

**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](http://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](mailto: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	
<b>El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario .....</b>	<b>9</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>EL FINANCIAMIENTO DE LA CENTRALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es .....</b>	<b>25</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria .....</b>	<b>59</b>
<i>Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980 .....</b>	<b>77</b>
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
<b>ESTUDIOS DE CASO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES URBANAS</b>	
<b>Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México .....</b>	<b>113</b>
<i>Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé</i>	

---

<b>Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá</b> . . . . .	151
<i>Samuel Jaramillo</i>	
<b>Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito</b> . . . . .	203
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
<b>Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile</b> . . . . .	245
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	
<b>El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial</b> . . . . .	287
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005</b> . . . . .	349
<i>Sílvia Mendes Zancheti</i>	
REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES	
<b>Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo</b> . . . . .	381
<i>Salvador Schelotto</i>	
<b>Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana</b> . . . . .	391
<i>Patricia Rodríguez</i>	
<b>El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito</b> . . . . .	403
<i>Edmundo Arregui</i>	
<b>El centro histórico de Cartagena de Indias</b> . . . . .	413
<i>Aracelli Morales</i>	

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

Sílvio Mendes Zancheti\*\*

La revitalización urbana<sup>1</sup> es una acción típica del desarrollo de las ciudades en las últimas dos décadas del siglo XX, en los países de América Latina. Es una forma de enfrentar el desafío del desarrollo, según los preceptos del desarrollo sustentable, de la valoración de la cultura local y, especialmente, de los bienes patrimoniales. La revitalización urbana surge como una respuesta al fracaso de los proyectos de renovación, típicos de los años 1960-1970, que implicaban grandes volúmenes de inversión provenientes de fuentes externas a la ciudad, la sustitución de las estructuras urbanas consolidadas y, sobre todo, la remoción de las poblaciones pobres y de los pequeños negocios de las áreas de intervención.

La revitalización es, también, un producto de la fase de crisis en el modelo de financiamiento de desarrollo urbano, basado en recursos de los

---

\* Trabajo realizado para el Seminario Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe, realizado entre los días 16 y 17 de marzo de 2006, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de Quito, Ecuador. El trabajo fue financiado por el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP). La traducción de este documento, del portugués al español, fue realizada por Nilma Martins.

\*\* Presidente del Consejo de Administración del Centro de Estudios Avanzados de la Conservación Integrada (CECI) y profesor del Programa de Posgrado en Desarrollo Urbano de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil)

1 El término revitalización urbana es utilizado, en este trabajo, como sinónimo general de otros procesos similares, como regeneración y rehabilitación urbana. El término representa los procesos de intervención en áreas urbanas consolidadas desde el punto de vista de las estructuras físico-espaciales, especialmente del ambiente construido. La renovación urbana, por representar la sustitución de esas estructuras, no está incluida entre los sinónimos.

gobiernos centrales. A partir de los años 1980 ocurre un cambio significativo en la capacidad de los gobiernos centrales de financiar el desarrollo regional y municipal. Los cambios políticos y económicos profundos de esa década generan un proceso generalizado de descentralización de las responsabilidades de los gobiernos centrales para los locales, especialmente en los sectores de la salud, educación e infraestructura urbana.

En América Latina ese proceso fue amplio, alcanzó a casi todos los países del continente y todavía no ha concluido. El financiamiento de los procesos de revitalización urbana se ha organizado para adaptarse a la descentralización de las responsabilidades de la gestión y, especialmente, para utilizar recursos locales sin abdicar de fuentes de financiamiento externas, especialmente de agencias multilaterales de fomento. Las nuevas formas de financiamiento de la revitalización se basan en tres ejes principales: la elaboración de nuevos proyectos de desarrollo urbano, la formación de articulaciones de actores económicos y políticos locales y nacionales para sociedades público-privadas, y en la formación de sistemas de gestión con un abordaje más próximo al de la empresa privada.

Este trabajo tiene como objetivo realizar un levantamiento del “estado del arte” tanto en el campo de la teoría como en la organización práctica de sistemas de financiamiento de la revitalización urbana de América Latina. El artículo está compuesto de cuatro partes.

En la primera parte se hace una revisión de la teoría económica sobre el financiamiento del desarrollo urbano: se analizan las contribuciones de la teoría tradicional y de desarrollo local. También se hace un análisis específico de la contribución de esas dos vertientes para el caso del financiamiento de la revitalización urbana. La segunda parte, la central y más larga del trabajo, busca trazar una panorámica del proceso de financiamiento de la revitalización de los centros históricos latinoamericanos desde el año 1990. Para eso, se realiza una interpretación de los proyectos de revitalización urbana como nuevos proyectos de desarrollo urbano (PDU) como respuesta local a los desafíos de una nueva política económica global. La tercera relata algunas experiencias, de las más significativas, de financiamiento de centros históricos latinoamericanos durante la década de 1990. La última parte presenta las conclusiones generales del trabajo.

## La teoría

La teoría del financiamiento del desarrollo urbano es escasa, principalmente la que trata de los problemas asociados a la descentralización de las responsabilidades gubernamentales a finales del siglo XX. Se puede separar la literatura existente en dos corrientes: la de la economía tradicional y la del desarrollo local.

### *Teoría económica tradicional*

Su origen es la teoría económica tradicional, con fundamentos neoclásico y keynesiano; ve el desarrollo de una localidad (ciudad o región urbana) de “afuera hacia adentro” o de “arriba hacia abajo”. Esa es todavía la visión dominante en los principales tratados de economía urbana, hoy en uso con un propósito analítico similar a la tradicional teoría del desarrollo de los años 1950–1970. Tal teoría se basa en la idea de que el desarrollo de un país se dará por la corrección o atenuación de los desequilibrios regionales (Codes, Loiola, 2005), y que los gobiernos centrales tienen un papel primordial en la elaboración y coordinación de políticas distributivas y compensatorias. Bajo esa perspectiva, el desarrollo local es considerado como la forma de materializar en el espacio las políticas distributivas regionales y, especialmente, preparar las bases infraestructurales (materiales, humanas e institucionales) para la inversión productiva. Los gobiernos locales tendrían el papel de organizar y administrar la ampliación y la mejoría de las bases infraestructurales, además de adecuar las políticas de desarrollo central a las especificidades locales, especialmente, en el campo de la planificación urbana y del medio ambiente.

Hasta los años 1980, una vertiente muy prestigiosa de esa teoría era la base económica de las ciudades, una base constituida por los sectores económicos y por las empresas que tienen su producción con miras a los mercados externos. Esas empresas serían las que determinarían la dinámica de la economía urbana, fijando tasas generales de crecimiento de renta y empleo de la ciudad, por medio del volumen de exportación y por los efectos multiplicadores que generarían sobre los otros sectores y empresas de la localidad. Gran parte de los modelos de simulación de la expansión



urbana, utilizados en los años 1970 y 1980, fueron desarrollados sobre esos andamios conceptuales (Harris, 1975). En el caso de los procesos de revitalización de áreas históricas, la teoría de la base económica fue utilizada para racionalizar la opción de atracción de empresas relacionadas al turismo cultural y de recreación, y a los servicios avanzados (informática, propaganda y *marketing*, consultoría, diseños y otras). Esas empresas generarían rentas a partir de la venta de sus servicios para consumidores externos (nacionales o internacionales) y crearían efectos multiplicadores en la economía local por servicios de apoyo a sus actividades, por las rentas generadas para sus empleados y por el aumento en la recaudación de las tasas e impuestos locales.

En los últimos años, debido a la ampliación de la globalización de la economía, o globalización, como viene siendo interpretada en el *main stream* económico, la formación de una base viene siendo entendida como la creación de una infraestructura urbana (en el sentido amplio) que permita a las ciudades entrar en la competencia internacional por inversiones de las empresas mundiales, sean industriales, comerciales o especialmente de servicios (Sassen, 1998). El aumento de la condición de competitividad local dependería entonces de: infraestructuras urbanas avanzadas de transporte y comunicaciones; mejorías ambientales que favorezcan la habitabilidad urbana, como poca polución, barrios residenciales de alta calidad, servicios personales y familiares de alto nivel; gran oferta de servicios culturales y educacionales, además de la garantía de mano de obra de nivel medio y superior en abundancia y a bajo costo, y especialmente ventajas financieras a las empresas mediante la exención de impuestos y subsidios directos e indirectos.

En fin, el actual abordaje de la base económica considera el desarrollo urbano como el resultado de la inserción de las ciudades en el circuito de la economía mundializada, respetando la jerarquía urbana que el mercado tiende a crear. Así, esa corriente, tanto en la forma de la base económica cuanto en la forma de la globalización, considera el papel del Estado en el desarrollo según dos vertientes complementarias: a) de la corrección de las disfunciones locales del mercado, que generan los desequilibrios regionales e interurbanos, y b) la de crear bases para un funcionamiento equilibrado del mercado. En ambas perspectivas, el papel del Estado se circunscribe en el tiempo; es decir, actúa hasta que las fuerzas de merca-

do estén plenamente formadas y equilibradas, tanto en el nivel sectorial como en el de la distribución y jerarquía espacial de las economías urbanas.

El gran problema teórico y práctico del proceso de globalización de las economías locales está, justamente, en el financiamiento y en la formación de la base infraestructural (urbana y ambiental) y económica necesaria para garantizar principalmente la rentabilidad esperada de las filiales locales de las empresas mundiales o nacionales. El financiamiento del desarrollo urbano es percibido como un proceso competitivo para: a) tener acceso a los fondos de desarrollo internacionales, nacionales o regionales, y b) ofrecer exenciones de impuestos y tasas, asociados a subsidios locales.

### *Teoría del desarrollo local*

La crisis fiscal de los años 1980-90 y la descentralización de las funciones de los estados nacionales colocó en jaque el modelo teórico del desarrollo urbano de la base tradicional. Con excepción de los países de la Comunidad Europea y, en parte, de los Estados Unidos, los fondos de desarrollo nacionales disminuyeron drásticamente, al mismo tiempo que se profundizó la descentralización administrativa y los gastos sociales para las localidades. No cabe, aquí, discutir las razones de la crisis fiscal y de la descentralización, por demás, bien estudiadas. Cabe sí resaltar que en los países latinoamericanos en desarrollo el centro de la crisis estaba en el sistema de financiamiento del desarrollo urbano, debido a la drástica reducción de la capacidad de reposición de los fondos públicos para el desarrollo, especialmente aquellos cimentados en el ahorro forzado de los trabajadores.

La búsqueda por alternativas para pensar las estrategias de promoción del desarrollo, especialmente de las localidades y regiones, fuera del paradigma tradicional de la base exportadora, llevó a formulación de teorías que valorizaban el componente político del proceso del desarrollo. Se pasó a cuestionar el papel del Estado Nacional y de las grandes empresas como únicos agentes capaces de promover el desarrollo a nivel local (Codes, Loiola y Moura, s/f: 3). Al contrario, el nuevo abordaje del desarrollo local enfatiza el papel de los agentes sociales locales como posibles

motores de la expansión y de la distribución económica y, especialmente, la diversidad de formas que el desarrollo puede asumir, dependiendo de las características sociales, políticas, económicas y ambientales de las localidades. En fin, el desarrollo local sería un proceso específico de cada localidad, el cual se procesaría según estrategias específicas para movilizar recursos productivos internos (o endógenos) para la producción local, con la finalidad de aumentar la renta y el empleo locales, buscando formas de inserción en la dinámica de las economías nacional y global.

Autores como Gittel (1992) y Zielenbach (2000) procuraron identificar los factores locales que facilitan o impiden el establecimiento de proyectos de desarrollo en ciudades y barrios inmersos en procesos de declinación económica o de degradación urbana. Para esto revisaron las teorías del desarrollo local, especialmente aquellas que enfatizan el papel de la organización política en el desarrollo, sobre todo en la organización y participación de los actores sociales y del liderazgo político en las decisiones sobre la movilización y localización de recursos productivos; es decir, teorías que buscan entender el motor de la *acción colectiva* que forma consensos y permite el inicio y el mantenimiento de una dinámica de desarrollo en las localidades. Gittel identifica que esos abordajes del desarrollo local tienen inspiración en la teoría de Olson (1965) que estudia las formas de cooperación entre individuos guiados por auto interés. Según ese autor, los individuos actúan colectivamente para potenciar finalidades individuales o producir beneficios que no podrían producir por sí mismos con costos similares. También señala qué individuos no contribuirían con el esfuerzo colectivo si pudieran alcanzar las mismas finalidades por medio de la acción individual.

En todas las variantes teóricas identificadas por Gittel, el esfuerzo del desarrollo local solamente puede ser alcanzado a partir de cierto nivel de consenso entre los actores sociales con poder de comando de los recursos productivos locales. Algunos autores, como Peterson (1981), afirman que existen intereses locales comunes, principalmente para mejorar la posición competitiva de la ciudad y el bienestar general, pero este consenso solamente es efectivo para promover la expansión de la economía local y no la distribución de los beneficios. Otros autores enfatizan la interacción entre política y economía: las fuerzas de una determinando la dinámica de la otra. En esos estudios, como en el caso de Logan y Molotch (1987),

se discute el papel de los liderazgos como catalizadores de los intereses colectivos y el direccionamiento de los esfuerzos de desarrollo para los intereses de sus grupos políticos. También existen estudios que indican que existe cierta capacidad de los grupos organizados para modificar la dinámica de la economía local: sea interactuando con los grupos políticos dominantes o haciendo frente a las fuerzas de las economías generales (Mollenkopf, 1983).

Todas esas corrientes tienen algunos factores explicativos comunes. Cabe resaltar:

- La importancia vital de los gobiernos locales como arenas políticas determinantes para la movilización de esfuerzos aglutinadores y modeladores del desarrollo.
- La importancia de la movilización política de los actores sociales (públicos, privados y cuasi-políticos).
- La formación de sociedades público-privadas y la formación de redes para la concretización de planes de desarrollo.
- La valoración de los recursos locales; esto es, de las capacidades internas de las ciudades y comunidades urbanas.
- El reconocimiento de que existen factores exógenos que condicionan la dinámica del desarrollo local.

El abordaje del desarrollo local interpreta el financiamiento del proceso de desarrollo por medio de una perspectiva necesariamente diferente a la economía tradicional, por valorizar los procesos endógenos de movilización de recursos. El financiamiento es un proceso fundamental para los teóricos del desarrollo local, pero es una tarea que es el resultado de la movilización y disponibilidad de fondos de recursos productivos locales, asociados a los fondos de origen externo para crear sinergias que potencien tanto el financiamiento, cuanto el propio desarrollo.

Los fondos de financiamiento locales no están constituidos sólo por recursos financieros líquidos, sino también por otros tipos de recursos movilizados por sus propietarios: trabajo, tierra, edificaciones, materiales,

etc. que permiten alcanzar objetivos comunes asociados a proyectos de interés privado. La formación de fondos locales se justifica en el aumento del potencial de éxito de las iniciativas productivas locales cuando existe un efectivo compromiso de esfuerzo y recursos locales en los proyectos de desarrollo que reciben financiamiento proveniente de recursos externos (Ensure, s/f). Los recursos externos son siempre esporádicos e insuficientes como para mantener los proyectos funcionando a largo plazo. Es necesario que los recursos locales sean captados para complementar los externos y garantizar así la continuidad de los proyectos de desarrollo. Esa ha sido la lógica de las instituciones de fomento y beneficio, al exigir de las instituciones locales una contrapartida para los financiamientos de proyectos de desarrollo; esto es, los procesos de co-financiamiento y contribución en especie. La misma lógica procura mostrar que una gran dependencia del financiamiento externo puede llevar al problema del *grant trap*. En la búsqueda incansable por fondos de financiamiento externo, las instituciones no consideran:

- La formación de bases de financiamiento para los gastos corrientes después de la finalización de los proyectos de desarrollo.
- El alto gasto de recursos locales en busca del financiamiento externo.
- La contratación de préstamos para proyectos que no son prioritarios para el desarrollo local simplemente porque son fácilmente disponibles, y
- La aplicación de recursos de fondos externos sin una estrategia clara de desarrollo local, disminuyendo el potencial multiplicador de la inversión (Ensure, s/f).

### *Teoría económica de la revitalización urbana*

En la teoría tradicional, los fundamentos teóricos de la renovación sería la búsqueda del equilibrio entre la oferta y la demanda de nuevas o reformadas construcciones en áreas urbanas obsoletas (Lichfield, 1988). La demanda por construcciones derivaría de las necesidades de los product-

res y de los consumidores por área urbana construida y de la capacidad de pago por esa área. La renovación urbana por la acción de la industria de la construcción y de la incorporación inmobiliaria, según las condiciones que esos sectores estarían dispuestos a tolerar con relación a las tasas de retorno esperadas. La decisión sobre la renovación urbana sería, por lo tanto, una fusión de las expectativas sobre la vida de las construcciones existentes y de las ganancias potenciales que esas construcciones pueden obtener al ser reformadas o sustituidas por otras. El valor actual y potencial de las construcciones de las áreas de renovación dependerían, a su vez, de la dinámica del mercado inmobiliario (construcción y tierra urbana).

El análisis económico de la renovación urbana utiliza estudios sobre: la demanda y la oferta de la construcción, el mercado inmobiliario urbano, los ciclos económicos de vida del *stock* inmobiliario; la reinversión en las áreas urbanas existentes y la acción del Estado como actor de corrección de los desequilibrios en esos mercados (Couch, 1990).

La teoría de los ciclos económicos fue bastante utilizada en ese abordaje para explicar los procesos de renovación y revitalización urbana, especialmente cuando era aplicada al problema habitacional. La teoría de los ciclos se presentó en el libro *Economics in urban conservation*, escrito por Lichfield (1988) a partir de una encomienda del ICOMOS. En ese trabajo, el autor se basó en el concepto de obsolescencia del ambiente construido para explicar la dinámica de la revitalización, siendo ésta considerada como un fenómeno social, cultural y económico, por lo tanto, de naturaleza histórica. La revitalización urbana sería un proceso de combate de los diversos tipos de obsolescencia instalados en un área, a saber, la física, la funcional, la local y la ambiental, o cuando se procura evitar su instalación (Lichfield, 1988: 23).

El tema del financiamiento de la revitalización urbana aún no ha recibido un tratamiento sistemático en el cuerpo de la economía tradicional. En general, el tema de las finanzas aparece en los libros de economía urbana como tratamiento descriptivo de las fuentes de las rentas: impuestos, tasas, transferencias y préstamos, y de la forma en la que son repartidas entre los servicios públicos (Thompson, 1965: 256). Se tratan también cuestiones de equidad en la distribución de las rentas y las expensas, tanto desde el punto de vista sectorial como pensando en la distribución en el espacio urbano. La revitalización es interpretada de la misma manera que

un servicio urbano; por lo tanto, debe ser financiada a partir de los recursos presupuestarios normales y, especialmente, de los extraordinarios. Como la revitalización se inicia, casi siempre, como un evento episódico, más que con la implementación del proyecto, ésta pasa a ser permanente: el financiamiento por el poder público depende de recursos extraordinarios; es decir, de transferencias gubernamentales o préstamos de instituciones públicas o privadas (Richardson, 1971: 152).

En el abordaje tradicional, el financiamiento de la revitalización es, principalmente, una actividad de captación de recursos externos para conseguir rentas extrapresupuestarias. Los gobiernos locales serían poco propensos a aplicar recursos de origen local, por lo menos de gran volumen, en áreas urbanas problemáticas, por ejemplo aquellas que necesitan de proyectos de revitalización (Ensure, s/f.). La estrategia más recomendada sería la de buscar rentas en fondos nacionales o regionales, que alivien el peso sobre las finanzas locales (Richardson, 1971); es decir que dependan de una intervención externa del Estado para sanar un problema económico local.

La economía urbana tradicional contribuyó poco para la comprensión de los procesos de revitalización urbana (Gittel, 1992: 22-25). Su base teórica fue armada dentro de la perspectiva de la renovación urbana: la sustitución de las estructuras construidas. Como bien resalta Couch (1990, 75), “cuando se habla de revitalización, se habla algo más que de renovación urbana, se habla de reutilización y reinversión en las estructuras físicas de áreas urbanas existentes”, lo que significa hablar de crecimiento económico, positivo o negativo, en áreas urbanas consolidadas desde el punto de vista de la edificación. La revitalización implica más que construir o reformar un *stock* inmobiliario existente en un área urbana, supone procesos económicos que garanticen la generación de empleo, renta e inversión continuada en mejorías del espacio urbano construido de un área determinada, esto es, la sustentabilidad económica del área. Por lo tanto, es dependiente, también, de procesos económicos endógenos, incluyendo la capacidad de autofinanciamiento.

## El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina a partir de los años 1990

A partir de mediados de los años 1980 se intensificó el debate económico sobre las posibilidades de gestionar el desarrollo urbano de América Latina, según una perspectiva local. La crisis económica, especialmente la fiscal y la financiera, que se instaló en los países del continente, forzó la búsqueda de modelos teóricos y alternativos de políticas públicas fuera del paradigma de desarrollo que, desde los años 1950, había dominado el debate sobre el crecimiento económico y la urbanización. La discusión se intensificó también a causa de la descentralización administrativa iniciada en la misma década y profundizada en los años 1990, la cual delegó a los gobiernos regionales y locales muchas de las competencias del gobierno central, especialmente en salud, educación y servicios urbanos. Sin embargo, la descentralización no estuvo acompañada de una nueva estructura fiscal y financiera que llevase a los gobiernos locales a que se responsabilicen, en mayor grado, por la recaudación y mantenimiento de los fondos públicos.

Por el lado fiscal, en el caso de Brasil, por ejemplo, se observó un aumento significativo de la renta tributaria disponible para los municipios, comparando con el total (Unión+Estados+Municipios). Mientras tanto, el aumento de la participación resultó de un aumento de las transferencias de impuestos recaudados por los gobiernos centrales para los gobiernos locales (Rezende, 1997: 103).

Por otro lado, el aumento de la capacidad financiera de los municipios no significó que los gobiernos locales pudiesen “sostener con tarifas y tributos la operación de los servicios urbanos, las inversiones en infraestructura, principalmente aquellos de mayor tamaño en vivienda, saneamiento, transporte colectivo y control ambiental” (Rezende, 1997: 107). Al contrario, ese tipo de inversión no prescindió de la continua asistencia financiera de los gobiernos centrales.

Por el lado financiero, una consecuencia importante de la crisis económica en el continente fue el vaciamiento de los fondos de ahorro forzado formados con descuentos de los salarios de los trabajadores formales, como en el caso de Brasil, el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) debido a la “... erosión provocada por la ausencia de un crecimiento sostenido del empleo, por el estancamiento de los salarios y por la



creciente informatización del mercado laboral.” (Rezende, 1997: 101). Esos fondos eran las principales fuentes de financiamiento de las políticas urbanas de los gobiernos centrales y de los proyectos de desarrollo urbano de los gobiernos locales.

El desarrollo local, como teoría y práctica, fue una tentativa de respuesta a ese cuadro de cambio estructural en los fundamentos de la conducción y financiamiento del desarrollo. Como se vio líneas arriba, la nueva teoría preconiza una postura proactiva de los gobiernos locales en relación a los problemas y desafíos del desarrollo, buscando crear condiciones para el crecimiento de la producción, de la renta y del empleo en las localidades, por medio de un abordaje empresarial de la gestión urbana que identifique oportunidades de mercado y ayude a los inversionistas privados locales a beneficiarse de esas condiciones. Sectores fundamentales de la economía local se convirtieron en políticas locales: empleo, infraestructura productiva (especialmente telecomunicaciones y transporte regional e internacional), formación de mano de obra especializada y promoción inmobiliaria, estos se sumaron a los sectores más tradicionales: saneamiento, vivienda y medio ambiente.

### *Los nuevos PDU (Proyectos de Desarrollo Urbano)*

Algunos actores interpretan esa transformación como el surgimiento de una nueva política urbana (NPU) en respuesta a una nueva política económica global (Swyngedouw, Moulaert, Rodríguez, 2002) o la glocalización<sup>2</sup> de la ciudad, lo que significa la formulación de respuestas a desafíos globales a partir de una perspectiva cultural y de iniciativas locales. A pesar de la amplitud del término, la glocalización también puede significar la respuesta local a los desafíos económicos regionales o nacionales, pues pocas ciudades pueden aventurarse a participar, de manera prominente, en los procesos avanzados de reproducción capitalista global (Sassen, 1998).

---

2 Glocalización es un neologismo que reúne, simultáneamente, ideas asociadas a la globalización y a la localización. Dos procesos que pueden ser expresados por el término de modo aislado o simultáneo: la creación o distribución de productos y servicios dirigidos para el mercado global, pero adaptados para las especificidades legales y culturales locales, o el uso de tecnologías de la comunicación e información, como la Internet, para proveer servicios locales en una escala global.

La NPU se caracteriza por:

- Buscar la formación de coaliciones políticas entre los actores urbanos.
- Cambiar el foco de la política urbana de lo social a la promoción del crecimiento económico.
- Proyectar una postura empresarial en el gobierno local.
- Promover una desregulación selectiva del sistema de control urbanístico y de los servicios públicos.
- Utilizar estrategias de *marketing* urbano (*city marketing*).
- Enfocar la acción pública local en determinados lugares del territorio municipal.
- Aumentar la renta urbana.

El abordaje del desarrollo local en los municipios ha preconizado la actuación de los gobiernos locales por medio de Proyectos de Desarrollo Urbano (PDU), en oposición a los proyectos sectoriales típicos de la planificación urbana tradicional desarrollista. Los PDU buscarían la formación de sinergias entre las partes externas positivas de las acciones de inversiones en una determinada área de la ciudad.

Los PDU pueden caracterizarse por:

- Organizándose bajo la forma de sociedades público-privadas.
- Incluir una gestión privada de fondos públicos.
- Contener un fuerte componente de promoción inmobiliaria.
- Ser concebidos por proyectos-emblema (*flagship*) o de fuerte promoción vía *marketing*.
- Delimitados territorialmente (Swyngedouw, Moulaert, Rodríguez, 2002: 201).

Los proyectos de revitalización urbana de América Latina son ejemplos típicos de los PDU adaptados a las condiciones económicas y políticas de las ciudades del continente. Representan, así, una respuesta a las evaluaciones negativas de los proyectos de intervención en áreas históricas realizados entre los años 1970 y 1980, que estaban centrados en políticas de alta cultura y por el abordaje de la restauración de las edificaciones de valor patrimonial (valores históricos y artísticos principalmente), conforme preconizaban las cartas patrimoniales, como las de Venecia, Washington, Ámsterdam y, en especial para el contexto latinoamericano, las de Quito y Petrópolis (IPHAN, s/f). Varios estudios recientes buscan sistematizar y sintetizar las experiencias desde el punto de vista de la teoría (Carrión, 2001) y de la práctica, con vista a organizar puntos de abordaje para la realización de proyectos (Arizaga, 2003).

La revitalización de áreas históricas dominó los nuevos PDU en América Latina pero, a partir del año 2000, la experiencia acumulada en esos proyectos fue utilizada para la revitalización de áreas urbanas degradadas o en declive económico, aunque no existan intereses desde el punto de vista del patrimonio cultural.

### *Los objetivos de los proyectos de revitalización*

De manera resumida se puede afirmar que los proyectos de revitalización objetivaron un rediseño de la economía urbana para asumir características supralocales, buscando maximizar la utilización de los recursos locales existentes como medio de aporte de recursos financieros externos. Se busca una mejoría general de los recursos ambientales (construidos y naturales) como manera de elevar la productividad local y la imagen urbana. Esta última se da por la especificidad cultural local y se manifiesta en los recursos patrimoniales construidos, principalmente en los que presentaban valor histórico y artístico. Finalmente, el proyecto urbano pasa a ser una actividad de gestión que sobrepasa la escala municipal y se torna metropolitana, regional, nacional o global, y que tiende a la redefinición de los papeles y de los modos de cooperación entre actores públicos y privados, tales como: empresarios, ONG, asociaciones de moradores y otras formas de organización de la sociedad civil.

En el centro de esa agenda cabe destacar, también, la participación y la presencia dominante de los actores privados, especialmente aquellos articulados con asociaciones financieras (Balbo, 2003: 85), en el proceso decisivo de la planificación urbana y con su tratamiento, según un proceso de gestión de conflictos (Zancheti, 2004).

### *La gestión de los proyectos*

La gestión de la revitalización urbana es entendida como un proceso de negociación entre actores públicos y privados capaces de intervenir en el proceso de transformación de las estructuras urbanas existentes, en busca de acuerdos (nivel táctico) sobre objetivos, métodos de actuación y responsabilidades. La gestión gana posición central en los proyectos de revitalización por el reconocimiento que técnicos, políticos y administradores públicos tienen de la necesidad de formar consensos parciales intergrupales para tornar la acción pública eficaz y eficiente, según algún modelo de evaluación de desempeño social y político (nivel estratégico). La búsqueda de consensos significa la valorización de las tareas de coordinación de las acciones de los actores, reduciendo el papel de la normalización a priori de las acciones de los mismos (Morisi, Passigli, 1994).

La acción racional sobre el espacio urbano, desde el punto de vista de la gestión, tiende a establecer pactos estrictos entre los actores para la realización de todo tipo de acciones sobre la ciudad, como por ejemplo: la intervención en el ambiente urbano, el análisis del contexto, y el control y monitoreo de las acciones de los actores. Las acciones pactadas son organizadas según una estructura lógica de interrelación posible entre las acciones, según una finalidad general pactada al inicio del proceso. Así, la gestión es el modo de revitalización de la estrategia general de innovación/conservación, y el plan estratégico es el instrumento de racionalización de las acciones/pactos, especialmente de la acción pública (Zancheti, 2004). La gestión de la revitalización urbana pasa a ser una actividad que abarca una multitud de nuevas acciones para el sector público, entre las cuales cabe destacar: la mediación de la negociación entre los actores; la promoción del proyecto, especialmente por medio de un *marketing* especializado; la comunicación del proyecto para los públicos interno y exter-

no, y fundamentalmente la articulación de las fuentes de financiamiento de la inversión. Esta última característica de la gestión constituye uno de los puntos distintivos de la revitalización urbana entre las NPU de América Latina.

### *Los actores de la gestión*

Los nuevos PDU son organizados y desarrollados en base a la articulación de varios actores con poder de comando sobre los recursos de la economía urbana y, también, de aquellos con capacidad de influir en el escenario político local. La participación es una regla en esos proyectos y factor esencial para el éxito de los mismos.

La gran novedad, desde el punto de vista de la participación en los proyectos de revitalización, está en la composición del conjunto de actores envueltos y en el proceso de gestión que los articula (Fox, 2005) como fue resaltado líneas arriba. Entre los nuevos actores, conviene destacar:

- Los inversionistas inmobiliarios.
- Los inversionistas financieros privados.
- Los empresarios de servicios y comercio.
- Las organizaciones no gubernamentales.
- Las agencias multilaterales de fomento y financiamiento del desarrollo.
- Las agencias nacionales de promoción de la cultura o de desarrollo.
- Las fundaciones u organismos, nacionales o internacionales, privados, de beneficencia cultural y social.

Esos actores vienen a complementar los más tradicionales, como los movimientos sociales, las agencias nacionales e internacionales de protección del patrimonio cultural y los organismos de representación profesional de la sociedad civil.

El actor central de los proyectos de revitalización continúa siendo el gobierno municipal que actúa, esencialmente, como el negociador principal de los objetivos y de las estrategias de actuación de cada agente en

los proyectos, resolviendo los conflictos y pactando compromisos de corto, medio y largo plazos. Otro papel fundamental de los gobiernos locales es el de ser el responsable principal de los préstamos externos y garante de los préstamos realizados por las sociedades público-privadas. Ese papel tiene efecto catalizador y mantenedor de los intereses de los actores envueltos en los proyectos de revitalización, pues puede viabilizar las estructuras complejas de financiamiento que son requeridas para viabilizar las iniciativas.

### *El financiamiento de los proyectos de revitalización*

El financiamiento local de los proyectos de revitalización urbana es una tarea que requiere la formación de estructuras institucionales y organizacionales complejas, de alto costo financiero, que pocas municipalidades están capacitadas a enfrentar a corto y medio plazo. En América Latina, solamente las municipalidades con una larga tradición de planificación urbana han podido enfrentar los desafíos requeridos por los PDU de revitalización, tales como: las capitales nacionales, las grandes ciudades y las ciudades medias de países de producto interno bruto elevado (por ejemplo Brasil y México).

El financiamiento de los proyectos de revitalización puede requerir la acción sobre múltiples fuentes de recursos (Arizaga, 2002):

- Recursos presupuestarios locales.
- Transferencias de los gobiernos nacionales y regionales.
- Préstamos de entidades financieras internacionales.
- Contribuciones de entidades internacionales y nacionales de promoción de la cultura o del desarrollo, como la UNESCO, la Cooperación Española, etc.
- Contribuciones de entidades no gubernamentales nacionales o internacionales, muchas veces no en especies.
- Recursos provenientes de licencias y tasas locales por el uso del suelo o permisos de obras.

A esas fuentes deben ser añadidas las de autogestión local como:

- Los fondos financieros propios asociados a la operación de los proyectos de revitalización.
- Parte de los impuestos locales sobre las actividades de comercio y servicios.
- Resultados de la comercialización de productos culturales generados en la localidad, incluyendo la entrada a instalaciones culturales (por ejemplo, museos) o de recreación.
- Creación de empresas de gestión económica.
- Creación de empresas rentables relacionadas a las actividades de revitalización y de turismo cultural.

Complementando el cuadro de las fuentes de financiamiento los recursos especiales, como:

- Las operaciones mercantiles (importación y exportación de mercaderías y servicios).
- Los aportes de cada actor envuelto en el proyecto por iniciativa propia.
- Los aportes e inversiones de empresas motivadas por los resultados del proyecto.

Como se ha visto, a pesar de los esfuerzos de regimentación de los recursos locales, los proyectos de revitalización dependen, en gran parte, de recursos externos, sean de fuentes nacionales o internacionales.

En América Latina, a partir de los años 1980, los fondos nacionales para el desarrollo urbano se tornaron escasos, principalmente, los fondos estatales de ahorro forzado de los trabajadores. La crisis fiscal y financiera de los estados nacionales aún no permite llegar a una conclusión que favorezca la elevación del volumen de los nuevos fondos de ahorro forzado y los instrumentos para promover la reforma urbana del continente<sup>3</sup>. Una nueva línea de financiamiento utilizada por los gobiernos centrales

---

3 En Brasil, por ejemplo, el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador) está siendo utilizado como fuente de financiamiento para obras de recuperación de edificios en centros históricos (Brasil, 2003).

es crear fondos de promoción de actividades culturales, incluyendo la conservación del patrimonio inmobiliario urbano, a partir de deducciones de impuestos de empresas privadas o semipúblicas, cuyos volúmenes quedan sujetos a las fluctuaciones de la actividad económica.

Las NPU fueran formuladas según sistemas alternativos de financiamiento, adaptadas a los contextos de desarrollo de cada localidad y, especialmente, reforzadas en coligaciones de actores económicos e institucionales que buscaban articular y movilizar recursos nacionales externos, entre ellos, sobre todo, los de las agencias multilaterales de fomento (Cavalcanti, 2005).

El propósito principal de esas coligaciones era maximizar la eficiencia de los financiamientos de los proyectos, persiguiendo una estrategia que:

- Aumente la eficiencia de las inversiones privadas locales.
- Aumente la eficacia social del financiamiento público.
- Disminuya los costos financieros de los préstamos externos (nacionales e internacionales).

La clave de esa estrategia estaba en la potenciación de los financiamientos externos, que deberían compensar la tendencia histórica de baja inversión privada en el mercado inmobiliario de las áreas urbanas patrimoniales y mejorar el desempeño de las formas tradicionales de intervención pública.

La inversión privada directa del sector inmobiliario en las áreas urbanas históricas ha sido baja. Pocas ciudades de América Latina consiguieron recuperar sus centros históricos por medio de la acción privada, con excepción, por ejemplo, de Cartagena de Indias, en Colombia, y Tiradentes, en Brasil. Rojas (1999) realizó un estudio que procura entender los patrones de financiamiento e inversión privada en la revitalización y concluye que eso depende, en la mayoría de casos, de una forma de financiamiento e inversión pública y de una asociación de las acciones público-privadas. El autor también propone un modelo de interpretación del proceso de conducción de la sociedad público-privada que lleva a una mayor participación del sector privado en el financiamiento e inversión en los proyectos de revitalización, sin indicar que sí existe la posibilidad de crear una dinámica de inversión privada autónoma para ese mercado inmobiliario (Rojas, s/f).



### *Las leyes de incentivo a la cultura*

Una forma indirecta de inversión privada que viene ganando importancia para la revitalización urbana es la aplicación de una parte de los impuestos (especialmente del impuesto a la renta) en proyectos culturales. Esa aplicación es garantizada por leyes de incentivo a la cultura, por ejemplo la Ley Rouanet en Brasil. En ese esquema un productor cultural organiza un proyecto para la recuperación de edificios o de área pública y lo somete al juzgamiento de una comisión del gobierno central. Una vez aprobado el proyecto, el productor podrá negociar con empresas privadas o públicas la aplicación de una parte del impuesto para el desarrollo del proyecto.

Las leyes culturales vienen ganando importancia y están siendo reproducidas en las provincias y municipios pues, en verdad, son una renuncia fiscal que aparece como acción benéfica de empresas privadas. Varios son los ejemplos de esas leyes y se pueden resaltar las siguientes:

- La ley de deducción de hasta 25% del impuesto a la renta de las personas físicas o jurídicas que realicen donaciones y subvenciones para proyectos específicos (pueden ser los de revitalización y conservación urbana) del Ecuador.
- La Ley de la Cultura en Brasil, que permite la reducción de una parte del impuesto a la renta de las empresas para la aplicación en proyectos culturales, entre ellos los de revitalización de edificaciones de interés patrimonial en las áreas urbanas históricas.
- La Ley “Hobin Hood”, en el Estado de Minas Gerais (Brasil), que permite la reinversión del Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) recaudados en una localidad, en proyectos de conservación y revitalización del patrimonio histórico de las municipalidades que tengan proyectos de conservación del patrimonio histórico urbano.
- Leyes estatales y municipales con los mismos propósitos de la Ley de Cultura de ámbito nacional, como las existentes en el Estado de Pernambuco y en la ciudad de Recife (Brasil).

Para ajustarse a ese contexto, grandes empresas, especialmente bancos, servicios públicos, empresas de energía y petróleo, establecieron progra-

mas de incentivo a la cultura, los cuales que utilizan los mecanismos de renuncia fiscal de las leyes de incentivo<sup>4</sup> que favorezcan su imagen institucional “de agente económico moderno, que está inmerso en la sociedad y considera sus valores.” (Brasil, 2005). En el caso de Brasil, el volumen de recursos para los proyectos culturales viene creciendo en la Unión, en los Estados y en los Municipios (Silva, 2002) y constituyen, actualmente, las partes más importantes de financiamiento de la conservación del patrimonio cultural en municipios pequeños y medianos.

### *Los subsidios y los instrumentos urbanísticos*

Aun con todo el aporte del sector privado, el financiamiento de la revitalización urbana en América Latina continúa dependiendo de las tradicionales formas de intervención estatal local: la adquisición directa de inmuebles por la desapropiación, la regulación urbanística y de las edificaciones históricas y artísticas, los incentivos fiscales y subsidios, las transferencias directas de propiedad y el perfeccionamiento de la conciencia social sobre la conservación de las áreas urbanas por medio de la educación (Rojas, 2002: 7-9).

Los esfuerzos de revitalización urbana en América Latina se deben a la acción decisiva de los gobiernos locales en el montaje de sociedades público-privadas y, especialmente, en el financiamiento, con recursos propios, de los proyectos por un largo período. Proyectos como de los centros históricos de São Luis do Maranhão y de Salvador de Bahía (el Pelourinho) fueron realizados y mantenidos por más de veinte y diez años respectivamente, con recursos de los gobiernos estatales. Mientras tanto, fueron los gobiernos municipales los principales promotores de los proyectos de revitalización, realizando esfuerzos enormes de financiamiento con recursos propios y, a pesar de todo, articulando recursos de transferencias nacionales y regionales, y préstamos internacionales. Los casos de Recife, Quito, Montevideo y Buenos Aires son los más significativos del financiamiento municipal.

---

4 Una investigación realizada en Brasil, en 1998, muestra que las 500 mayores empresas privadas, las 99 mayores empresas públicas, los 50 mayores bancos y los dos más importantes *holdings* estatales constituyen el universo más significativo de empresas que invierten en cultura mediante la Ley de Incentivo (Rouanet).

Cabe resaltar las iniciativas municipales para crear *fondos específicos* para nuevos proyectos de revitalización o la operación de los ya implementados. Sin embargo, el éxito de esas iniciativas está por acontecer, porque esos fondos no fueron reglamentados como, por ejemplo, el de Olinda en Brasil, o no consiguieron crear los instrumentos de captación de recursos para su operación.

En las dos últimas décadas, los tradicionales instrumentos de financiamiento de los gobiernos locales vienen siendo complementados por otros de los gobiernos estatales y nacionales, como por ejemplo:

Fondos nacionales y regionales:

- Fondo para la Protección de la Ciudad de Santo Domingo, en República Dominicana.
- Fondo de Salvamento, de Ecuador, formado por una parte del impuesto a la renta, y destinado a la recuperación de edificaciones y de áreas urbanas de interés patrimonial nacional de gran importancia para el proyecto de revitalización de Quito.
- La destinación de una parte del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), en Brasil, para creación de un programa de generación de renta y empleo en la construcción civil para la revitalización de áreas urbanas centrales y centros históricos del país y administrado por la Caja Económica Federal (Brasil, 2003).
- El fondo de US\$ 45 millones para la rehabilitación del centro histórico de la ciudad de México, creado por el Gobierno del Distrito Federal y administrado por el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Subsidios y exenciones fiscales:

- La exención de parte de los impuestos municipales sobre los servicios para empresas de tecnología de la información y comunicación (TIC) del municipio de Recife (Brasil) para la locación de las unidades productivas en el centro histórico de la ciudad.

- Exención de parte de los impuestos municipales sobre la propiedad inmobiliaria urbana para edificaciones que sean restauradas en todo o en parte.

A más de los clásicos mecanismos de exención y subsidios, los gobiernos centrales latinoamericanos promovieron en los últimos años la aprobación de leyes de reforma urbana, como en el caso de Brasil, del Estatuto de la Ciudad, que permite a los municipios adoptar instrumentos urbanísticos que faciliten la transferencia de recursos urbanos ociosos (especialmente tierra y edificaciones subutilizadas o vacías) para proyectos de desarrollo urbano, como los de revitalización. Esos instrumentos ya son utilizados en países desarrollados como por ejemplo: el impuesto predial progresivo, el otorgamiento oneroso, la transferencia de derecho de construir, el consorcio inmobiliario urbano entre otros (Jordán, Simioni, 2003: 52). Tales instrumentos abren para los municipios la posibilidad de crear fuentes de recaudación propia, a más de los impuestos sobre la propiedad y los servicios urbanos (Fragomeni, s/f.). Por ejemplo, el Municipio de São Paulo utilizó dos instrumentos para viabilizar un gran proyecto de renovación urbana de un barrio de clase media: la operación urbana asociada a la creación de un título financiero inmobiliario, CRPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construcción), referentes al otorgamiento de potencial constructivo adicional y de alteración de los parámetros de uso y ocupación del suelo (Campos-Pereira, 2002: 184).

Un reciente estudio de la CEPAL considera esos instrumentos como elementos fundamentales para el financiamiento de la revitalización de áreas urbanas históricas del continente (Jordán y Simioni, 2003), a pesar de su poca aplicación. La eficacia de los mismos depende de un cambio en el patrón de inversión inmobiliaria del sector privado y, especialmente, de restricciones fuertes de los índices de utilización de los terrenos urbanos.

### *Las agencias multilaterales de fomento*

A pesar de los esfuerzos e iniciativas públicas y privadas para financiar la revitalización, los recursos externos continúan siendo los elementos claves para el éxito de las NPU en esa área. Las coaliciones políticas, especial-

mente aquellas que llevan a la formación de las sociedades público-privadas, son vitales para el acceso a los recursos de los fondos de las instituciones multilaterales de fomento, como el BID y el Banco Mundial, y las agencias nacionales de promoción del desarrollo de países con grandes intereses en América Latina, especialmente las de España e Italia, y otras como Suecia, Canadá y Francia.

Los años 1990 fueron un período de cambio de los patrones de comportamiento de las agencias internacionales de fomento del desarrollo. En el caso de América Latina, el patrón fue cambiado en dos frentes básicos: la primera, con la promoción de reformas institucionales y económicas de los estados nacionales, en el sentido de promover una estructura liberal, privatista y desreglamentada de los mercados nacionales; la segunda, con la elaboración de proyectos de desarrollo locales: proyectos que las agencias de fomento financiaban directamente o con aval de los gobiernos centrales y propuestas de gobiernos regionales y municipales. Desde la primera mitad de los años 1990, los proyectos de revitalización surgen como emblemáticos de esa nueva fase de las agencias multilaterales y nacionales, en especial del BID.

En la década de 1990, el Banco Mundial (BM) hizo varias incursiones al financiamiento de la revitalización de áreas urbanas de interés patrimonial (*World Bank*, 1999: 36). En general, esos proyectos formaban parte de grandes planes de protección ambiental (Schiffer, 2002: 5). El objetivo del BM estaba en proyectos de reducción de la pobreza y que favorecieran el turismo cultural en ciudades históricas de los países en desarrollo. Los principales proyectos del BM fueron realizados en el Norte de África y en el Medio Oriente (por ejemplo, el centro histórico de Fez, en Marruecos). Entretanto, a partir de un análisis de actuación de la institución en el campo de la protección cultural (Parker, 2000), el BM prácticamente abandonó los proyectos de conservación del patrimonio cultural, incluyendo los de revitalización, concentrándose en el tradicional campo del desarrollo económico/institucional y de la infraestructura social (*World Bank*, 2002).

La retirada del BM vino a fortalecer aún más la importancia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la formación de NPU de revitalización de áreas urbanas históricas de América Latina. Ese banco reconoció, de forma pionera, que los proyectos de revitalización eran: una nueva

frontera para la aplicación de capitales inmobiliarios privados; un campo de proyectos para la mejora de la eficacia social de la inversión pública urbana, y también para aliviar la pobreza urbana. El diseño de la racionalidad de la aplicación de los fondos del BID en la revitalización identifica tres áreas de actuación posibles para la institución. La primera es la de conservación del patrimonio urbano con participación del sector privado para generar proyectos sustentables de largo plazo. La segunda es la utilización de los proyectos como promotores de la rehabilitación de áreas urbanas degradadas. La tercera es de la promoción de la formación de incentivos y de instrumentos de regulación que favorezcan la transferencia de gran parte de los esfuerzos de la conservación del patrimonio urbano para el sector privado y organizaciones de la sociedad civil (Rojas, Moura Castro, 1998: 17).

Desde el proyecto pionero de revitalización del centro histórico de Quito, en 1994, el BID pasó a tener una pauta de inversiones creciente en la revitalización de las ciudades latinoamericanas (BID, 2001). La experiencia adquirida en ese campo por la institución permitió la apertura de un nuevo frente de préstamos: para la revitalización de áreas urbanas degradadas o económica y socialmente deprimidas (BID, 2005) que no sean, necesariamente, de interés patrimonial como fue el caso del reciente financiamiento del Programa de Renovación del Centro de São Paulo, Brasil (BID, 2004). El BID ha trabajado, también, para la formación de programas de revitalización urbana en escala nacional o regional, como el Programa Monumenta de Brasil, que incluye veintiséis ciudades de todas las regiones del país.

Los impactos de los proyectos financiados por el BID son variados, no se restringen a un aporte financiero para viabilizar los emprendimientos. La estructura operativa y de evaluación de los proyectos utilizada por el Banco lleva a un direccionamiento de los objetivos y de las formas de gestión de los proyectos. Por el lado de los objetivos, existe una tendencia de los instrumentos de evaluación recomendados por el BID, principalmente los de evaluación económica de los proyectos, de utilizar parámetros de eficiencia y eficacia social que privilegien criterios estrictos de sustentabilidad económica, en vez de sustentabilidad integral. Un ejemplo de ese tipo de criterio es el utilizado por el Programa Monumenta en Brasil, que entiende "... por sustentabilidad la generación permanente de rentas sufi-

cientes para garantizar el equilibrio financiero de las actividades y mantener conservados todos los inmuebles del Área de Proyecto (...), incluso monumentos cuyas rentas sean insuficientes para su conservación<sup>5</sup>.

Por el lado de la gestión, los préstamos del BID están, en general, condicionados a la formación de instituciones de gestión locales que favorezcan prácticas administrativas más próximas a la empresa privada, o que permitan una mayor actuación e influencia de los actores privados en la conducción y operación de los proyectos. En los años 1990, el BID promovió la formación de instituciones que tuviesen una relativa independencia en relación a los gobiernos locales como, por ejemplo, las compañías privadas o mixtas de gestión urbana, como la Empresa del Centro Histórico de Quito (Ortega, 2001) y la Corporación de Desarrollo de Santiago de Chile (Carrasco, Lira 2001). El BID promueve, igualmente, la formación de sociedades público-privadas para la gestión de los proyectos con arreglos institucionales más flexibles, que incluyen instituciones del tercer sector, tales como las organizaciones no gubernamentales y los organismos de la sociedad civil, en las llamadas *alianzas tripartitas* (Fox, 2005). El Banco identifica que ese tipo de gestión potencializa la capacidad de financiamiento y la eficacia de la implementación de los proyectos de revitalización debido a la existencia de una mutua determinación entre los sistemas de gestión y los de financiamiento. Cuando la gestión incorpora, en una estructura participativa y de formación de decisiones pactadas, a los actores con capacidad de comando económico y político sobre las áreas de revitalización urbana existe mayor transparencia en la forma de utilización y apropiación de los recursos financieros, una posibilidad de apertura de nuevas fuentes de financiamiento y, especialmente, una continuidad del financiamiento en todas las fases del proyecto y después de su implementación (Fox, 2005: 20).

---

5 <http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php?id=11>. Acceso en 3 de enero de 2006, a las 16:30.

## Experiencias de financiamiento de la revitalización en América Latina

Algunos casos son emblemáticos para comprender el cambio del patrón de financiamiento de las NPU de revitalización. Son presentadas a seguir cuatro casos referentes: el Centro Histórico de México, y las revitalizaciones de Puerto Madero, Quito y La Habana presentan ejemplos del nuevo patrón de financiamiento de la revitalización urbana en América Latina.

### *Centro histórico de la Ciudad de México: financiamientos paralelos con gestión consensual*

La revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México es un caso interesante de financiamiento a partir de dos fuentes independientes: una pública y otra privada (Fox, 2005: 47-53).

El componente público consiste en un fondo creado por el Gobierno del Distrito Federal de México, administrado por una entidad pública: el Fideicomiso del Centro Histórico, que también es responsable de la elaboración y gestión del proyecto de revitalización. El fondo fue formado con un aporte inicial de US\$ 45 millones y recibe reposiciones anuales.

El componente privado principal está conformado por una empresa de sociedad anónima encaminada a la promoción inmobiliaria en el área del centro histórico que compra, vende y arrienda inmuebles rehabilitados. La empresa tiene como socios a grandes empresas privadas mexicanas con grandes intereses en el área del centro urbano, como Telmex.

La gestión del proyecto, realizada por el Fideicomiso, garantiza la articulación entre las iniciativas públicas y privadas, a pesar de no existir un organismo unificador de las acciones de los dos grupos.

### *Proyecto de Puerto Madero: esfuerzos gubernamentales conjuntos para la valoración inmobiliaria*

Puerto Madero, en Buenos Aires, es un ejemplo de una amplia articulación política e institucional de organismos públicos locales, regionales y



nacionales, para conseguir recursos para un proyecto de revitalización. Se formó una empresa pública de derecho privado, con la participación de todos los niveles del gobierno, para disponer las tierras y las edificaciones del antiguo puerto, y para desarrollar e implementar el proyecto. Los fondos de esa empresa fueron utilizados para realizar las obras de infraestructura para la conversión del puerto en área urbana.

La venta de edificios y áreas libres constituye la forma de reposición y ampliación de los fondos de financiamiento de la empresa: por tanto, los resultados positivos dependen del aumento del valor de la tierra y de los inmuebles del proyecto.

*Proyecto de revitalización de Quito:  
articulación local para conseguir recursos externos*

La revitalización del Centro Histórico de Quito representó la primera gran incursión de una agencia multilateral de fomento, el BID, en un PDU de revitalización.

El proyecto fue concebido y desarrollado por el Municipio de Quito en 1994, el cual obtuvo un préstamo del BID para la realización de obras de rehabilitación de edificaciones, mejoría del espacio público y de la infraestructura urbana. El proyecto está apoyado también, en los recursos disponibles por el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) y en una serie de instrumentos, incentivos y subsidios locales para la recuperación de inmuebles por la iniciativa privada (Arizaga, 2000).

Para la gestión del proyecto de revitalización se creó en 1995, la Empresa del Centro Histórico de Quito, empresa mixta de derecho privado que trabaja con proyectos capaces de generar un flujo de renta operativa. Los proyectos que no generan ese flujo continuaron bajo la gestión del Municipio (Ortega, 2001).

*Revitalización del Centro Histórico de La Habana:  
gobierno local como empresa privada*

El caso del proyecto de revitalización de La Habana Vieja constituye un caso aparte en el conjunto de los nuevos PDU de América Latina.

Este proyecto se basa en la formación de una entidad pública con poderes de gobierno y gestión de una parte de la ciudad de La Habana, la cual actúa paralelamente a la municipalidad. La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH) es una entidad pública, directamente ligada al Consejo de la República de Cuba, y posee poderes legales para intervenir en edificaciones y en el espacio público del área de intervención del proyecto de revitalización del centro histórico de la ciudad desde 1993. La OHCH tiene también el monopolio para crear empresas de construcción, transporte y servicios de hotelería y organización turística, que operan en el centro histórico (OHCH, 1999).

La OHCH comenzó a funcionar según su nuevo modelo operativo a partir de un préstamo realizado por el Gobierno Cubano, para financiar inicialmente las inversiones en capital fijo y circulante con el fin de implementar el proyecto de revitalización. La alimentación del fondo de reinversión del OHCH se realiza a partir de las rentas adquiridas por la operación de las empresas de la institución y de las tasas cobradas de emprendimientos privados presentes en el área rehabilitada del centro histórico. También la Oficina cobra impuestos sobre la propiedad de los inmuebles bajo su jurisdicción (Rodríguez Alomá, 2001).

La alta rentabilidad de los emprendimientos de la OHCH permitió que el préstamo inicial fuese pagado en el plazo previsto y genere ganancias de más de US\$ 100 millones en menos de diez años.

## Conclusiones

Las teorías económicas tradicionales ofrecen una base frágil para explicar los cambios de los patrones de financiamiento de la revitalización urbana en América Latina después de los años 1990. Esas teorías fallan por no poder explicar cómo un componente endógeno al proceso, esto es, basado en la utilización de los recursos locales, puede alterar la capacidad del sistema local en conseguir recursos para el financiamiento de proyectos de revitalización.

La formulación alternativa de la teoría del desarrollo local, especialmente su énfasis en la importancia del componente político en la definición del proceso de desarrollo, se aproxima más a una explicación del

cambio del patrón de financiamiento actual. Esa teoría enfoca su análisis en los componentes endógenos, sobre todo en la formación de coaliciones de intereses político-económicos locales capaces de alterar la capacidad local de movilización de fuentes de financiamiento para los proyectos de revitalización, sean endógenos o exógenos.

En América Latina, a partir de los años 1990 se observa la búsqueda de alternativas por el agotamiento del modelo de desarrollo finalizado en los años 1980. Ocurre un proceso generalizado de descentralización de las atribuciones de los gobiernos centrales, atribuyendo a los gobiernos locales partes considerables de las responsabilidades de formular e implementar políticas de desarrollo urbano. Los gobiernos municipales se tornan los actores centrales en la formulación y conducción de los proyectos urbanos de desarrollo (PDU) basados en sociedades público-privadas, con esquemas de financiamiento complejos, utilizando de modo innovador recursos locales articulados con recursos externos. Entre esos proyectos, los de revitalización urbana fueron los pioneros y los utilizados para establecer una nueva práctica de proyectos de desarrollo local.

A pesar del éxito del esfuerzo para crear una base local de financiamiento de los PDU de revitalización urbana, gran parte de los proyectos continuó dependiendo de la inyección de recursos externos, especialmente de los gobiernos centrales y de las agencias multilaterales de fomento del desarrollo. Los esquemas de financiamiento local se muestran insuficientes para hacer frente a todas las necesidades de financiamiento de las NPU de revitalización. Eso quiere decir que las estructuras institucionales y los arreglos políticos organizados para reglamentar recursos, aún no son suficientemente eficaces para articular la formación de fondos, especialmente financieros, en la magnitud requerida por los proyectos.

La articulación entre las iniciativas locales y los financiamientos externos pasó a depender de la formación de nuevos sistemas de gestión de proyectos de revitalización, que buscaban la formación de estructuras decisivas más independientes de los gobiernos locales, teniendo como referencia los patrones de desempeño de empresas privadas. Los proyectos menos independientes de fuentes de recursos externos pasaron a ser organizados conforme a los parámetros de eficiencia de empresas privadas y de eficacia social, determinados según los acuerdos de las sociedades público-privadas.

El BID fue uno de los agentes que determinaron la dinámica y los

objetivos de los nuevos proyectos de revitalización urbana en América Latina. También fue uno de los responsables por la creación de una “cultura de gestión de NPU”.

Finalmente, está claro que fue formada una relación de mutua determinación entre gestión y financiamiento. Eso quiere decir que los sistemas de financiamiento de los proyectos de revitalización dependen de los esquemas de gestión, especialmente de la composición de los organismos decisivos que controlan la aplicación de los recursos; es decir, de la composición y del papel de los actores productivos privados, principalmente los del mercado inmobiliario. Por otro lado, la gestión es determinada por el tipo de oferta de financiamiento que se presenta a las coaliciones de actores locales para la formación de proyectos de revitalización.

## Bibliografía

- Arizaga D. (2003): Recuperación de las áreas centrales. In: Jordan R., Simioni D., 2003, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 203-243.
- Arizaga D. (2002): *El centro histórico de Quito: una rápida mirada a los procesos de conservación y rehabilitación y a su financiamiento*. Mimeo.
- Arizaga D. (2002a): Proceso de financiación de proyectos de conservación urbana. In: *Gestão da Conservação Integrada – Gestão de la Conservación Integrada*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Arizaga D. (2000): En busca de un desarrollo sustentable: la experiencia de intervención en el Centro Histórico de Quito, Ecuador. In: *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de ciudades históricas*. Sevilla: Instituto Andaluz del Patrimonio.
- Balbo M. (2003): La nueva gestión urbana. In: Jordán R., Simioni D.: *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 71-91.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2005): *Urban Development*. [http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_15\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_15_e.htm) (Acceso: 05/01/2006, 18:00).

- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2004): *São Paulo Downtown Renewal Program (Procentro): Executive summary*. Mimeo, Washington: BID.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2001): *Uma obra em marcha*. Washington: BID.
- Brasil (2005): *O Investimento em Cultura por Empresas Públicas e Privadas*. [http://www.cultura.gov.br/politicas/dados\\_da\\_cultura/economia\\_da\\_cultura/index.php?p=10165&more=1&c=1&pb=1](http://www.cultura.gov.br/politicas/dados_da_cultura/economia_da_cultura/index.php?p=10165&more=1&c=1&pb=1). (Acesso: 05/01/2006, 17:50).
- Brasil (2003): *O Governo investe na criação de empregos*. <http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq119.htm>.
- Brasil. *Programa Monumenta*. <http://www.monumenta.gov.br/>. (Acesso: 03/01/2006, 16:05).
- Campos-Pereira R. C. R. (2002): *A operação urbana Faria Lima: estudo de um mecanismo de parceria entre Estado e Capital na cidade de São Paulo nos anos 90*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Carrión F. (org.) (2001): *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia.
- Carrasco G., Lira P. C. (2001): El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 275 – 295.
- Cavalcanti A. C. R. (2005): *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. Proposta de Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, Mimeo, Recife.
- Codes A. L., Loiola E., MOURA S. (sd): *Perspectivas de gestão local do desenvolvimento: as experiências de Salvador e Porto Alegre*. <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpur.html>
- Couch C. (1990): *Urban renewal: theory and practice*. London: Macmillan.
- Ensure (sd): *Financing*. <http://www.ensure.org/guidebook/new/financing/index.html> (Acesso: 20/12/2005, 17:48).

- Fragomeni L. H. C. (sd): *Financiamento do Desenvolvimento Urbano*.  
[http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/download/documentos/financiamento\\_desenvolvimento\\_urbano.pdf](http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/download/documentos/financiamento_desenvolvimento_urbano.pdf)
- Fox C. (2005): *Tripartite partnerships: recognizing the third sector*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Gittel R. (1992): *Renewing cities*. Princeton: Princeton University Press.
- Harris B. (1975): *Modelos de desarrollo urbano*. Barcelona: Oikos\_Tau.
- Iphan (sd): *Cartas Patrimoniais*. <http://www.iphan.gov.br>. (Acceso: 04/01/2006, 10:14)
- Jordán R., Simioni D. (2003): *Guta de gestión urbana*. Santiago: CEPAL.
- Jordán R., Simioni D. (2003a): *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Lichfield N. (1988): *Economics in Urban Conservation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mollenkopf J. (1983): *The contested city*. Princeton: Princeton University Press.
- Logan J., Molotch H. (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Morisi M., Passigli S. (1994): *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*. Bologna: Il Molino.
- Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, OHCH (1999): *Desafío de una utopía: una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*. Habana: OHCH.
- Olson M. (1965): *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortega M. (2001): El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp.253-271.
- Parker R. (2000): *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience*. Washington: World Bank, Report 23369.
- Peterson P. (1981): *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rezende F. (1997): Financiando o desenvolvimento urbano. *Revista de Economia Política*, vol. 17, N° 4, pp. 99-120.
- Rodríguez Alomá P. (2001): *El centro Histórico de la Habana: un modelo de gestión pública*. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América*

- Latina y el Caribe. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 217- 236.
- Rojas E. (sd): *El sector privado en la conservación de centros históricos: lecciones de los tres casos analizados*. <http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/rojas.htm> (Acceso: 05/01/2006, 17:37).
- Rojas E. (2002): *La preservación del patrimônio histórico urbano em América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Rojas E. (2001): Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo. In: Carrión F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 15-22.
- Rojas E. (1999): *Old Cities, new assets: preserving Latin America's urban heritage*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Sassen S. (1998): *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel.
- Silva F. A. B. (2002): *Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização*. Texto para Discussão N° 876, Brasília: IPEA.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodríguez A. (2002): Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. In: Brenner N., Theodore N., *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Zancheti S. M. (2004): *Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade*. Espaço & Debates, São Paulo, v. 23, n. 43-44, NERU-Anna Blume pp. 92-105.
- Zielenbach S. (2000): *The art of revitalization: improving conditions in distressed inner-city neighborhoods*. New York: Garland Publishing.
- World Bank (2002, spring): *Cultural Properties in Policy and Practice*. Précis 220.