

**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>	

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

Ricardo Jordán*
H. Maximiliano Carbonetti**

Centros y centralidades en América Latina y el Caribe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una agenda propositiva para las centralidades urbanas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a la activación de mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano.

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

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

Desafíos de gestión en torno a la dinámica de la inversión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente:elaboración propia

Reflexiones finales

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

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

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

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

ejemplo en el caso de Santiago de Chile.

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

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

Bibliografía citada

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

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

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

Bibliografía de referencia

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

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