

**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>	

Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana

Arq. Patricia Rodríguez Alomá¹

Directora Plan Maestro

Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana

*El patrimonio puede ser productivo, y una eficiente explotación del mismo, siempre bajo una óptica cultural y de desarrollo social, permite dar continuidad a la obra rehabilitadora en su dimensión más integral*² Eusebio Leal Spengler

Introducción

El centro histórico es el lugar más frágil de una ciudad y, por ende, necesita de un estricto control de las intensidades en general: en la dimensión de los actores y sus aportes, en la dimensión y escala de los usos, en la búsqueda de un equilibrio imprescindible y de una equidad pluralista, por su carácter intrínsecamente heterogéneo.

Solamente a partir de un sector público local poderoso, política y económicamente, se puede actuar en el sentido responsable de recuperación del centro histórico, que no supone otra cosa que basar su desarrollo tomando como eje vertebrador la cultura y centrando la acción en la plena realización del ser humano, creador, portador y transmisor de los patrones culturales que le identifican.

1 Los datos económicos y los gráficos analíticos que ilustran este artículo, y que se encuentran al final del documento, fueron realizados por el Lic. David Viciado, especialista del Departamento de Análisis de la Dirección Económica de la Oficina del Historiador.

2 Leal Spengler, Eusebio. Entrevista en el diario Tribuna de La Habana.

Según F. Carrión el centro histórico en su totalidad debía constituir un gran espacio público: al asociársele directamente a conceptos identitarios, se presuponen derechos sobre su uso y su apropiación por parte de toda la ciudadanía.

Pero, en la mayoría de los casos, la recuperación física de estas zonas antiguas de la ciudad no ha ido acompañada de claras políticas sociales, lo que ha traído como resultado la aparición de un fenómeno conocido en los debates internacionales como *gentrificación* (entendida por algunos como un mal necesario): el patrimonio urbano y arquitectónico, bellamente restaurado, sufre un significativo cambio social no por la resolución de los conflictos sino por la expulsión de los mismos hacia otras zonas de la ciudad. El redescubrimiento del centro, a partir de la aplicación de una lógica de mercado, aún considerándole los valores culturales, cambia su génesis heterogénea hacia un patrón de desarrollo francamente elitista.

El regreso de las clases poderosas al centro y la revalorización general de la zona, a partir del desarrollo urbano pautado por el mercado de suelo, deja fuera del juego a aquellos que no son capaces de responder a las exigencias del propio mercado creado, generándose un “natural” proceso de exclusión.

Es por ello que planteamos que sólo a partir de políticas públicas locales, articuladas en todos los niveles, y con suficientes instrumentos de gestión tanto sociales como económicos, se está en condiciones de actuar como interlocutor con otros sectores con intereses en participar en la rehabilitación integral de tan significativo territorio.

El caso de la Habana Vieja

El Centro Histórico y el Sistema de Fortificaciones Coloniales de la ciudad de La Habana, villa fundada en 1519, son considerados desde 1978 Patrimonio Cultural de la Nación, y fueron declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, en el año 1982.

La creación del Centro Nacional de Conservación Restauración y Museología, en el mismo año 82, y como un proyecto del PNUD y UNESCO, dinamizó el trabajo de identificación de los valores patrimo-

niales del país y sentó las bases para una sistemática formación de recursos humanos especializados en todas las escalas de la recuperación patrimonial.

El aval que significa pertenecer al listado del patrimonio mundial, así como los llamamientos que UNESCO ha realizado en campañas de salvaguarda, junto al esfuerzo permanente de Cuba, sin dudas ha llamado la atención de la comunidad internacional, que se ha ido sumando a este esfuerzo, a partir de los resultados cada vez más alentadores de la obra rehabilitadora.

La inclusión en la lista del Patrimonio Mundial significó, en primera instancia, una responsabilidad aún mayor de la nación en el sentido de garantizar su salvaguarda, que ya había comenzado en 1981 con el establecimiento del Primer Plan Quinquenal de Restauración.

Para la implementación de estos planes quinquenales, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana³ fue responsabilizada, por la más alta dirección del país, con la restauración de la Habana Vieja. En un principio, el Estado asignó centralmente un presupuesto para la restauración que fue aplicado hasta inicios de la década de los 90. Posteriormente, a partir de la peor crisis económica que viviera el país debido a la caída del bloque socialista, fue necesario cambiar la óptica de financiamiento hacia un concepto de autofinanciamiento integral.

El centro histórico de La Habana, de 214 hectáreas con 3.370 edificaciones (de ellas 551 son monumentos arquitectónicos) y con una población que asciende a 66.742 personas que habitan en 22.623 viviendas, fue declarado Zona Priorizada para la Conservación, mediante el decreto Ley 143, de octubre de 1993, del Consejo de Estado, y Zona de Alta Significación para el Turismo por el Acuerdo 2951 del Consejo de Ministros, de noviembre de 1995.

Las declaratorias patrimoniales, de estratégica importancia para la continuidad del proceso rehabilitador, trajeron por consecuencia, entre otros aspectos, la aplicación de nuevos esquemas financieros que han permitido la sostenibilidad económica y social del territorio.

La Oficina del Historiador de la Ciudad cuenta, para ello, con un fuero legal especial que la ha dotado de la autoridad necesaria para gestio-

3 Fundada por el Dr. Emilio Roig de Leuschenring en 1938 Su labor ha sido continuada, desde 1967, por el actual Historiador de la Ciudad, Dr. Eusebio Leal Spengler.

nar la recuperación del Centro Histórico, a partir de un proceso económico autofinanciado que posibilita desarrollar, por vía estatal, una economía local mediante la cual se invierte en el área urbana lo que ella misma genera.

Se implementó un sistema empresarial propio mediante la creación de una compañía (Habaguanex S.A.) para la explotación de la actividad turística, hotelera y extrahotelera en general, que opera bajo un esquema de sociedad anónima donde la Oficina del Historiador es la accionista principal, lo cual le permite recaudar la mayoría de las ganancias.

Más tarde se creó la Inmobiliaria Fénix S. A. que, bajo el mismo criterio, aporta también sus ganancias a la obra rehabilitadora.

A estas dos sociedades se han sumado una serie de empresas de diverso tipo que también aportan recursos, por lo cual puede afirmarse que, hoy en día, la Oficina del Historiador cuenta con un potente sistema empresarial del cual obtiene los recursos necesarios para autofinanciar, en moneda libremente convertible, las inversiones que garantizan la sostenibilidad del proyecto.

Se perfeccionó, entonces, una Dirección Económica que, a manera de “casa financiera”, redistribuye las ganancias con un esquema de “flujo de caja” donde según van ingresando los recursos, estos son inmediatamente aplicados al cumplimiento de un plan de inversiones previamente pactado. Es decir, el sistema empresarial de la Oficina del Historiador es el principal aportador de la riqueza que garantiza la rehabilitación del centro histórico y la realización de un amplio programa de acciones culturales y sociales que dan una dimensión integral al proyecto.

Esta vía ha producido en una década (1994–2004) 216 millones 835 mil dólares que, junto a otras fuentes de ingresos, han completado un total de 247 millones 70 mil dólares que han sido reinvertidos en la recuperación de, prácticamente, un tercio del territorio del centro histórico.

Otra fuente importante de obtención de los recursos financieros es la contribución a la rehabilitación: una modalidad de impuesto aplicado a toda actividad económica que se desarrolle en el territorio y que no es administrada por la Oficina del Historiador. Bajo este esquema se cobra 5% del ingreso bruto a aquellas entidades económicas que tienen sus operaciones en moneda libremente convertible y 1% a aquellas que operan en moneda nacional. El monto total, en la década citada, por este concep-

to ha sido de 16 millones 214 mil dólares.

La clara vocación social aplicada a la rehabilitación de la Habana Vieja, su carácter de sostenibilidad desde 1994 y los resultados obtenidos han hecho que la cooperación internacional se haya incrementado ostensiblemente en los últimos años, principalmente a partir de la entrada en el país, en 1998, de un programa de Naciones Unidas, específicamente del PNUD: el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que ha traído como consecuencia la apertura de temas (a los tradicionales proyectos de contenido cultural se han sumado otros que atienden el desarrollo de la economía local, los servicios básicos de salud y educación, la formación profesional, ente otros) y la diversidad de actores de la cooperación, que ahora es mucho más multilateral y descentralizada. Por esta vía se han obtenido, entre 1994 y 2004, 16 millones 131 mil dólares.

El dinamismo de la inversión y la capacidad de producir recursos propios movilizaron créditos de la banca cubana por un monto de 64 millones 568 mil dólares que fueron aplicados, principalmente, a aquellos proyectos de alto monto financiero, sobre todo asociados a las inversiones hoteleras, que son demandantes de equipamiento de importación, a manera de no afectar la posibilidad de tener un número considerable de otro tipo de inversiones anualmente.

Por su parte, el Estado cubano aportó en la década analizada la suma de 341 millones de pesos (moneda nacional) para el cofinanciamiento de las inversiones.⁴

Para la aprobación de los presupuestos anuales del Plan de Inversión se establecen las relaciones necesarias con el Ministerio de Economía y Planificación y con el Ministerio de Finanzas y Precios. El primero es responsable de maximizar la utilidad pues aprueba los planes de la economía concentrándose en el óptimo uso de la divisa disponible. El segundo, por su parte, es encargado de minimizar el gasto: le corresponde presentar los presupuestos del Estado al Parlamento donde se aprueban como Ley. Su hincapié fundamental se concentra en el estricto cumplimiento de los presupuestos en moneda total.

4 En Cuba, desde la crisis económica de los 90, conocida como "período especial" la economía es dual; es decir, para toda inversión se requiere de un componente en moneda nacional y otro en moneda libremente convertible en una proporción aproximada de 60% y 40%, respectivamente.

Los destinos principales del total de los ingresos van dirigidos al Plan de Inversiones que incluye: obras constructivas del sector rentable y obras con destino social, así como infraestructuras y espacios públicos (214 millones 148 mil dólares); el pago de las obligaciones crediticias (60 millones 865 mil dólares); los aportes a programas sociales que contempla pagos y contribuciones, como cooperación con la administración municipal y ayudas a organismos, entidades y personas ubicados en el municipio o fuera de él (7 millones 287 mil dólares) y la contribución al Presupuesto del Estado (25 millones 12 mil dólares).

El 60% de los ingresos fue destinado a proyectos productivos, mientras que el 40% a programas sociales. En ese período se recuperaron diez veces más inmuebles que en los quince años precedentes.

Hace unos años que el sistema empresarial de la Oficina ha estabilizado sus ganancias en alrededor de 25 millones de dólares anuales, lo cual le permite planificar de manera más eficiente el desarrollo territorial.

De esta manera, con los ingresos provenientes de la explotación de los recursos turísticos, terciarios e inmobiliarios, del cobro de servicios culturales, y de los impuestos a empresas productivas enclavadas en el territorio y a trabajadores por cuenta propia, se han fomentado significativos niveles de inversión en el área, fundamentalmente en la recuperación del fondo de edificios de valor patrimonial destinados a las propias instalaciones turísticas, programas de viviendas y obras sociales.

El objetivo es rehabilitar el Centro Histórico compatibilizando los valores culturales con el desarrollo socioeconómico, conservando su carácter residencial, y garantizando la sostenibilidad del proceso.

La precaria situación de prácticamente un tercio del fondo edificado, con un predominio fuerte de la vivienda en ciudadela, en condiciones de hacinamiento, ha hecho necesario el pronunciamiento con respecto a una estrategia específica para tan delicado tema, siguiendo la política de mantener la función residencial del centro histórico bajo las premisas de “no expulsión, no redensificación, no *gentrificación*”.

El desarrollo de un amplio programa social, que apoye el concepto de un centro histórico vivo, hacen presentes en la zona todos los servicios asociados al hábitat, entre los que destacan: centros de salud para gestantes con factores de riesgo, para niños con necesidades educativas especiales, y centros geriátricos; bibliotecas públicas, parques infantiles y jardi-

nes, salas de concierto... y los museos que, además de su actividad cultural, acogen en aulas a los estudiantes de primaria.

La premisa es generar dentro de este perímetro urbano, los recursos para su recuperación equilibrando proyectos sociales y otros que produzcan fondos económicos para la reinversión en un plazo breve.

Este proceso se clasifica como abierto y continuo, basado en la prospectiva y el planeamiento estratégico y en la filosofía de *aprender haciendo*, con soluciones en el corto, mediano o largo plazos. Se trata de una gestión urbana novedosa, un proceso simultáneo de gestión patrimonial, socioeconómica, financiera, legal e institucional.

Toda esta regeneración económica ha significado a la localidad la generación de 11.000 puestos de trabajo directos y unos 2.000 indirectos, empleos para los que tienen prioridad los residentes de la zona: de hecho 50% de los puestos está ocupado por residentes locales o de municipios aledaños.

Rasgos distintivos del proceso de gestión

- Voluntad política al más alto nivel del Estado para la implantación y desarrollo del proyecto.
- Autoridad pública *sui generis*, reconocida ampliamente como “entidad líder” del proceso rehabilitador, con legislación especial y fondo patrimonial propio, explotable en favor de la recuperación del área histórica.

Reinversión de utilidades en programas y obras que garantizan el uso y apropiación social del patrimonio.

- Puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización del patrimonio.
- Concepción del centro histórico como espacio para la participación social e institucional, intercambio y cooperación.

Lecciones aprendidas

- Impedir deformaciones en la imagen de la zona.
- Impedir pérdida del carácter residencial o desequilibrios del sector terciario.
- Impedir la gentrificación, segregación espacial o exclusión social.
- No “congelar” ni “museificar” la zona histórica habitada.
- Consensuar y monitorear continuamente los procesos de gestión.
- Asegurar la sostenibilidad ecológica de la zona.
- Prever los procesos inversionistas en la zona histórica habitada para adaptar su infraestructura a las necesidades económicas, a la vida y la tecnología contemporáneas sin causar grandes impactos negativos urbanos, sociales ni patrimoniales.

Conclusiones

Estamos convencidos de que el desarrollo de un proyecto de estas características sólo es posible a partir de contar con una voluntad política al más alto nivel del Estado para la implantación y desarrollo del proyecto. También ha sido una premisa fundamental la existencia de una autoridad pública *sui generis*, reconocida ampliamente como “entidad líder” del proceso rehabilitador, con legislación especial y fondo patrimonial propio, aprovechable en favor de la recuperación del área histórica.

Desde el punto de vista conceptual, haber considerado al centro histórico como espacio para la participación social e institucional, intercambio y cooperación, y sobre todo como laboratorio para experimentar nuevas formas de hacer, ha resultado una decisión acertada que garantiza la reinversión de utilidades en programas y obras que comprometen el uso y apropiación social del patrimonio y la puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización. Hoy día se le reconoce el carácter de “plataforma de despegue” que puede significar la experiencia del Centro Histórico para la ciudad toda.

A partir de la aplicación de estos nuevos mecanismos financieros bajo

una estricta política de equidad social y bajo la condición de que la cultura debe ser motor impulsor del desarrollo se está logrando una recuperación que ha logrado impedir la pérdida del carácter residencial o desequilibrios del sector terciario, así como la aparición de fenómenos asociados no deseados como la *gentrificación*, segregación espacial o exclusión social.

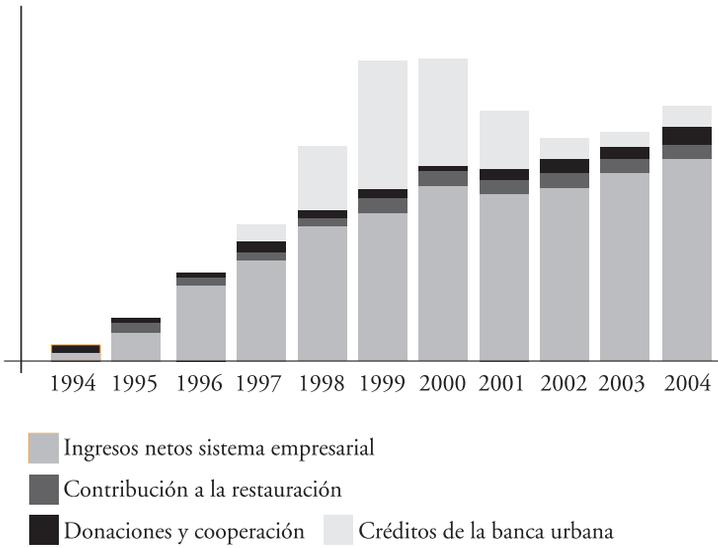
Sirva esta experiencia para movilizar y sumar a otras naciones en la búsqueda que permanentemente hacemos de la utopía, no como un imposible, sino como un objetivo que nos comprometa a avanzar juntos.

Anexos

Gestión financiera en 10 años de aplicación del modelo de gestión (USD 312 millones)	
Sistema empresarial de la oficina del historiador	USD 216,8 millones
Impuesto de contribución a la rehabilitación:	USD 16,2 millones
Cooperación internacional:	USD 16,1 millones
Movilización de créditos de la anca cubana:	USD 64,5 millones
Presupuesto del Estado	34 millones de pesos

Aplicación de los recursos (USD 312 millones)	
Plan de rehabilitación	USD 214,1 millones + 341 millones de pesos 60% sector terciario 40% proyectos salariales
Aporte a la reserva del Estado	USD 25 millones
Aportes a programas sociales	USD 60,8 millones

Fuentes de financiamiento



Destino de los recursos

