

**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>Sílvio 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>	

**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. fcarrión@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 conmovir 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 desplazamiento 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.