnología de transporte y comercialización, las nuevas preferencias de los ciudadanos-consumidores y las necesidad de modernizar los procesos productivos para mejorar la eficacia y competitividad de actividades económicas en el contexto de la globalización, han producido el abandono de las áreas centrales, debido a la decadencia de sus actividades económicas y el deterioro de sus activos inmobiliarios.

En este contexto, surge una oportunidad de transición hacia una segunda forma de crecimiento urbano de carácter compacto, a través de la renovación de áreas ya urbanizadas que han perdido funcionalidad. Esta forma de crecimiento es más eficiente desde la perspectiva socio-ambiental, reduce los costos generados por las decisiones de los operadores individuales de ubicarse en las periferias, los mismos que son asumidos casi en su totalidad por el gobierno urbano, pues generalmente no se implementan

mecanismos institucionales eficaces para traspasarlos a quienes los generan.

Estos costos producidos por el crecimiento urbano extensivo y el aumento de áreas centrales abandonadas y deterioradas han renovado el interés de los gobiernos urbanos de incorporar el tratamiento de esta problemática en su gestión, los mismos que encuentran en el financiamiento y asistencia técnica ofrecida por la banca internacional, una alternativa para la implementación de programas de rehabilitación de áreas centrales y una gran diversidad de instrumentos urbanísticos, institucionales, financieros y de fomento económico.

### **Recuperación de áreas urbanas centrales. Problemas y soluciones**

El mercado urbano es el problema principal con el que se enfrentan los programas de recuperación de áreas urbanas centrales, pues su funcionamiento no promueve espontáneamente el aprovechamiento pleno de los activos urbanos. Las fallas del mercado se identifican con: externalidades y costos sociales generados por el deterioro urbano y por la urbanización extensiva, existencia de bienes públicos que sólo pueden ser suministrados y mantenidos eficientes por la acción pública, debido a que es poco probable que el mercado se haga responsable de los costos de su prestación sin la posibilidad de obtener beneficios, falta de información sobre los intereses de los actores, problemas de competencia entre los inversores privados y otros operadores, situaciones que generan problemas de coordinación entre los diferentes actores urbanos.

Es necesaria la intervención del actor público en los procesos de recuperación urbana, pues posee los instrumentos necesarios para resolver los problemas de coordinación que los actores privados enfrentan en las áreas centrales, y de esta manera, mejorar la productividad y el aprovechamiento del suelo urbano. Los procesos de renovación urbana exigen la intervención de la acción pública con visión a largo plazo, que neutralice las fallas del mercado, que elimine los problemas de mal gobierno urbano (por ejemplo, restricciones de intensificación de uso, control

de alquileres de viviendas, incertidumbre sobre el uso del suelo e instalaciones en áreas centrales), y que resuelvan los problemas de coordinación que enfrentan los actores privados.

Se suman a la acción pública en las intervenciones de recuperación de áreas centrales, otras que deben conjugarse para procurar el éxito de los procesos: aumento del nivel de demanda de terrenos urbanos centrales, a su vez relacionada con el crecimiento de la población, con el crecimiento de la economía urbana y el crecimiento del nivel de ingresos de la población, además se deberán incorporar factores culturales y las preferencias de los consumidores.

### **El proyecto de recuperación urbana. Base de la acción pública**

El estudio analizado utiliza el término “recuperación de áreas urbanas centrales”, para identificar dos tipos de intervenciones en los procesos: preservación de estructuras existentes y reemplazo o transformación de otras para lograr los objetivos del desarrollo socioeconómico y aprovechamiento pleno del potencial de desarrollo de las áreas centrales.

Se define a los procesos de recuperación de áreas urbanas centrales como aquellos que promueven el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece de deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacio público.

Es interesante la mención sobre las características que poseen los procesos de recuperación y de sus instrumentos de ejecución, en función de las tradiciones legislativas y urbanísticas del país donde se aplican. La tradición jurídica, sea ésta napoleónica, británica o germánica, definirá la naturaleza de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y la forma como los actores públicos y privados pueden cooperar en la planificación y ejecución de los programas de recuperación. Son las instituciones emanadas de estas tradiciones las que marcarán el límite de las iniciativas de los actores y de sus mecanismos de coordinación.

En el ámbito del urbanismo operacional,

considerando la complejidad de los procesos de recuperación urbana, el proyecto urbano es el instrumento orientador de las intervenciones, pues se adapta fácilmente a cada tradición legislativa y urbanística, tiene la flexibilidad que los instrumentos tradicionales de planificación no poseen, permite la participación de todos los actores interesados, facilita acciones concertadas entre actores públicos y privados y establece una correcta asignación de responsabilidades. Es, además el instrumento central de la construcción de valor inmobiliario en el área de intervención.

La flexibilidad permitida por el proyecto urbano dependerá de la estructura de gestión donde se asiente, ello pone en evidencia la necesidad de conformar estructuras de gestión que permitan: la convergencia de los intereses y potenciales de todos los actores, orientadas a reducir el conflicto y a acordar medidas compensatorias para los afectados en los procesos de recuperación; mantener durante el tiempo de ejecución de las acciones de recuperación la imagen-objetivo acordada; plantear formas de ejecución y financiamiento adaptables a la complejidad de los procesos de recuperación, que repartan adecuadamente entre los distintos actores los riesgos y rendimientos de las inversiones.

La base de sustentación de la recuperación urbana es el desarrollo y crecimiento económico, a través de la atracción de actividades que permitan conseguir este objetivo, las mismas que recalifican el suelo o remueven las externalidades negativas. El principal dinamizador de la economía de las áreas centrales es el sector privado, siendo necesaria su articulación con el actor público que posee los instrumentos necesarios (institucionales, financieros y normativos), que presten las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad económica privada. Los mecanismos de coordinación público-privada, asumen un rol protagónico en los procesos de recuperación urbana. El escenario propuesto exige un fuerte liderazgo del actor público, así como un consenso político, estabilidad del marco regulador de la inversión privada, políticas públicas eficaces, entre otros.

## Análisis de nueve experiencias de recuperación de áreas urbanas centrales

Se analizan los aspectos más destacados de las intervenciones de recuperación de áreas centrales: Puerto Madero en Buenos Aires, Barrio Poniente de Santiago de Chile y centro histórico de Quito. Los casos analizados se escogieron porque:

- Son representativos de situaciones comunes en las ciudades de América Latina, a saber: rehabilitación de áreas abandonadas o infrautilizadas, intervenciones orientadas a modificar la tendencia de crecimiento de la ciudad; y, la recuperación de áreas urbanas deterioradas.
- Son ejecutadas en ciudades de distinto tamaño y en países con distintos niveles de desarrollo socioeconómico.
- Utilizan distintos instrumentos operativos en diferentes contextos jurídicos e institucionales.

Al análisis se suman las experiencias de recuperación de áreas centrales de seis ciudades europeas y norteamericanas con diferentes formas de inserción internacional: el proyecto de reforma del sector del puerto fluvial del Río Elba en Hamburgo-Alemania, el proyecto de desarrollo de la zona de los Muelles de Londres-Inglaterra, el proyecto de reforma del sector este de París (barrio de Bercy), la reestructuración funcional y económica de Bilbao-España, el desarrollo del Eix Macià en Sabadell-España y la rehabilitación de la zona este de Washington D.C.

Cada experiencia de recuperación de las ciudades mencionadas, es analizada en función de las tipologías de intervención:

- Programas que aprovechan oportunidades de desarrollo abiertas por la recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas: Puerto Madero, Zona del Río Elba – Hamburgo, Muelles de Londres.
- Programas que intentan modificar la tendencia de crecimiento de la ciudad: barrio Bercy – París, Bilbao y Eix Macià – Sabadell.

- 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

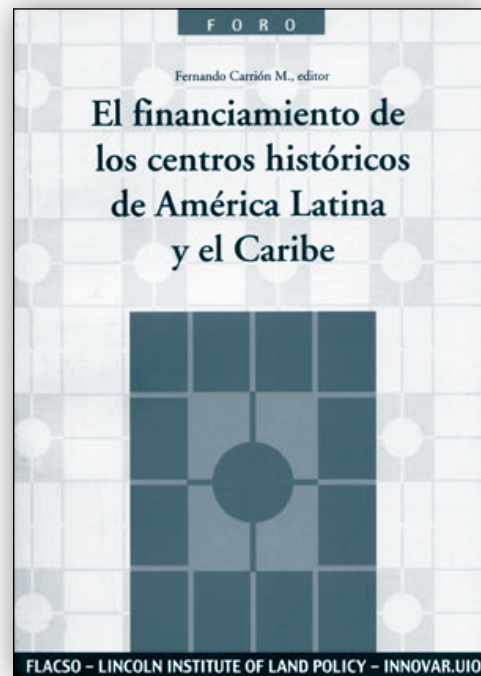
Finalmente se recogen los elementos institucionales y de financiamiento que condujeron a una gestión exitosa de los procesos de recuperación de áreas centrales en los nueve casos analizados, en una suerte de lecciones aprendidas que son una referencia para los gobiernos locales que asumen el desafío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