

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe

En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad

René Coulomb

La regeneración y el desarrollo sostenible de los centros históricos, junto con la revalorización del patrimonio cultural y urbano que encierran, son prioridades presentes en las agendas programáticas de las autoridades locales de las ciudades de América Latina y el Caribe. Por una parte, la recuperación y el aprovechamiento de la infraestructura de las áreas centrales es percibida por los planificadores como una estrategia optimizadora de recursos frente a los costos, financieros y medioambientales, de las nuevas urbanizaciones periféricas. El mejor aprovechamiento de los centros urbanos se plantea como una estrategia que apoya la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano, particularmente de las grandes ciudades. Por otra parte, la valorización del patrimonio urbano de los centros históricos aparece como fuente de desarrollo económico, *vía* la industria turística, además de representar un fuerte potencial de identidad colectiva, de una ciudad o de una nación.

Los procesos recientes de revalorización de los centros históricos en la región, particularmente los declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, han motivado múltiples iniciativas de intercambio y difusión de experiencias. Más allá de las exposiciones de 'estudios de casos', se promovieron espacios de sistematización y análisis, con el fin de profundizar en torno a las estrategias e instrumentos que sustentan los procesos iniciados, particularmente los que parecen ser más exitosos.

Al final del *I. Encuentro de Alcaldes y Autoridades Latinoamericanas de Ciudades con centros históricos en procesos dinámicos de recuperación* (Lima, noviembre 1997), representantes de varias ciudades de la región decidieron cons-

tituir una red de intercambio y reflexión, sobre la base de principios compartidos, los cuales se plasmaron en la *Declaración de Lima*¹.

A pesar de la diversidad de contextos económicos, sociopolíticos y urbanos, los barrios antiguos y patrimoniales de las ciudades de la región presentan problemáticas comunes: degradación del patrimonio histórico y urbano, despoblamiento, subempleo y desempleo, alta presencia de población en extrema pobreza, imagen urbana negativa, falta de accesibilidad, privatización de los espacios públicos, entre otros. Varias autoridades locales se dieron a la tarea de repensar el papel que debe jugar la centralidad histórica en relación con una urbanización en permanente expansión y la multiplicación de nuevas centralidades urbanas cada vez más dispersas y segregadas. En este proceso, se pone en evidencia la obsolescencia de las políticas y de la gestión pública en los centros históricos: a parte de carecer de un enfoque integral (muchas veces excesivamente centradas sobre la conservación de monumentos aislados), suelen padecer de importantes déficits de gobernabilidad.

De un lado, las políticas de protección del patrimonio surgieron y se administraron desde las esferas del gobierno central; pero esta gestión centralista es cada vez más cuestionada por los procesos de descentralización y de reivindicación del ‘poder local’. Del otro lado, la difusión de la doctrina neoliberal en la región, de un estado adelgazado, menos intervencionista y más ‘facilitador’², lleva a varios gobiernos locales a impulsar la intervención de las iniciativas privadas en los centros históricos.

Varios responsables de conducir las instituciones y los programas de ‘regeneración’ o ‘rescate’ comparten la inquietud por encontrar nuevos modelos de intervención en los centros históricos “que los afiancen como centros vivos de la ciudad”, mediante una “acción concertada de los actores públicos y privados para lograr la sustentabilidad de su rehabilitación y valoración”³. El III^o Encuentro de la Red (ciudad de México, abril de 2000) tuvo como objetivo analizar los distintos modelos y mecanismos de gestión/financiamiento que se están utilizando en varias ciudades de América Latina y el Caribe, y que permi-

- 1 La Declaración se estructura en torno a siete campos de acción: a) Modelos de Intervención, b) Marcos de Gestión y Administración, c) Mecanismos de Financiamiento, d) Participación y Solidaridad, e) Calidad del Hábitat, f) Diversidad Cultural y g) Investigación, Comunicación y Capacitación. La Declaración fue firmada por las ciudades de Arequipa, Barcelona, Bogotá, Brasilia, Cajamarca, Cusco, La Habana, Lima, México, Quito, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, San José de Costa Rica, Sao Paulo.
- 2 Véase las conclusiones en torno a la “*enabling strategy*” de la Conferencia de las Naciones Unidas, HABITAT II (Estambul, 1996).
- 3 Declaración de Lima, 1^o párrafo.

ten llevar a cabo, con cierto éxito, los procesos de conservación del patrimonio y de rehabilitación urbana. Las conclusiones de esta reunión se recogieron en la *Declaración de la ciudad de México*, firmada por los representantes de 29 ciudades. De estas experiencias y reflexiones recientes, quisieran dar cuenta brevemente las páginas siguientes.

Del protagonismo estatal a la gestión compartida sector público/sector privado

En el centro de la reflexión está sin lugar a duda la (re)definición del papel de los distintos actores y de las formas de coordinación y/o asociación entre: gobiernos nacionales, autoridades locales, iniciativa privada, habitantes, agencias internacionales de cooperación, etc. Los escasos intentos de sistematización de distintas experiencias en América Latina y el Caribe⁴ permiten diferenciar varios tipos de gestión pública, que a veces coinciden en el espacio y/o en el tiempo.

La conservación de monumentos por parte del Estado

En todos los centros históricos de la región, la conservación del patrimonio se gestó desde las esferas gubernamentales y se instrumentó mediante la creación de un marco legal e institucional específico, operado por los gobiernos centrales. El registro y catalogación de un patrimonio histórico, sometido a normas estrictas de conservación constituye la primera acción pública en la mayoría de los casos. Esta visión conservacionista del patrimonio, en vez de promover, suele desalentar la intervención de los propietarios, por lo que los gobiernos asumen que es la inversión pública que debe encabezar el proceso, mediante la aplicación de programas de inversión pública destinados al rescate de monumentos aislados de gran valor histórico y arquitectónico.

Este protagonismo público suele ser acompañado - a veces promovido - por una elite cultural y/o de empresarios ilustrados, a través de la creación de

4 Véase, por ejemplo: Eduardo Rojas y Claudio de Moura Castro, *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano. Desafíos y Oportunidades*, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Noviembre 1998

fundaciones y patronatos, interesados en el rescate del patrimonio monumental por razones de prestigio. Los monumentos rescatados se destinan a usos públicos, o bien a oficinas corporativas. En algunos casos, se crean instituciones públicas encargadas de financiar la conservación de monumentos, sin que siempre esté asegurada la continuidad del financiamiento público. Existen excepciones, como la de la Oficina del Historiador de la ciudad de la Habana, que capta e reinvierte en el rescate patrimonial las divisas provenientes de la actividad turística en la Habana Vieja (170 millones de dólares en los últimos seis años); o bien el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) en Quito que se alimenta de fuentes impositivas permanentes.

Incentivos públicos a la inversión privada

La difícil movilización de recursos de los propietarios e inversionistas privados en apoyo a la conservación del patrimonio histórico ha llevado a varios gobiernos locales a ofrecer exenciones tributarias y facilidades administrativas. En la ciudad de México, entre 1991 y 1999, se aplicó una inversión de alrededor de 300 millones de dólares a 500 inmuebles del centro histórico, beneficiándose propietarios e inversionistas de exenciones fiscales por un monto de 9 millones. Otro ejemplo: en Sao Paulo se estableció la exención del impuesto predial por 10 años, para los propietarios de inmuebles históricos que rehabiliten sus fachadas.

El impacto de estas políticas fiscales no ha sido del todo evaluado, pero existen indicios que hacen pensar que la asignación de las inversiones en función de la sola lógica del mercado (la rentabilidad) puede conducir a efectos perversos o por lo menos no deseados. Por una parte, los inversionistas y propietarios buscan disminuir el nivel de riesgo de sus inversiones exigiendo mayores incentivos por parte de la hacienda local, así como una menor regulación normativa por parte de las instituciones públicas encargadas de la protección del patrimonio. Por otra parte, como se ha podido evaluar en el caso de la ciudad de México, las inversiones suelen aplicarse a espacios y a usos que ofrecen mayor rentabilidad (museos, comercios y equipamientos turísticos), dejando fuera a la vivienda - sobre todo para familias de bajos ingresos - y a las áreas más deprimidas de los centros históricos.

La gestión compartida, bajo la conducción del gobierno local

Esta forma de gestión suele derivarse de una doble constatación: a) la imposibilidad de sostener el proceso sobre la sola base de la acción (y de la inversión) pública, por lo que se busca atraer la inversión privada, y b) la necesidad, como lo expresa la Declaración de la ciudad de México, de que esto no signifique una privatización de la gestión pública:

... se procurarán modalidades de asociación y de concertación entre el sector público y el sector privado, para la viabilización de los programas y proyectos, sobre la base de un claro *liderazgo desde el ámbito municipal*. La legitimidad de este liderazgo estará fundada en la coherencia y continuidad del proceso, en la confiabilidad, claridad y transparencia de los actos de gobierno.

Esta estrategia asociativa, sector público/sector privado, por cierto recomendada por HABITAT II para la gestión de los asentamientos humanos parece haber permeado la mayoría de las nuevas formas de gestión pública que se han dado estos últimos años en los centros históricos de la región. Las nuevas figuras institucionales son muy diversas pero convergen hacia una gestión, y a un financiamiento, compartidos entre el sector público y el sector privado. Podemos mencionar, entre otros: el *Fideicomiso Centro Histórico* en la ciudad de México, la *Empresa del Centro Histórico* de Quito, el *Patronato Panamá Viejo*, el *PRO-CENTRO* en Sao Paulo y - hasta cierto punto - el *PROLIMA* en la ciudad de Lima⁵.

La asociación con el sector privado busca, se dice, introducir en la gestión pública la 'eficiencia' empresarial, dificultar las desviaciones presupuestales (¿la corrupción?) y asegurar la permanencia de los programas a lo largo del tiempo, alejándolos de las incertidumbres que generan las coyunturas político electorales. Al mismo tiempo, la presencia gubernamental facilita el acceso al financiamiento internacional (cooperación española, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, UNESCO); permite también cierto acceso al suelo y a los inmuebles, mediante la desincorporación de una parte del patrimonio inmobiliario del gobierno central o municipal, o bien vía expropiación.

5 El *Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima, PROLIMA*, es un órgano des-concentrado de la Municipalidad de Lima.

La creación de una autoridad específica para la gestión pública en los centros históricos

A pesar de las tendencias privatizadoras en la gestión urbana antes mencionadas, los procesos más significativos de regeneración de los centros históricos de la región se caracterizan por una fuerte presencia gubernamental. Suelen iniciarse bajo un fuerte liderazgo político capaz de conducir acciones significativas, por lo general por parte del alcalde. Esta voluntad política suele traducirse en la creación de una nueva institucionalidad para la gestión pública en el centro histórico. Así lo reconocen los participantes el III° Encuentro de alcaldes y autoridades de América Latina y el Caribe:

... las experiencias exitosas parecen mostrar que la gestión del proceso requiere de la *consolidación de una autoridad autónoma* dotada de todos los atributos y recursos para asegurar eficiencia y eficacia, para lo cual ha de garantizarse un marco jurídico que delimite responsabilidades y competencias.

La creación de una autoridad específica, a cargo del proceso de regeneración urbana de un centro histórico, expresa la necesidad de superar una acción pública excesivamente sectorial, así como la frecuente falta de cooperación entre gobierno central y gobierno local. Los procesos de descentralización hacen que se considere que dicha autoridad debe ubicarse en el ámbito del gobierno municipal y ser capaz de coordinar, tanto las acciones de las distintas áreas sectoriales de la administración local (vivienda, servicios urbanos, infraestructura, vialidad y transporte, etc.) como las del gobierno central. Sin embargo, la propuesta de 'autoridad *autónoma*', incluida en la *Declaración de Lima* tiende a ser rechazada. Se busca más bien crear un organismo territorial técnico y de gestión que cuente con un importante margen de autonomía en relación con la gestión de la ciudad en su conjunto, y con recursos propios.

Las figuras institucionales dependen de las estructuras político administrativas de cada país y/o de cada ciudad: la *Dirección de Centro Histórico* en Cuenca o Tlacotalpan, la *Oficina del Conservador* de Trinidad, la *Administración Zonal Centro* en Quito. Otras ciudades, como la de México, se encuentran en el proceso de diseñar la coordinación entre las distintas entidades que tienen atribuciones en relación con el centro histórico.

Los debates en torno a la 'autonomización' relativa de la gestión del centro histórico remiten a la cuestión más amplia de las reformas político adminis-

trativas que muchas ciudades han emprendido. En este sentido, nos parece que el diseño de órganos de gobierno y de gestión, propios de los centros históricos, que sean capaces de asegurar la coordinación, eficiencia y durabilidad de los programas y proyectos, constituye un desafío todavía no resuelto, con notables excepciones como la de La Habana Vieja.

Pero si la unificación de la acción pública en los centros históricos, bajo la conducción de un liderazgo político fuerte (el alcalde) parece haber producido varias experiencias exitosas de regeneración urbana, no deja de ser bastante vulnerable a los recambios políticos locales⁶.

Algunas ciudades piensan encontrar en el autofinanciamiento del organismo responsable, así como en los compromisos financieros internacionales adquiridos, formas de asegurar la permanencia y continuidad de la gestión pública. En el caso de México, algunas ciudades utilizan para ello la figura del 'fideicomiso', o bien la de un 'órgano desconcentrado'. En la ciudad de Campeche, por ejemplo, el órgano desconcentrado encargado del centro histórico puede tener un patrimonio propio, captar recursos presupuestales, a la vez que gestionar recursos de fuentes no gubernamentales.

La planeación, como herramienta para la coordinación y la integralidad de la acción pública

Varias ciudades cuentan con un plan maestro para su centro histórico. No son pocos los gobiernos locales que encuentran en el instrumento de la planeación el referente concreto que soporta tanto la conducción pública del proceso de recuperación del patrimonio urbano, como la coordinación de la gestión gubernamental. En esos casos, lo que termina caracterizando la identidad institucional del órgano específico para un centro histórico es que este órgano tiene a su cargo la elaboración y ejecución de un plan pues, como se señala en la Declaración de México: "esta tarea de planeación debe entenderse como un proceso permanente (..) y deberá siempre *ir de la mano con la gestión*". Esta vinculación planeación-gestión, en un contexto regional en donde la planeación territorial produjo muchas veces documentos desvinculados de la acción concreta, o en el mejor de los casos se limitó a normar los usos del suelo.

6 El Programa de Preservación y Desarrollo de la Ciudad de Cuzco (PPRED), iniciado en 1997, fue congelado en marzo de 1999 a consecuencia del cambio de gobierno municipal.

Esta difusión de la práctica de planeación para los centros históricos tiene varias explicaciones. Por una parte suele ser una exigencia de las agencias de financiamiento, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y se presenta como una condición para atraer y dar certidumbre a las inversiones de los particulares. Los planes maestros se convierten en el posible referente para la acción coordinada de los distintos actores implicados: autoridades, propietarios, vecinos, inversionistas, comerciantes, etc., y un instrumento concreto para asegurar la continuidad del proceso a lo largo del tiempo, dentro de un rumbo definido.

Por otra parte, la generalización de los planes maestros indica el fin de una política excesivamente centrada sobre la recuperación del patrimonio monumental, y la amplia aceptación de que la conservación de este patrimonio debe inscribirse dentro de acciones de regeneración urbana más integrales. La integralidad empieza a ser un calificativo recurrente del trabajo de planeación

El Plan Maestro deberá ser integral, integrando la planeación espacial, económica, social, ambiental e institucional, es decir constituir la Agenda 21 del Centro Histórico. (Declaración de México, tercer párrafo).

El *Plan Estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del centro histórico de la ciudad de México* es un ejemplo de esta búsqueda de integralidad⁷. Dicho Plan establece cuatro líneas estratégicas de acción, vinculadas entre sí: a) la recuperación de la centralidad b) la regeneración habitacional, c) el desarrollo económico y d) el desarrollo social. Varias ciudades comparten esta preocupación de integrar, cada vez más, los temas económicos y sociales en el diseño de sus planes maestros.

Sin embargo, la integralidad sigue siendo un propósito más que una práctica de las políticas y de la gestión públicas, las cuales se caracterizan por ser ampliamente sectoriales y territorialmente desarticuladas. La integralidad de la acción pública implica, en primer lugar, que la planeación y las políticas de desarrollo económico y social logren articularse con la planeación territorial y las políticas de desarrollo urbano y vivienda. Esta necesidad ha sido institucionalizada en la ciudad de México, con la *Ley de Planeación del Distrito Federal*⁸, cu-

7 Véase también el *Plan de Desarrollo Integral de La Habana Vieja*.

8 Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de enero de 2000. Véase en particular el artículo tercero: “La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial.”

ya innovación consiste en articular, dentro de un mismo instrumento de planeación, el desarrollo económico, el desarrollo social y el reordenamiento territorial.

Otra implicación de los planes maestros, aunque todavía no asumida a cabalidad por varios de ellos, es que la planeación de los centros históricos tiene que “inscribir al Centro Histórico dentro de la problemática del desarrollo de la ciudad en su conjunto, tomando en cuenta los niveles superiores de planeación, el Plan General o el Proyecto de Ciudad” (Declaración de México). Sin embargo, y a reserva de un análisis en profundidad de cada uno de ellos, los planes maestros de los centros históricos de la región, si bien inscriben estos espacios en planos de las ciudades en su conjunto y sus procesos espaciales de urbanización, carecen de esta “visión integral que los interprete e inserte como parte del sistema urbano en su conjunto”, planteada por la Declaración de Lima.

Ejemplificando de nueva cuenta con la ciudad de México: la dinámica del centro histórico está fuertemente dominada por la actividad comercial y, en particular, por el comercio al mayoreo que desplaza a la vivienda, es fuente de un importante deterioro de los inmuebles patrimoniales y cuyas bodegas alimentan la multiplicación del comercio en vía pública. A pesar que la estrategia del plan consiste en limitar espacialmente la difusión de las bodegas, es obvio que el control de esta actividad no podrá lograrse si no es dentro de un Plan de reordenamiento del sistema de abasto a escala de la metrópoli, del que todavía carece la ciudad de México.

La participación social en la gestión de los centros históricos

La Declaración de Lima retoma lo que es ya una doctrina ampliamente difundida en la región, la construcción de una gobernabilidad democrática:

...alentar y fortalecer, para la sostenibilidad de la puesta en valor de los centros históricos, la institucionalización de la participación vecinal y ciudadana (...) propiciar relaciones de solidaridad y reciprocidad, parte sustancial de una nueva relación entre los diversos actores de la ciudad, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

La gran mayoría de los gobiernos locales reconocen que *la continuidad* del proceso de regeneración y desarrollo integral del centro histórico es un desafío que

no puede enfrentarse más que a través del consenso, “de la participación y concertación ciudadana” (Declaración de Lima). Sin embargo, la participación social en los procesos de gestión de un centro histórico presenta especificidades que no siempre han sido claramente tomadas en cuenta. De hecho, los instrumentos e instituciones de participación diseñados para la ciudad en su conjunto suelen ser los mismos que se aplican al centro histórico, cuando parece evidente que la complejidad de los intereses económicos, políticos y sociales que los envuelven no puede gestionarse solamente con instrumentos tales como los ‘comités de barrio’, la planeación o el presupuesto ‘participativo’, que han podido aplicarse con cierto éxito en áreas que son social y espacialmente relativamente homogéneas.

La voluntad de los gobiernos locales de ir construyendo una gobernabilidad democrática para sus centros históricos tiene que superar varios obstáculos. El desafío principal estriba en la conciliación de los múltiples intereses no pocas veces encontrados, y en la construcción de nuevas relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación entre grupos sociales y sectores socioeconómicos interesados en el futuro de los centros históricos. ¿Cómo conciliar el interés de los que viven en un centro histórico con el de los que lo visitan? ¿A cuáles demandas responder: a las de la población residente o a las de la ‘población flotante’, que en el caso de la ciudad de México es seis veces superior? ¿A quiénes hacer caso: a los vecinos, a los comerciantes establecidos, a los comerciantes en vía pública, a los peatones, a los automovilistas, a los propietarios y promotores inmobiliarios, a las sociedades de defensa del patrimonio, a la industria turística, al BID...?

El Plan Estratégico para el centro histórico de la ciudad de México sostiene que “la heterogeneidad y la pluralidad son las bases de un proceso fundado en la equidad y la sustentabilidad democrática del desarrollo del centro histórico”. Pero, ¿cómo lograr que una sociedad urbana, estructurada históricamente a partir de relaciones socio-espaciales fundadas sobre la segregación y la exclusión, pueda reconstruir un espacio - el de la centralidad - sobre la base de la convivencia entre distintos grupos y estratos socioeconómicos, y de la heterogeneidad de los usos del suelo?

Está en juego la legitimidad del proyecto que cada ciudad pueda llegar a formular en torno al devenir de sus centros históricos. Aquí se entiende mejor la importancia que puede llegar a tener la presencia de un fuerte liderazgo político, y el carisma de un alcalde. Por eso también, el hecho de que algunos alcaldes hayan podido proyectarse políticamente hacia la presidencia del gobier-

no regional, e incluso nacional, sobre la base de una recuperación relativamente exitosa del centro histórico de su ciudad.

Pero esta cuestión central de la gobernabilidad democrática y de la legitimidad del proyecto refiere a un tema sobre el cual algunas voces, en particular la UNESCO, han llamado desde hace tiempo la atención, que un documento reciente del BID denomina ‘la apreciación social del patrimonio urbano’⁹, y que retoma la Declaración de México al declarar que los procesos de recuperación de los centros históricos deben contemplar acciones de “recuperación del tejido social y de la dinámica económica y cultural de nuestros centros históricos estimulando *la apropiación social del patrimonio por parte del conjunto de la ciudadanía*”.

¿De quién es el patrimonio urbano de los centros históricos? Es decir, ¿cuál es el sujeto patrimonial que actúa en su rescate y conservación? Se cuida lo que realmente se valora. Hasta ahora, esta necesaria apropiación patrimonial ha sido ejercida por un pequeño grupo de ciudadanos ‘ilustrados’: historiadores, arquitectos, intelectuales y artistas, etc. que gozan de la educación necesaria para poder reconocer y hacer suyos los valores del patrimonio histórico, artístico y cultural de una ciudad.

Sin embargo, el futuro de los centros históricos, es decir, el destino que tendrán sus espacios abiertos y sus edificios, depende en gran medida de hasta que punto se dará la democratización de su apropiación como ‘patrimonio’ colectivo. Llama la atención que muy pocas ciudades, el caso de La Habana Vieja es tal vez una excepción, estén llevando a cabo programas pedagógicos y de comunicación social en torno a la importancia y prioridad de una política de rescate y conservación del patrimonio urbano. Así parece haberlo entendido el alcalde de Barcelona al movilizar a los ciudadanos con el lema “Barcelona ponte guapa”.

En busca de la sostenibilidad financiera

Las formas de financiamiento define en una buena parte los distintos modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. Sobre este aspecto, la Declaración de Lima establece, en forma muy general, que “los modelos de intervención deben poner énfasis en el desarrollo de mecanismos de fi-

9 Eduardo Rojas y Claudio de Moura, op. Cit. , pág. 5

nanciamiento mediante la aplicación de fondos públicos, nacionales e internacionales, fondos mixtos, comunales y otros”. Pero el III^o Encuentro en la ciudad de México permitió tener un panorama y una valoración bastante precisos de las distintas formas de financiamiento que se están aplicando en la región. De la Declaración de México, emergen algunos principios y prácticas que parecen marcar la pauta de los instrumentos que se irán consolidando en los años que vienen:

- La inversión pública seguirá siendo el motor de los procesos de recuperación de los centros históricos. Por una parte, porque constituye un mensaje hacia los propietarios e inversionistas que existe una real voluntad política. Por otra parte porque el financiamiento de aspectos como la vialidad, el transporte, la infraestructura hidráulica, el rescate de los espacios públicos, los equipamientos sociales y - hasta cierto punto - los estacionamientos o la vivienda, requiere *altos niveles de subsidios* que no pueden asumir las inversiones privadas. Pero, también, porque es a través de la inversión pública que el gobierno local puede asegurar la conducción del proceso, marcando las prioridades y las áreas de intervención.
- Aunque sea una práctica todavía poco difundida, la *territorialización del gasto* por parte del gobierno municipal, se plantea como una estrategia para la coordinación entre las distintas áreas de la administración municipal, que permite el seguimiento de los compromisos asumidos, haciendo más transparentes la gestión pública. La territorialización del gasto público se vincula de hecho con las prácticas de ‘presupuesto participativo’ que ciertos gobiernos, como Montevideo, han desarrollado.
- Aunque existe una gran diferencia entre las ciudades, se reconoce que la política fiscal es una importante herramienta para la movilización de recursos financieros por parte de los propietarios y para atraer inversiones externas hacia los centros históricos.

Sin embargo, la mayoría de las haciendas locales no cuentan todavía con una clara estrategia al respecto. Los instrumentos utilizados suelen focalizarse sobre las exenciones al impuesto predial, o el subsidio municipal directo a las inversiones que realizan los propietarios o las instituciones viendistas. No existe una política en torno a los valores catastrales y a la regulación del mercado inmobiliario. Menos, una estrategia con relación a la ciudad en su conjunto, con la excepción del ‘Sistema de Transferencia de Potencial’ que la ciudad de México está implementando con bastante dificultad.

- La fiscalidad nacional, en particular el impuesto sobre la renta, es el gran ausente. Los gobiernos nacionales tienden a desatenderse de la problemática de los centros históricos, sobre todo cuando los gobiernos locales asumen la conducción del proceso de recuperación. Por otra parte, la diferenciación político partidista entre gobierno local y gobierno nacional, situación compartida por varias ciudades, dificulta y hasta imposibilita la coordinación entre los dos niveles de gobierno.

En este contexto, se entiende que los firmantes de la Declaración de México reclamen la: “Responsabilidad por parte del Estado-Nación, particularmente (...) cuando se trata de centros históricos declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad” y su participación “en el financiamiento de los programas y de los proyectos a través de recursos presupuestales genuinos”.

- El financiamiento internacional ha jugado y seguirá jugando un papel importante, sobresaliendo la cooperación española - a través de la AECI y de la Junta de Andalucía - y el programa del BID para proyectos de conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe. El PNUD a través de la UNESCO financia también programas de educación y formación de recursos humanos¹⁰.

Los créditos del BID apoyan inversiones públicas que se inscriban dentro de un plan maestro y de un marco regulatorio que favorece la inversión privada, que tengan una tasa de rentabilidad positiva (mínimo 12%) y que prioricen el mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura. Al respecto, la Declaración de México establece la necesidad de revisar las solicitudes de apoyo financiero ante la cooperación internacional (¿ y/o las políticas de los organismos de cooperación?): “...en función de los reales intereses de nuestros centros históricos, priorizando la inversión social, el hábitat popular, la economía informal y la rehabilitación de edificios patrimoniales”.

Pero, en la medida en que está condicionado a la obtención del aval de los gobiernos nacionales, el acceso a los recursos de la cooperación internacional, particularmente de los organismos multilaterales de crédito, es también fuente de tensión entre los gobiernos locales y las haciendas nacionales.

10 25 millones de dólares entre 1974 y 1999 según el balance de Silvio Mutal en “Heritage and development. 25 years of UNESCO supported field projects”, marzo de 1999.

- La movilización de recursos está cada vez más condicionada a la capacidad que tengan los gobiernos locales de formular proyectos. La Declaración de México subraya la necesidad de poder contar con *una cartera de proyectos* que puedan ser sometidos a la consideración de los gobiernos centrales, de los organismos internacionales, de inversionistas privados o de la propia comunidad. El pasaje del plan maestro a la elaboración de proyectos urbanos tiene implicaciones de distintos tipos: a) muchas ciudades no cuentan con los recursos especializados y/o las fuentes de financiamiento necesarias para elaborar estudios de factibilidad y preinversión, b) estas carencias tienden a entregar el diseño de los proyectos a los financiadores, sean estos privados o institucionales, los cuales son en definitiva los que definen los proyectos prioritarios y terminan incidiendo en la conducción del proceso de recuperación de los centros históricos.

Para concluir...

La gestión pública en los centros históricos de América Latina y el Caribe depende en gran medida de las formas que toma la gestión urbana en general en cada una de las ciudades. De hecho, la escasa diferenciación de los modelos de gestión aplicados en los centros históricos es tal vez su limitación más grande. Sin embargo, están emergiendo prácticas institucionales innovadoras, que buscan responder a los desafíos *específicos* que plantean los procesos de recuperación del patrimonio urbano. Podemos pensar que es, justamente, la existencia de esta especificidad que sustenta la creación de la red de ciudades ‘con centros históricos en proceso dinámico de recuperación’.

El reciente encuentro de los miembros de la red en la ciudad de México hizo aparecer un conjunto de principios y de experiencias, cuya similitud -o por lo menos convergencia- es de llamar la atención. Seguramente, esta situación se debe a una problemática cuyos rasgos principales son similares, a pesar de las fuertes diferencias de escala, de economía, riqueza patrimonial o de contexto socio-político. Por otra parte, un rasgo cada vez más común de la gestión pública en los centros históricos de la región, es que la proyección política de su éxito (o de su fracaso) tiene una dimensión que parece ir más allá de la importancia (espacial, social y económica) que estos espacios guardan en relación con la ciudad en su conjunto. La gestión en los centros históricos tiende, de alguna forma, a convertirse en la vitrina de la gobernabilidad en una ciudad.

En todo caso, el fenómeno amerita una profundización analítica que los alcances del presente ensayo no pueden cubrir.

Anexo

Declaración de Lima

Los participantes en el Encuentro de Alcaldes de América Latina y el Caribe de Ciudades con centros históricos en proceso de recuperación, reunidos en Lima durante los días 12 y 13 de Noviembre de 1997 teniendo en consideración que:

- “La Cumbre sobre la Ciudad”, última Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II - celebrada en Estambul del 3 al 14 de Junio de 1996, reconoció que la aceleración del proceso mundial de urbanización es una de las transformaciones que acarrea mayores consecuencias y constató que en los albores del tercer milenio más de la mitad de la población mundial vivirá en ciudades, lo que las convierte en epicentro del desarrollo futuro de los países, razón por la cual deben prepararse para desempeñar roles decisivos en el siglo XXI.
- La UNESCO, en su programa de acción para dicha Cumbre adoptó como principio para las ciudades del siglo XXI poner al hombre en el centro de las políticas públicas, es decir, humanizar la ciudad, alentándola a enfrentar los desafíos de: instaurar la democracia en su ámbito; controlar el desarrollo urbano; fortalecer el gobierno de la ciudad; fomentar y controlar técnicas urbanas de planificación flexible y estratégica.
- Bajo los mismos principios distintos actores de la sociedad civil en las ciudades de América Latina y el Caribe -ONGs, patronatos, organizaciones sociales de base, empresas privadas, colegios profesionales, institutos y centros de investigación, de modo individual o asociado- han avanzado múltiples experiencias de desarrollo en las ciudades y de recuperación de los centros históricos.
- Los gobiernos locales han sido reconocidos como las instancias idóneas para orientar el desarrollo integral de las ciudades y, por ende, dirigir la re-

cuperación de sus áreas centrales, no solo por su valor patrimonial, sino por su potencialidad de inducir procesos de movilización de recursos y nuevas actitudes de la población hacia la ciudad en su conjunto.

- En el contexto de la globalización es indispensable rescatar las genuinas particularidades de cada país, ciudad y cultura, que se expresan en múltiples y diversas manifestaciones materiales y espirituales, las que, en general, se encuentran y fructifican en los centros históricos, uno de los espacios de identidad más importantes de las comunidades urbanas.
- En los avances alcanzados por diversos procesos de recuperación y revitalización de los centros históricos se constata que para su sostenibilidad ambiental, social, cultural y económica, es indispensable desarrollar planes, programas y proyectos de carácter integral, equitativo y participativos, de los cuales se vayan derivando principios y pautas comunes que constituyan un modo específico y eficiente de intervención.
- En virtud de las convergencias identificadas en el transcurso de las exposiciones de las experiencias presentadas y de las conclusiones que de ellas se derivan hemos identificado siete campos de acción para los cuales nos proponemos y nos comprometemos a adelantar actividades conjuntas.

Acordamos

Dar prioridad a los siguientes campos de acción identificados conjuntamente: Modelos de intervención, Marcos de gestión y administración, Mecanismos de Financiamiento, Participación y Solidaridad, Calidad del Hábitat, Unidad en la Diversidad, Investigación, Comunicación y Capacitación.

1. **Modelos de Intervención.** Desarrollar, consolidar y llevar a la práctica nuevas modalidades de intervención y tratamiento integral de los centros históricos, que los afiancen como centros vivos de la ciudad, inductores de la acción concertada de los actores públicos y privados para lograr la sustentabilidad de su rehabilitación y valoración. Los objetivos propuestos deberán enmarcarse en políticas de alivio y superación de la pobreza; de mejora de las condicio-

nes de habitabilidad; de preservación del medio ambiente; de democratización de la gestión urbana y de respeto y tolerancia de las identidades étnico-culturales existentes y/o en procesos de formación.

2. Marcos de Gestión y Administración: La preservación y revitalización de los centros históricos por la complejidad de su problemática, exige de una visión integral que los interprete e inserte como parte del sistema urbano en su conjunto. Los modos de gestión en cambio requieren de la consolidación de una autoridad autónoma dotada de todos los atributos y recursos para asegurar eficiencia y eficacia. En esta perspectiva nos comprometemos a tomar las medidas necesarias para dotarnos de un marco jurídico que delimite responsabilidades y competencias y asegure la puesta en ejecución de mecanismos de gestión eficientes que incluyan la participación y concertación ciudadana.

3. Mecanismos de Financiamiento. Los modelos de intervención deben poner énfasis en el desarrollo de mecanismos de financiamiento mediante la aplicación de fondos públicos, nacionales e internacionales, fondos mixtos y comunales, así como la promoción de la inversión privada. En este contexto nos comprometemos a propiciar el uso del patrimonio revalorado, como fuente generadora de ingresos, que permitan el autofinanciamiento y la recuperación de las inversiones, garantizando su finalidad esencial que es la sostenibilidad social del contexto.

4. Participación y Solidaridad. Nos comprometemos alentar y fortalecer, para la sostenibilidad de la puesta en valor de los centros históricos, la institucionalización de la participación vecinal y ciudadana. Así mismo, a propiciar relaciones de solidaridad, reciprocidad y parte sustancial de una nueva relación con los gobiernos y entre los diversos actores de la ciudad, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

5. Calidad del Hábitat. Las crisis por la que atraviesan los centros históricos compromete al conjunto del hábitat. Los urgentes procesos de intervención serán legitimados y sostenibles si se incorporan, desde el principio, medidas y programas de renovación urbana, destugurización, recuperación ambiental, prevención de desastres, seguridad ciudadana, generación de oportunidades de empleo y otras acciones que apunten a elevar la calidad de vida. En consecuencia nos comprometemos a formular nuestra propia Agenda 21 enmarcada en

los objetivos y compromisos asumidos por la comunidad internacional en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1993.

6. Unidad en la diversidad. Igualmente, para la legitimidad consensual y sostenibilidad del patrimonio recuperado, es indispensable reconocer, respetar y aceptar la diversidad de identidades y culturas, foráneas, locales y regionales que residen, actúan o transitan en los centros históricos. Estos son y serán, cada vez más, espacios multiétnicos y pluriculturales, por ellos nos comprometemos a desarrollar políticas y a promover actividades que propicien y den lugar al ejercicio tolerante y respetuoso de las diversas expresiones culturales, las que, por otra parte, consolidan los centros como un espacio vivo abierto a la creatividad.

7. Investigación, Comunicación y Capacitación. Los procesos de recuperación y revitalización de los centros históricos generan y requieren de un renovado andamiaje, tanto conceptual como metodológico, así como de tecnologías pertinentes. Por ello, nos comprometemos a recopilar, sistematizar y difundir las experiencias que desarrollemos para compartir sus logros y dificultades. De igual manera, expresamos nuestra disposición para promover, incentivar y destinar recursos para la capacitación permanente de recursos humanos especializados así como para la coordinación de diversas actividades de investigación.

Nos comprometemos a:

- a. Constituir una RED DE CIUDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON CENTROS HISTÓRICOS EN PROCESO DE RECUPERACIÓN cuya finalidad es la de promover y garantizar el cumplimiento de los compromisos aquí adquiridos, así como ampliar las posibilidades de integración de otras ciudades que por diversas razones no pudieron estar presentes en este encuentro.
- b. Designar a la Municipalidad de Lima como Secretaría Pro Tempore de la Red. Su papel consistirá en facilitar el intercambio de información acerca de las acciones en cursos de ejecución en las diversas ciudades; en la promoción y coordinación de acciones conjuntas y en el establecimiento de nuevos vínculos con otras ciudades y organismos internacionales, en particular la Organización de Ciudades del Patrimonio Mundial, el Progra-

ma URBAL de la Unión Europea y el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

- c. Cada una de las ciudades participantes designará un punto focal que actuará como interlocutor permanente de la Secretaría Pro Tempore y asegurar el seguimiento a nivel local de las acciones comprometidas.
- d. Aceptar el ofrecimiento hecho por la delegación cubana para celebrar la primera reunión de la RED en la ciudad de La Habana. En esta oportunidad, además de los temas de carácter técnico se analizarán alternativas para establecer modalidades más formales de cooperación conjunta.

Queremos dejar constancia de la decisión de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - CYTED, de hacer, suya esta declaración y de adherirse a los compromisos señalados. Desde el espacio de su actuación no gubernamental recogemos su compromiso de contribuir a enriquecer el cumplimiento de lo aquí acordado.

Expresamos nuestro reconocimiento a la UNESCO por el apoyo ofrecido para la realización de este Encuentro y estamos seguros que con su acompañamiento y cooperación coadyuvará para el logro de los objetivos que nos hemos propuesto. Formulamos nuestra intención de solicitar su colaboración para la consolidación de esta iniciativa.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a la Municipalidad de Lima y a sus autoridades por la iniciativa tomada y el compromiso adquirido para dar inicio a un proceso de integración y cooperación recíproca entre las ciudades de América Latina.