

**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>Silvio Mendes Zancheti</i> | |
| REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES | |
| Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo | 381 |
| <i>Salvador Schelotto</i> | |
| Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana | 391 |
| <i>Patricia Rodríguez</i> | |
| El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito | 403 |
| <i>Edmundo Arregui</i> | |
| El centro histórico de Cartagena de Indias | 413 |
| <i>Aracelli Morales</i> | |

El programa de rehabilitación del centro histórico de Quito

Edmundo Arregui

Empresa de Desarrollo Urbano de Quito

Quito y su centro tradicional

La ciudad de Quito, edificada en un área delimitada desde los inicios de la fundación española en 1470 hasta la segunda década del siglo XX, comprende aproximadamente 308 manzanas. En esta zona se construyeron, a través de los siglos, un número muy significativo de edificios de interés arquitectónico e histórico representativos de la arquitectura colonial (civil y religiosa) de los siglos XVI, XVII y XVIII, enmarcados por un conjunto de edificios residenciales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

La belleza arquitectónica de este conjunto, el valor histórico y patrimonial que representa para la nación ecuatoriana y el valor cultural de los monumentos que lo integran sirvieron para que la UNESCO declarara a la ciudad de Quito como Patrimonio de la Humanidad, en el año de 1978.

Las edificaciones patrimoniales y monumentales, entre las que destacan iglesias, conventos, museos y otros edificios, junto con la infraestructura del área, son riqueza y capital existente que confieren al centro un potencial de desarrollo de gran valor, el cual tendría como pilar principal el turismo cultural.

El proceso de deterioro del centro histórico, los principales problemas

A partir de la segunda mitad del siglo XX el centro histórico de Quito inició un proceso de grave deterioro. A pesar de que continuó siendo el eje de la vida política y administrativa del país, las familias que tradicionalmente lo habitaban fueron desocupando sus viviendas y trasladándose hacia otras zonas de la ciudad.

A este cambio se une la transformación de la composición de los habitantes de la zona, fruto de una importante migración interna campo-ciudad, en la cual los nuevos habitantes encontraban vivienda barata, aunque poco funcional, en las antiguas casas solariegas del centro histórico.

Este acelerado proceso de tugurización tuvo como principal consecuencia el deterioro de los edificios civiles. En el año 1987, el problema se agravó a consecuencia del fuerte sismo que soportó la ciudad dañando las edificaciones y afectando significativamente importantes monumentos histórico-religiosos.

Unido al proceso de deterioro de las edificaciones se produjo también un cambio en el rol funcional del centro. Los ministerios del gobierno central se trasladaron hacia la zona norte de la ciudad, permaneciendo en el área únicamente las administraciones de los gobiernos central y local, más por aspectos de orden tradicional y emblemático, que por razones de orden funcional. Gracias a estas excepciones el centro histórico, a pesar de la transformación sufrida, mantuvo su papel representativo y ceremonial.

Para los primeros años de la segunda década del siglo XX, pequeños comerciantes ubicaban sus vehículos para la venta de galletas y caramelos que provenían desde Colombia, en una zona determinada del centro histórico. Cuando estos comerciantes se asentaron en puestos definitivos se produjo un crecimiento sostenido de comercios informales callejeros que invadieron casi toda la zona occidental y especializaron al sector como un centro de provisión de bienes para familias de ingresos medios y bajos. Esta especialización desplazó a otras formas de inversión privada hasta el punto de que los usos del suelo estaban dominados por el comercio minorista, los servicios menores, los talleres artesanales y las bodegas del comercio ambulante.

La gran cantidad de visitantes diarios y la alta densidad del comercio

informal generaban un volumen elevado de desechos sólidos que sobrepasaban la capacidad de barrido y la realización de los servicios municipales. Adicionalmente, el comercio informal generaba sitios de congestión peatonal, en donde se producían acciones que atentaban contra la seguridad personal de habitantes y visitantes.

A estos cambios se sumaban los problemas producidos por las condiciones de accesibilidad. Debido a las condiciones del trazado de la ciudad, el centro histórico soporta un importante flujo vehicular que unido a la estrechez de las calles congestiona, todavía en la actualidad, la circulación. A esto se sumaba la inexistencia de estacionamientos, lo cual dificultaba también el acceso a la zona.

Las primeras intervenciones y el Programa 822/OC-EC

Con el objeto de revertir los problemas descritos, a mediados de los años 90, el Municipio de Quito emprendió en la formulación del Plan Maestro de Conservación del Centro Histórico que se enmarcaba dentro del Plan del Distrito Metropolitano.

Las grandes líneas de intervención propuestas por este Plan Maestro de Conservación fueron las siguientes: ordenamiento urbano, programa de protección y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, programa de desarrollo de vivienda, programa de desarrollo de turismo y programa de equipamiento urbano y mejoramiento de espacio público y de la infraestructura.

Con este marco general, el Municipio emprendió en la ejecución de numerosas ideas de inversión en el centro histórico entre las que se contaban: el proyecto Trolebús, que buscaba mejorar el transporte público en el eje norte-sur de la ciudad y servía también a los habitantes y visitantes del centro histórico, disminuyendo la congestión y la contaminación; el proyecto colector consistente en el reemplazo de dos tramos de un interceptor central del alcantarillado combinado; varios proyectos de restauración arquitectónica inicial de edificios e iglesias; y el Programa de Rehabilitación del Centro Histórico, cuyo ente ejecutor fue la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico.

El Programa de Rehabilitación del Centro Histórico pudo materializarse mediante un crédito otorgado al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por el Banco Interamericano de Desarrollo y con el aval del Estado Ecuatoriano (préstamo 822/OC-EC).

Este financiamiento fue firmado el 13 de octubre de 1994 y ascendió a la suma de 41,0 millones de dólares, con una contraparte local, proporcionada por el Ministerio de Finanzas de 10,3 millones de dólares.

Este Programa de Rehabilitación del Centro Histórico fue creado con los propósitos fundamentales de conservar el área, devolviéndole su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el acceso a los servicios y al comercio y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados, para potenciar la vocación turística de la zona.

Como políticas generales del programa se diseñaron las siguientes:

- La generación de externalidades positivas que atraigan la inversión privada al centro histórico, mediante el mejoramiento de la accesibilidad y la solución de los conflictos de uso del espacio público.
- El trabajo coordinado con empresarios privados para la rehabilitación de edificios de importancia estratégica, con el fin de demostrar la viabilidad de inversiones de este tipo y generar un ambiente de renovación y dinamismo que atraiga a otros recursos privados.
- El eje transversal de la recuperación de la calidad ambiental de la zona.

Los componentes iniciales diseñados para el Programa de Rehabilitación fueron los siguientes:

- Infraestructura Urbana, que incluían los proyectos de mejoramiento de aceras, dotación de inmobiliario e instalación de un sistema completo de señalización en los sectores de mayor concentración de edificios de interés histórico.
- Edificios de estacionamientos, conformado por varios proyectos diseminados en la zona para solucionar el problema de accesibilidad en vehículos privados.

- Proyectos de rehabilitación con el sector privado, que contenían intervenciones para el sector turístico (hoteles Majestic y Patio Andaluz) y para el sector del comercio formal (centros comerciales Pasaje Baca, La Manzana y Casa Carrasco).
- Proyectos de vivienda social, la planificación de trabajos para que la zona recupere el uso residencial que tradicionalmente había tenido.
- Fortalecimiento institucional y estudios, con acciones para el fortalecimiento institucional de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico y la generación de una serie de análisis para intervenciones en sectores como el tránsito, el comercio informal y la calidad ambiental.

Adicionalmente a estos componentes, el Programa de Rehabilitación contempló la puesta en marcha de un componente especial denominado de Sostenibilidad Social. Éste se constituyó en un complemento indispensable a la intervención en obras civiles y consistió en lograr para el proceso de rehabilitación un alto nivel de participación de la población, el reencuentro con valores culturales y un refuerzo del sentido de pertenencia de los habitantes de la zona.

La sostenibilidad social se diseñó centrada en tres estrategias básicas:

- Una movilización ciudadana consciente que logre la participación activa en el proceso de Rehabilitación del Centro Histórico, mediante actitudes de compromiso y consenso.
- La coordinación institucional y la promoción de iniciativas entre autoridades locales, el gobierno central y la sociedad civil.
- La puesta en práctica de mecanismos de comunicación, promoción y toma de conciencia para que los habitantes del centro histórico logren la revalorización y la utilización del espacio público.

El programa de ordenamiento del comercio informal

En el año 2000 se determinó que existían en el centro histórico de Quito más de 10.000 comerciantes informales que ocupaban varios ejes viales importantes de la zona, generando inconvenientes de movilidad vehicu-

lar y peatonal, inseguridad ciudadana, contaminación ambiental; y, deterioro de las edificaciones circundantes, de aceras y vías.

Para solucionar estos inconvenientes, la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico diseñó y puso en marcha el Programa de Ordenamiento del Comercio Informal, que se constituyó en la intervención municipal de mayor impacto en el área y que produjo una transformación definitiva del entorno y posibilitó la generación de nuevas y exitosas ideas de inversión.

El fin del Programa de Ordenamiento del Comercio Informal fue el conservar el área del centro histórico de Quito, devolviendo a esta zona su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y los servicios tradicionales. La estrategia planteada y ejecutada fue la reorganización de los comerciantes informales en infraestructuras fijas denominadas centros comerciales populares, dotados de los servicios indispensables para la optimización de intercambios comerciales de forma tal que mejoren la oferta de servicios y se abra la posibilidad de reconvertir el uso predominante del suelo.

Los centros comerciales se edificaron con parte del préstamo BID 822/OC-EC y con recursos propios de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico y fueron los siguientes: Hermano Miguel, Nuevo Amanecer, El Tejar, Granada, Ipiales Mires, Montúfar, Chiriyacu, Ipiales del Sur, Ipiales del Norte e Ipiales Sanguña.

Luego de una etapa de preparación y participación colectiva, interinstitucional y multidisciplinaria de varios años, el Municipio de Quito logró que en el año 2003 se relocalizaran más de seis mil comerciantes en centros comerciales edificados en la zona. Los restantes comerciantes fueron ubicados en infraestructuras localizadas en el sur y norte de la ciudad, descentralizando de esta manera el comercio popular y beneficiando a la correspondiente demanda que habita en estas áreas.

Adicionalmente, el Programa de Ordenamiento del Comercio Popular contempló la puesta en marcha de intervenciones de diversa índole que permitieron recuperar el entorno urbano deteriorado, cuando los comerciantes informales ingresaron a los centros comerciales populares. Estas obras se constituyeron en adecuaciones de vías, aceras y fachadas e iluminación de la Plaza de la Merced y de los ejes de circulación de las calles Chile, Hermano Miguel, Santiago, Imbabura, Mejía, Sucre, Cuenca, Bolívar, pasaje Espejo y Olmedo.

Las intervenciones gestionadas por el comité ejecutivo del centro histórico de Quito

Para la puesta en marcha de las obras de rehabilitación que requerían de una coordinación interinstitucional, entre las que se contaba el reordenamiento del comercio informal, el Municipio conformó, en el año 2003, un Comité Ejecutivo que tuvo como responsabilidad la planificación y ejecución de varios proyectos que contribuyeron a la rehabilitación de este sector. Fueron miembros permanentes de este Comité el Fondo de Salvamento (FONSAL), la Empresa del Centro Histórico (ECH), la Administración Zona Centro (AZC) y la Dirección de Planificación del Municipio de Quito.

Este Comité contaba también con la presencia de miembros ocasionales, cuya participación dependía del proyecto o acción puntual que se desarrollaba. Entre ellos se encontraban: Dirección Metropolitana de Transporte (DMT), EMSAT, Empresa Eléctrica Quito, Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP), Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), EMAAP-Q, Corporación Metropolitana de Turismo y Corporación Metropolitana de Seguridad, entre otros.

Los proyectos y acciones de recuperación del centro histórico que se llevaron adelante por medio de este Comité, adicionalmente a las acciones llevadas a cabo para posibilitar el ingreso de los vendedores informales a los centros comerciales edificados, fueron financiados por cada uno de los entes involucrados en la puesta en marcha y se resumen a continuación:

- Adecuación de las plazas de la Independencia, San Francisco, Santo Domingo y Benalcázar que incluyó el mantenimiento de pisos, pilas y monumentos.
- Sistemas de control y seguridad del área, con la colaboración de la Policía Nacional, y de control del espacio público, con la intervención de la Policía Metropolitana.
- Iluminación ordinaria y ornamental en los principales ejes viales de la zona.
- Rehabilitación de fachadas y de espacios urbanos, guardando criterios de respeto y fortalecimiento de las tendencias estéticas históricas y patrimoniales.

- Diseño de un proyecto de optimización en la presentación de locales y la atención al cliente, para los comercios formales establecidos en el CHQ.
- Sistema de señalización turística, para garantizar la óptima circulación y orientación de los visitantes de la zona.
- Producción de eventos que rescaten los valores históricos, culturales y tradicionales de Quito mediante los cuales, simbólicamente, se entregaron los espacios recuperados a la ciudadanía.

Los proyectos financiados con reinversión de recursos

La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico ejecutó importantes proyectos que fueron financiados con recursos recuperados o generados por los servicios creados con el crédito BID 822/ OC-EC. De esta manera se logró un ciclo de multiplicación de la inversión de los recursos entregados como préstamo. Fuentes de ingresos como las correspondientes a la venta de locales de centros comerciales del sector formal o de unidades de vivienda u originadas en la operación de los estacionamientos sirvieron para financiar otros proyectos enmarcados dentro del cumplimiento del objetivo de rehabilitación integral del centro histórico.

Ejemplo de este tipo de reinversiones constituyen los proyectos de estacionamiento del Museo de la Ciudad, rehabilitación del MERCADO Central (Plaza Belmonte), seguridad ciudadana, gestión de tránsito vehicular, rehabilitación de la Radio Municipal, rehabilitación de la casa Machala, instalación de baterías sanitarias móviles, entre otros.

La segunda fase del crédito BID

Si bien la ejecución del Programa de Rehabilitación del Centro Histórico constituyó un importante esfuerzo de preservación, recuperación y potenciación económica y social de la zona, subsistían en el sector varias necesidades que demandaron la formulación y puesta en marcha de proyectos de variada envergadura, sobre todo en el campo de la sostenibilidad de las inversiones ya ejecutadas.

Con este propósito, el Municipio de Quito, por medio de la todavía Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (hoy Empresa de Desarrollo Urbano de Quito) tramitó un nuevo crédito para la segunda fase de Rehabilitación del Centro Histórico, el mismo que fue concedido por el organismo multilateral por un monto de ocho millones de dólares, con una contraparte local de dos millones de dólares y se encuentra en fase de implementación.

Los componentes de este programa son los siguientes:

- Infraestructura básica: para la construcción del estacionamiento La Ronda y otras obras necesarias en la zona.
- Desarrollo económico: formado por un Fondo Asistencia Técnica destinado a potenciar la rentabilidad de pequeños negocios o redes de empresas ya existentes en la zona; y, el Fondo de Coinversión cuyos recursos están sirviendo para poner en marcha nuevas ideas de inversión en asociación pública–privada.
- Sostenibilidad social: con el cual se generarán proyectos de apropiación y participación ciudadana y de apoyo a la sostenibilidad de la reorganización del comercio informal.
- Fortalecimiento del ente ejecutor.

A manera de epílogo

A futuro, el reto continúa. Un desafío cuya solución se ha centrado siempre en la búsqueda de la armonía de los diversos intereses que tienen cada uno de los integrantes de la compleja red de actores sociales que están presentes y dan vida al centro histórico, así como de aquellos que han recuperando su interés en él: empresarios, comerciantes formales, turistas, jóvenes, entre otros. El Municipio de Quito tiene esta obligación y continuará en sus esfuerzos por aprovechar y potenciar tan abrumadora complejidad.