

Centros Históricos de América Latina y el Caribe

Fernando Carrión, editor



© 2001

UNESCO

7, place de Fontenoy
F 75352 París 07 SP
Tel. internacional: 33.1.45.68.10.00
Fax internacional: 33.1.45.67.16.90
Telex: 204461 París
270602 París

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org

Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia

3, rue Valois
75042 París cedex 01
Tel : 33 (0)1 40 15 80 00

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN- 9978-67-059-9

Coordinación editorial:

Alicia Torres

Cuidado de la edición:

Alicia Torres

Corrección de textos:

Ana María Jalil, Edmundo Guerra, Jesús Pérez de Ciriza

Diseño gráfico:

Antonio Mena

Detalle fotográfico al inicio de cada artículo:

Sylvio Mutal

Quito, Ecuador, 2001

LAS IDEAS, AFIRMACIONES Y OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA PUBLICACION SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO SON NECESARIAMENTE LAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LA AUSPICIAN NI DE SUS ESTADOS MIEMBROS.

Índice

Presentación

Presentación 7

Prólogo 9

Organismos internacionales e instrumentos jurídicos
para la preservación de los centros históricos 11
Mounir Bouchenaki

Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe:
la acción del Banco Interamericano de Desarrollo 15
Eduardo Rojas

El programa Sirchal de seminario-talleres sobre la revitalización
de centros históricos de ciudades de América Latina y el Caribe 23
Leo Orellana

Estudio indtrodutorio

Medio siglo en camino al tercer milenio:
los centros históricos en América Latina 29
Fernando Carrión

Temas de estudio: Los casos

A. De la conservación monumental a la rehabilitación urbana

Del monumento aislado a la multidimensionalidad 95
Margarita Gutman

La dimensión cultural del patrimonio 107
Hernán Crespo-Toral

Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe:
50 años de trayectoria (1950-1999) 113
Sylvio Mutal

El Centro Histórico de la Ciudad de México:
del rescate patrimonial al desarrollo integral 139
René Coulomb

El Centro Histórico de Montevideo	157
<i>Francisco Bonilla</i>	
El Centro Histórico de Salvador de Bahía: paisaje, espacio urbano y patrimonio	177
<i>Marcia Sant'Anna</i>	
B. Instituciones y actores en la rehabilitación de centros históricos	
El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias	199
<i>Eduardo Rojas</i>	
El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública	217
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada	237
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
El Centro Histórico de Quito: un modelo mixto de gestión	253
<i>Mónica Moreira Ortega</i>	
El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión	275
<i>Gustavo Carrasco, Pablo Contrucci Lira</i>	
C. Los temas emergentes en la conservación de centros históricos	
La lenta construcción de modelos de intervención en centros históricos americanos	297
<i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	
Memoria e identidad frente a la globalización	317
<i>Elena Cattarini-Léger</i>	
Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios	329
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El espacio urbano en la recuperación del Centro Histórico de Lima	347
<i>Patricia Dias Velarde</i>	
Anexos	
Referencia de autores	365
Bibliografía	371
Glosario Sirchal: términos y conceptos relativos a la revitalización de centros históricos	379
<i>Mónica Boyer</i>	

B. Instituciones y actores en la rehabilitación de centros históricos



El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: Lecciones de tres experiencias

Eduardo Rojas

Los centros históricos, abandono y valorización**

Los centros históricos de las ciudades de América Latina y el Caribe contienen un valioso patrimonio representado por monumentos de valor artístico, edificios y lugares públicos y privados que han acogido los principales hechos de la historia de las naciones y representan la forma de vida de distintas fases del desarrollo de las ciudades. Este patrimonio está sufriendo un proceso de deterioro y destrucción producto del abandono, en aquellos centros históricos en decadencia, o de su mala utilización, en aquellos que han sufrido profundas transformaciones en las actividades y grupos sociales que los usan.

El rápido proceso de urbanización experimentado por la región en los últimos cincuenta años condujo a la expansión horizontal de las ciudades y al abandono de sus áreas centrales. En ese corto período, las ciudades rebasaron el espacio físico que acogió la vida urbana por más de 400 años. La dinámica del desarrollo urbano se desplazó a la periferia,

hacia donde se dirigieron los hogares de ingresos altos y las actividades económicas más dinámicas en busca de las comodidades de la vida moderna: acceso por automóvil, casas con jardines y amplios espacios de trabajo. Los hogares de bajos ingresos también presionaron sobre la periferia en busca de tierra de bajo costo para erigir viviendas por autoayuda. Las áreas centrales perdieron importancia y presencia en la vida urbana. Como consecuencia de este proceso, los centros históricos de las ciudades se deterioraron y fueron abandonados. En un período dominado por el deseo de modernizar las estructuras económicas y sociales, los centros históricos y el patrimonio que contienen pasaron a representar lo tradicional y atrasado de las sociedades. El

* Este artículo está basado en estudios de caso desarrollados con financiamiento del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados de estos estudios fueron publicados en inglés en el libro del autor *Old Cities, New Assets, Preserving Latin America's Urban Heritage*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

** La información y opiniones contenidas en este artículo son las de su autor y no representan las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo.

rascacielos y la autopista se convirtieron en los símbolos de la modernidad y, para darles cabida, porciones significativas del patrimonio urbano de la región fueron destruidas.

Afortunadamente, individuos y organizaciones vinculadas a la elite cultural mostraron, desde temprano, preocupación por la conservación del patrimonio urbano. Los esfuerzos iniciales de conservación, centrados en la aprobación de leyes de preservación y en el rescate de monumentos señeros, consiguieron logros notables aunque probaron ser incapaces de detener el proceso general de abandono y destrucción. La legislación de protección empleada en la región ha sido usualmente restrictiva y no entrega incentivos suficientes para inducir a los propietarios a conservar los edificios históricos en tanto que los recursos públicos y de la filantropía privada han resultado insuficientes para cubrir la gran cantidad de monumentos que valdría la pena conservar.

Movidos por el interés creciente de las comunidades por preservar su herencia histórica y cultural, algunos gobiernos de la región han aumentado su participación en la preservación del patrimonio urbano. Así, diversas entidades del sector público han financiado inversiones para conservar centros históricos y monumentos, muchos declarados patrimonio de la humanidad por UNESCO. Estos esfuerzos, sin embargo, han resultado también insuficientes y poco sostenibles. La magnitud de la tarea de conservar el vasto patrimonio urbano de la región supera con creces los recursos que el sector público puede destinar a estas tareas.

Estas experiencias conducen a concluir que, para promover una conservación sostenible del patrimonio urbano de la región, se requiere involucrar a to-

dos los actores interesados, agregando a los protagonistas actuales –la elite cultural, el gobierno y la filantropía privada– otros actores interesados, fundamentalmente las comunidades locales y los promotores e inversionistas inmobiliarios. En otras palabras, es necesario promover una mayor privatización de la conservación del patrimonio urbano. El presente artículo analiza los desafíos que es necesario enfrentar en la consecución de este objetivo, y discute estrategias posibles de ejecución con base en el análisis de tres experiencias concretas en las ciudades de Cartagena en Colombia, Recife en Brasil y Quito en Ecuador.

Sector privado y conservación

La experiencia internacional indica que la manera más efectiva de preservar los monumentos, edificios patrimoniales, espacios públicos y edilicia privada que conforman el patrimonio urbano de una comunidad, es poniéndolos en usos compatibles con sus características y capaces de generar los recursos necesarios para mantenerlos. Bajo estas circunstancias, la conservación del patrimonio deviene en sostenible por cuanto se inserta en un proceso dinámico de desarrollo urbano en que las actividades y grupos sociales que se benefician del uso de los bienes patrimoniales tienen interés prioritario por mantenerlos. En términos operacionales, se considera que la preservación es sostenida cuando los edificios y espacios públicos retienen permanentemente sus características estructurales, estilísticas y funcionales sin requerir inversiones adicionales en rehabilitación. La preservación sostenida es posible para cada edificio en particular solo en la medida que se logre revertir el proceso de deterioro y aban-



Mariano Provera

Interior de un patio en Quito

dono de los centros históricos. Este ambicioso objetivo requiere de revitalizar la demanda por espacio en estas áreas, función a su vez, de la vitalidad de la economía local. Bajo esta perspectiva, los agentes del sector privado, demandantes y proveedores de espacio construido en los centros históricos, pasan a ser los actores principales del proceso.

Sin embargo, el sector privado enfrenta numerosas restricciones para asumir esta función. En primer lugar, el deterioro de los centros históricos ahuyenta la demanda, situación que se expresa en los deprimidos precios de los inmuebles. La migración de las actividades más dinámicas y de los grupos sociales de mayores recursos reduce o elimina del todo la demanda solvente por espacio, afectando los precios y la velocidad de venta de los inmuebles. En se-

gundo lugar, los inversionistas individuales no pueden superar aisladamente las condiciones que alimentan el proceso de deterioro y abandono de los centros históricos. El deterioro de propiedades circundantes deprime la demanda por espacio en edificios individuales, por lo que es necesario coordinar la acción de numerosos inversionistas privados para actuar en sincronía. Esta coordinación no puede ser promovida por inversionistas o propietarios actuando aisladamente. Finalmente, parte del proceso de deterioro se origina en la obsolescencia de la infraestructura y el abandono o mal uso de los espacios públicos, esferas de acción propias de las empresas de servicios de utilidad pública y los gobiernos locales. Estas constataciones conducen a promover la estrecha colaboración entre los actores interesados, colaboración que solo puede ser efectivamente promovida por el gobierno. El desarrollo de formas efectivas de colaboración entre los sectores público y privado pasa entonces a ser una condición indispensable para lograr la conservación sostenible del patrimonio urbano.

Abordar la problemática de los centros históricos en deterioro es una tarea compleja que reditúa en el largo plazo. Por esta razón, para embarcar al sector público en acciones de conservación, se requiere de un fuerte compromiso político que solo puede surgir de una valoración mayor del patrimonio de parte de las comunidades y sus representantes, a su vez función del conocimiento que tenga la comunidad sobre sus valores artísticos o históricos. La mayor valoración social del patrimonio contribuye a legitimar intervenciones para su conservación y a dar prioridad al gasto público en preservación.

El objetivo es lograr que la conservación del patrimonio urbano sea un resultado del uso productivo

en el que se ponen estos activos. Así estructurado, el proceso de conservación adquiere dinamismo de la interacción entre los diferentes grupos de interés, inversionistas inmobiliarios y consumidores de espacio en los centros históricos y de las transacciones que éstos realizan en el mercado inmobiliario. Sin embargo, las transacciones comerciales en los centros históricos solo afectarán una parte del patrimonio, aquel que tiene potencial y vocación de uso para acoger viviendas, actividades comerciales y de servicio. La preservación de la otra parte del patrimonio, la más monumental y de uso específico (lugares de culto, teatros, edificios públicos), requiere de la intervención complementaria de la filantropía privada y las comunidades beneficiarias.

Para una efectiva asociación entre entidades públicas y agentes del sector privado, la asignación de funciones entre estos actores debe ser clara. El sector público debe proporcionar un ambiente regulatorio estable y equitativo e invertir en la rehabilitación del espacio público. Asimismo, en coordinación con las empresas de utilidad pública, el gobierno invierte en el mejoramiento de la infraestructura y, en asociación con la filantropía privada, en la conservación de monumentos y edificios públicos. A medida que la apreciación por el patrimonio aumenta en las comunidades, crece también el interés de hogares y empresas por localizarse en él, y el de los promotores inmobiliarios por invertir para aprovechar las oportunidades de negocio que se presentan. La preservación también adquiere una dimensión comercial, y su impacto se expresa en el crecimiento del valor del suelo en los centros históricos.

El proceso de conservación del patrimonio en América Latina y el Caribe no ha alcanzado aún un desarrollo como el descrito en los párrafos anterior-

res. La mayor parte de los centros históricos están deteriorados y los esfuerzos de conservación son parciales e ineficaces. Los limitados programas de preservación en ejecución están siendo pagados por los gobiernos que, enfrentados a restricciones presupuestarias y demandas múltiples por sus recursos, no pueden abordar programas de conservación en la escala requerida para preservar el vasto patrimonio urbano de la región. Las instituciones que se han creado para llevar adelante estas iniciativas enfrentan déficits crónicos de recursos financieros y humanos, en tanto que las normas de preservación tienden a tener impactos no deseados, como el de promover el abandono de los edificios por parte de los dueños a la espera de que su destrucción permita poner la tierra a usos más rentables. Para trasladar el esfuerzo de conservación del patrimonio hacia un estado más sostenible es necesario promover una efectiva colaboración entre los sectores público y privado logrando sinergias que incrementen los beneficios del uso de recursos públicos y superen las ya descritas restricciones que enfrentan los inversionistas individuales interesados en invertir en centros históricos y en la rehabilitación de edificios patrimoniales.

Estrategias posibles

La experiencia internacional indica que una forma efectiva de fomentar la preservación sostenible del patrimonio urbano es promover la revitalización de los centros históricos. Los impactos urbanos de la revitalización, que incluyen el uso eficiente de los activos inmobiliarios de los centros históricos y los impactos indirectos de la re-centralización de actividades, proveen justificación para invertir recursos

públicos. Como se explicó anteriormente, el enfoque propuesto descansa en la preservación y puesta en valor de edificios patrimoniales para usos públicos y privados, complementados por mejoras en la infraestructura y los espacios públicos de modo de generar externalidades positivas para generar actividades económicas y residenciales hacia los centros históricos, impulsando el proceso de preservación hacia una situación sostenible. Una característica significativa de este enfoque es que saca partido de las sinergias que se dan entre la preservación patrimonial y la revitalización urbana. La preservación de edificios patrimoniales aumenta el interés por los centros históricos y mejora la probabilidad de éxito del proceso de revitalización, en tanto que la revitalización de los centros históricos asegura demanda por los edificios preservados y genera beneficios indirectos que ayudan a justificar el gasto público.

La puesta en vigencia de este enfoque requiere un compromiso de largo plazo de parte de los organismos públicos e inversionistas privados, proceso que se facilita con la formación de asociaciones público-privadas. A su vez, el sector público incorpora, en la asignación de recursos públicos, estilos de toma de decisiones y de manejos de riesgo propios del sector privado.

Para que el esfuerzo de preservación del patrimonio urbano sea un estado sostenible es necesario avanzar en tres frentes interrelacionados. Primero, ampliar su base de sustentación política incorporando la mayor variedad de actores sociales en el proceso. Para esto es necesario desarrollar conciencia en la comunidad sobre el valor del patrimonio como recurso de desarrollo. El proceso debe involucrar, además de a los agentes tradicionales —el gobierno local y la elite cultural— a las organizaciones de la

comunidad, organizaciones no gubernamentales, alianzas cívicas, partidos políticos y el público en general. Los propietarios del suelo y los inversionistas inmobiliarios juegan un papel preponderante en la materialización del enfoque propuesto. Los otros dos frentes de desarrollo guardan relación al promover la participación de estos actores.

El segundo frente de trabajo hacia una preservación sostenible del patrimonio urbano se relaciona con aprovechar efectivamente la ya mencionada sinergia que existe entre preservación patrimonial y revitalización urbana. La naturaleza complementaria de las inversiones en estos dos frentes las hace atractivas para las comunidades y facilita la asignación de fondos públicos para estos efectos. Los impactos complementarios de las inversiones legitiman la asociación de los sectores público y privado y el uso creativo de fondos públicos.

Experiencias recientes

Los casos analizados han seguido derroteros distintos, aunque guardan suficientes rasgos comunes como para obtener conclusiones certeras sobre las estrategias más efectivas para promover inversión privada en los centros históricos. A modo de ejemplo, cabe mencionar los alentadores resultados alcanzados en Cartagena. Por motivos esencialmente ajenos a la intervención pública (pero no totalmente desvinculados de ella), se han materializado numerosas inversiones privadas en preservación y adaptación de edificios históricos para usos contemporáneos. Estas inversiones privadas, si bien responden al interés de la elite económica de Colombia por tener un lugar de vacaciones exclusivo,



Mimosa Proserpio

Quito

fueron facilitadas por las inversiones realizadas por el sector público que preservaron los principales monumentos y mejoraron la infraestructura y los espacios públicos de un centro histórico de trascendencia mundial.

En Recife, el municipio adoptó una actitud más dinámica liderando el esfuerzo por revitalizar y preservar el área de *Bom Jesus* en el *Barrio do Recife*, el centro histórico de la ciudad que había quedado al margen del desarrollo urbano de los últimos cincuenta años. A estos efectos no solo invirtió en el mejoramiento del espacio público y la infraestructura, sino que también emprendió proyectos demostrativos de rehabilitación de edificios para usos comerciales. Que los resultados alcanzados sean sostenibles no está aún garantizado ya que depende de la continuidad del esfuerzo municipal para revi-

talizar áreas complementarias del *barrio do Recife* y de la diversificación de actividades (recreación, cultura y servicios a las actividades portuarias) y de clientela (turistas, residentes, empresas) para reducir la volatilidad de la demanda generada en la economía renovada del *barrio*, actualmente dependiente solamente de las actividades recreacionales orientadas al turismo. La demanda sostenida y diversificada por espacio rehabilitado en el *barrio* es la mejor garantía de sostenibilidad del proceso de preservación.

En Quito, el sector público ha buscado asociarse con propietarios e inversionistas privados a través de proyectos conjuntos para rehabilitar edificaciones de interés en un centro histórico en declinación. Este enfoque ofrece mejores garantías de ser sostenible en el largo plazo por cuanto descansa en

intervenciones específicamente diseñadas para mitigar los riesgos y eliminar las restricciones que limitan el interés de los inversionistas privados por invertir en centros históricos en deterioro. El liderazgo de una institución formada por la asociación de agentes públicos (la municipalidad) y privados (organizaciones no gubernamentales dedicadas a la preservación de patrimonio) con claros mandatos y recursos para ejecutarlos, ha permitido desarrollar una gran variedad de proyectos. Esta diversidad de operaciones responde a la variedad de situaciones que se encuentran en el centro histórico y genera una oferta diversificada de espacio rehabilitado atractivo a un amplio espectro de actividades residenciales, comerciales, de servicios y productivas que se interesan por localizaciones centrales. Esta estrategia promueve la diversificación de las actividades económicas que sustentan la demanda por espacio rehabilitado, lo que permite abrigar esperanzas de la viabilidad de largo plazo del esfuerzo de preservación del centro histórico de Quito.

Preservación y desarrollo

No obstante las diferencias en localización, funciones, tamaño e historia, los centros históricos de Cartagena, Quito y Recife han sufrido procesos similares de deterioro y sus esfuerzos de preservación han seguido caminos análogos. Esta circunstancia sugiere que las lecciones que se puedan extraer de estas experiencias pueden ser transferidas, con los debidos ajustes, a otros casos.

Como se señaló anteriormente, la declinación de estos centros se desencadena con el proceso explosivo

de urbanización que afectó a las tres ciudades (y al resto de América Latina y el Caribe), y la dispersión del crecimiento urbano asociada a la difusión del uso del automóvil. En los tres casos analizados, el espacio que hoy se identifica como centro histórico representa, en la actualidad, una proporción menor del área geográfica ocupada por la ciudad. Estos centros enfrentan una espiral de decadencia económica y social que ha promovido el deterioro de los espacios públicos, la infraestructura y los edificios y monumentos históricos que contienen.

El proceso de deterioro sigue un patrón conocido. A medida que las familias de más altos ingresos y las actividades económicas más rentables abandonan el centro histórico, las rentas inmobiliarias decrecen deprimiendo los precios y la velocidad de venta de los inmuebles. Los reglamentos de conservación (usualmente exigentes en la calidad de las intervenciones permitidas en los edificios) y el avanzado deterioro físico de las edificaciones se combinan para hacer el costo de su rehabilitación no competitiva con la edificación nueva en la periferia de las ciudades. Estas tendencias reducen o eliminan el interés del sector privado para realizar inversiones en el mantenimiento o expansión del acervo edificado de los centros históricos.

La espiral de deterioro tiene efectos similares sobre la inversión pública. La declinación de las actividades comerciales, de servicio y residenciales en los centros históricos reduce el rendimiento tributario de estas áreas. Esta tendencia negativa, unida al crecimiento explosivo de las áreas periféricas, desplaza la inversión pública hacia ellas, acelerando la espiral de deterioro de los centros históricos. El área de *Bom Jesus* en el *Barrio do Recife* es un ejemplo extremo de este proceso. En el momento en que el go-

bierno municipal inició sus esfuerzos de rehabilitación a mediados de la década de 1990, el área estaba en tal estado de deterioro que había sido prácticamente abandonada, los propietarios de los inmuebles no obtenían rentas y, por consiguiente, no realizaban inversiones en mantenimiento o rehabilitación. En los centros históricos de Cartagena y Quito, algunas actividades centrales permanecieron, principalmente actividades de gobierno y actividades de servicio a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, los cambios en la demanda por espacio que generaron estas actividades, particularmente en el caso de Quito, promovieron el deterioro de los edificios históricos y los espacios públicos.

La Tabla 1 permite visualizar el proceso de obsolescencia y preservación en áreas centrales de las ciudades, sean éstas históricas o no. En ella se compara, en forma gráfica, el comportamiento que presentan, en los centros deteriorados, variables clave del desarrollo urbano –rentas inmobiliarias, inversión inmobiliaria privada, rendimiento tributario, inversión pública y el estado de la edificación– con relación a su comportamiento teórico promedio en áreas de crecimiento de la ciudad donde se concentra la inversión inmobiliaria privada. Se reconocen siete fases sucesivas del proceso de obsolescencia y preservación. A partir de un estado inicial en que las áreas centrales empiezan a deteriorarse, el proceso avanza por estado sucesivos de deterioro hasta llegar al estado de casi completo abandono como el caso de Recife, o de alto deterioro por mal uso del acervo, como en el caso de Quito. El proceso de preservación se inicia generalmente con la declaratoria de protección por parte del gobierno, la que a menudo es seguida por inversiones públicas en rehabilitación de monumentos y mejora de los espacios públicos. Se muestran las variables del desarro-

llo urbano en las áreas centrales que se comportan tanto por debajo o por sobre el promedio teórico de las áreas de crecimiento de la ciudad en las distintas fases del proceso de obsolescencia y preservación. El gráfico muestra la rápida y simultánea caída de la inversión privada y pública en respuesta al descenso en las rentas inmobiliarias y el rendimiento tributario por debajo el promedio de la ciudad. En las fases avanzadas de obsolescencia, esta caída en la inversión se refleja en el deterioro del estado de la edificación que se agudiza a medida que el proceso avanza. La experiencia internacional indica que este proceso solo puede revertirse con un esfuerzo público significativo y sostenido. La Tabla 1 muestra las dificultades de atraer inversión privada a los centros históricos deteriorados, por cuanto ésta solo alcanzaría niveles comparables al del resto de la ciudad después que el sector público realice inversiones significativas por períodos extensos de tiempo. El proceso de conservación se estabiliza solo cuando las rentas e inversiones inmobiliarias privadas, el rendimiento tributario y la inversión pública en las áreas centrales deterioradas muestran un comportamiento similar al promedio del resto de la ciudad.

Estrategias de preservación en los casos analizados

Las estrategias de preservación usadas en las tres ciudades analizadas representan casos relativamente avanzados en el contexto de América Latina y el Caribe, por cuanto todas han logrado involucrar, en alguna medida, al sector privado. Sin embargo, en todos los casos, la inversión privada ha sido precedida de significativas inversiones públicas. En el

Tabla 1
Proceso de obsolencia
y preservación en centros históricos

Variables del desarrollo urbano	Obsolencia			Preservación			
	Estado inicial	Estado avanzado	Deterioro extremo	Protección	Intervención pública	Intervención privada	Preservación estable
Rentabilidad privada							
Inversión privada							
Rendimiento tributario							
Inversión pública							
Estado de la edificación							

— Promedio de la ciudad

Tabla 2

Inversiones programadas en Recife y Quito (en miles de dólares de los Estados Unidos)

Inversiones	Recife		Quito	
	Público	Privado	Público	Privado
Mejoramiento de infraestructura y espacios públicos	8.552		19.834	
Proyectos en asociación público-privada	28.422	71.200	12.029	5.600
Inversión privada esperada		23.898		s/i
Total	36.974	95.092	31.863	5.600

s/i sin información

Fuente: Rojas, E. *Old Cities New Assets. Preserving Latin America's Urban Heritage*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 73- 94.

caso de Cartagena, el objetivo del sector público fue de proteger monumentos de importancia histórica y cultural; en tanto que en Recife y Quito se tenía el objetivo adicional de atraer la inversión privada. En todos los casos, las inversiones públicas contribuyeron a modificar la imagen de deterioro y abandono que tenían los centros históricos, generaron externalidades atractivas para la inversión privada y, en Recife y Quito, además demostraron la viabilidad comercial de inversiones en preservación.

Con relación a modificar la imagen de deterioro de los centros históricos, los casos analizados son demostrativos de distintos enfoques. Respondiendo a los intereses de la elite cultural de Colombia, preocupada por los aspectos monumentales del centro histórico, en Cartagena el sector público se centró en la conservación de monumentos, en tanto que en Recife la municipalidad, que buscaba atraer nuevas actividades al centro, también invirtió en la reparación de fachadas y ha promovido eventos culturales y de recreación para promover al *Barrio* como un centro cultural y de recreación de la ciudad. En Quito, el sector público invirtió además en

el mejoramiento de los servicios públicos, mejoró la seguridad e instaló nuevas atracciones culturales como el Museo de la Ciudad y un Centro Cultural. En todos los casos, el sector público invirtió en el mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos a fin de generar externalidades que atraerán inversionistas privados. En Recife y Quito, las inversiones públicas también mejoraron la accesibilidad, estableciendo estacionamientos y mejorando los servicios de transporte público.

Las intervenciones públicas destinadas a reducir los riesgos reales o temidos por los inversionistas privados adoptaron diversas formas. En Cartagena, se adoptó una estrategia indirecta basada en la estricta aplicación de un código de preservación patrimonial que ha garantizado la calidad de las obras de preservación y rehabilitación emprendidas por los inversionistas privados. En Recife, la Municipalidad estableció una oficina en el *Barrio do Recife* para asistir a los potenciales inversionistas a identificar oportunidades de inversión y para ponerlos en contacto con propietarios interesados en asociarse con ellos. Asimismo, financió proyectos de rehabilitación comercial de edificios para demostrar la



Miguel Prieta

Quito

viabilidad de este tipo de inversiones. La empresa de economía mixta de Quito fue más allá, asociándose con propietarios e inversionistas privados para ejecutar inversiones pioneras, asumiendo parte del riesgo comercial de los nuevos proyectos.

El proceso de preservación de los tres centros históricos ha consistido esencialmente en las mismas tres fases:

- El sector público desencadena el proceso de preservación del patrimonio urbano de los centros históricos poniendo en vigencia ordenanzas de protección patrimonial e iniciando inversiones en preservación de los principales monumentos.
- Agencias del gobierno o sociedades de capital mixto invierten fondos públicos en el mejoramiento de la infraestructura y los espacios pú-

blicos, y en proyectos demostrativos de la viabilidad de emprendimientos inmobiliarios innovadores en los centros históricos. Estas inversiones no solo preservan monumentos y edificios de valor patrimonial sino que contribuyen a disipar la imagen de decadencia y deterioro que rodea a los centros históricos y genera externalidades atractivas para el sector privado.

- Inversionistas privados siguen el liderazgo público una vez que el proceso de preservación y revitalización de los centros históricos ha adquirido alguna inercia.

Los datos disponibles sobre inversiones públicas y privadas planeadas en Recife y Quito, los dos casos que explícitamente han buscado la sinergia entre los dos tipos de inversiones, dan cuenta del significativo esfuerzo público requerido para movilizar inversiones privadas. Como es posible observar en la Tabla 2, por cada dólar invertido por el sector público, se movilizan menos de tres dólares en Recife y menos aún en Quito. Esta relación debe mejorar en la medida en que el proceso de rehabilitación adquiera dinamismo y atrae más inversiones privadas.

La intervención sostenida del sector público ha probado ser capaz de atraer inversión privada pero solo en el mediano plazo, y de generar una mejoría del rendimiento tributario en plazos aún más largos. En sus fases avanzadas, el proceso de preservación debe adquirir inercia propia beneficiando a todas las áreas de los centros históricos con inversiones del sector privado. De los tres casos examinados en este trabajo, solo el centro histórico de Cartagena se acerca a esta situación. Inversionistas privados no solo han rehabilitado viviendas para su uso privado como residencias de vacaciones sino que promotores inmo-

biliarios han desarrollado proyectos comerciales de rehabilitación para la venta. Más aún, se han rehabilitado edificios patrimoniales para usos comerciales, de recreación y para hoteles, lo que indica una sana diversificación de las inversiones privadas en preservación y rehabilitación, condición necesaria para asegurar la sostenibilidad del proceso.

Los tres casos estudiados difieren con relación al papel que ha jugado la planificación en el diseño y ejecución de los programas de preservación patrimonial.

En Cartagena, el sector público financió la preservación de edificios y lugares patrimoniales sin un plan determinado, sin embargo, adoptó una estricta ordenanza de preservación para regular las inversiones privadas. No se ha contado con una planificación que coordine las intervenciones de los diversos organismos públicos, tanto del gobierno central como municipal, ni estos con las inversiones realizadas por el sector privado. Los notables resultados obtenidos son atribuibles a la afortunada convergencia de los intereses de la elite cultural, que presionó al gobierno a preservar monumentos y espacios públicos, y los intereses de la elite económica, que preservó viviendas y edificios comerciales con fines turísticos.

En el otro extremo del espectro de funciones posibles de la planificación en la preservación del patrimonio urbano se ubica el caso de Recife, donde las intervenciones públicas se estructuraron de acuerdo a un bien diseñado plan de rehabilitación que especifica las inversiones prioritarias y sus etapas de ejecución en las distintas áreas de preservación. A través de la Oficina del *Barrio do Recife*, la Municipalidad ha hecho uso extenso de sus poderes coerciti-

vos (por ejemplo, expropiando predios de propietarios que no se interesaron en embarcarse en su rehabilitación) y de coordinación de inversiones privadas, actuando de contacto entre inversionistas y propietarios. La cuidadosa planeación de las intervenciones ha sido instrumental en alcanzar los objetivos de la preservación en el área de *Bom Jesus* y la ejecución de la segunda etapa planeada para el área de la aduana (*Alfandega*) es esencial para asegurar que el proceso de preservación adquiera inercia y sea sostenible.

El caso de Quito ilustra una posición intermedia respecto al papel de los planes en los programas de preservación. La Municipalidad ha puesto en vigencia una ordenanza de preservación para el centro histórico y estableció la Empresa del Centro Histórico, entidad de economía mixta que ejecuta las acciones de preservación. Ambas acciones forman parte de una estrategia general de preservación basada en la secuencia general de intervenciones descrita en la sección anterior, pero la Empresa opera con base en una estrategia flexible que aprovecha las oportunidades de inversión a medida que éstas se presentan, sea porque hay propietarios e inversionistas interesados o porque las condiciones del mercado inmobiliario las hacen convenientes.

Los tres programas de preservación patrimonial estudiados incluyen el uso de excepciones tributarias entre los instrumentos para promover la inversión privada. Éstas varían desde la excepción del impuesto territorial para las inversiones en preservación que cuenten con licencias municipales en Cartagena, hasta la excepción de los impuestos a las actividades comerciales que se instalen en edificios rehabilitados en Recife. Si bien no hay evidencia em-



Quito

pública para analizar en detalle el impacto de estas excepciones tributarias en fomentar la inversión privada, testimonios de expertos consultados en las tres ciudades coinciden en considerar que estas excepciones juegan, en el mejor de los casos, un papel secundario. Las inversiones en mejoramiento de la infraestructura y el espacio público, y la determinación política de promover la preservación del patrimonio que muestre el sector público, tienen más impacto que los incentivos tributarios en impulsar a inversionistas privados a aventurarse en centros históricos. Tanto el tipo como el monto y la oportunidad de los subsidios que se entreguen para promover la inversión privada en centros históricos requiere mayor estudio. A modo de ejemplo, puede citarse que en los casos estudiados, todas las inversiones en preservación son elegibles para los generosos subsidios disponibles en tanto que tendría

más sentido otorgar subsidios mayores a los pioneros y subsidios decrecientes para los inversionistas que se embarquen cuando el proceso de preservación y revitalización ha avanzado.

En Quito se han usado subsidios directos otorgados por el gobierno central para facilitar a familias de bajos ingresos el acceso a viviendas rehabilitadas del centro histórico. Este tipo de incentivos tiene un claro impacto en mitigar los efectos sociales negativos de la rehabilitación que desplaza a la población de bajos ingresos que se beneficiaba de las viviendas de bajo costo y centralmente localizadas que proveía el centro histórico deteriorado.

De hecho, el incremento de los valores del suelo, una de las manifestaciones del éxito de los esfuerzos de preservación y revitalización de los centros

Tabla 3
Modelos de relación entre los sectores público y privado

Actividades		Libre mercado		Incentivos		Asociación		Intervención Pública	
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Funciones privadas	Explotación de inmuebles		■		■		■		■
	Mercadeo inmobiliario		■		■		■	■	
	Rehabilitación de inmuebles		■		■	■	■		
	Financiamiento		■		■	■	■		
	Actividades económicas		■		■	■	■		
	Consolidación de suelo		■		■	■	■		
Funciones públicas	Subsidios directos			■		■		■	
	Incentivos tributarios			■		■		■	
	Preservación de monumentos			■		■		■	
	Mejoras del espacio público	■		■		■		■	
	Mejoras de la infraestructura	■		■		■		■	
	Planes de revitalización	■		■		■		■	
	Ordenanzas de preservación	■		■		■		■	

históricos, puede tener no solo impactos sociales adversos –como el desplazamiento de hogares de bajos ingresos– sino también convertirse en un obstáculo para el avance del proceso de preservación. Esto es particularmente cierto cuando algunos propietarios retienen inmuebles fuera del mercado especulando con el alza de los valores del suelo. El control del comportamiento especulativo es un desafío en cada una de las ciudades examinadas.

En Cartagena, en el período de mayor auge de la rehabilitación de viviendas para usos recreacionales, el comportamiento especulativo de los propietarios puso estos inmuebles fuera del alcance de la mayor parte de los inversionistas interesados. El mercado de viviendas rehabilitadas se redujo entonces a un

pequeño conjunto de individuos acaudalados. Esto afectó el dinamismo del proceso de preservación dejando muchas propiedades en estado de abandono en circunstancias que, de predominar otros precios, habrían sido rehabilitadas y preservadas. La crisis económica experimentada por Colombia a partir de 1997 redujo la demanda por propiedades en Cartagena deteniendo el alza de los precios de los inmuebles. No es claro como el mercado inmobiliario va a reaccionar cuando se recupere la demanda, pero posiblemente los propietarios volverán a especular con los precios de los inmuebles afectando el dinamismo del proceso de preservación.

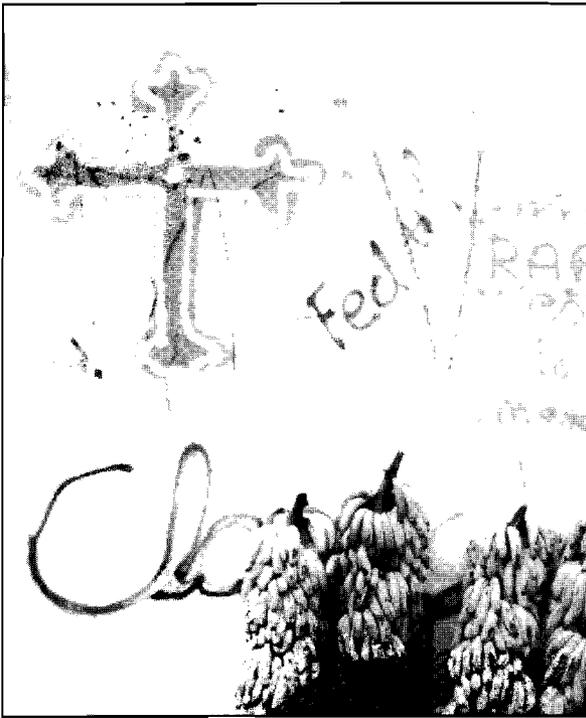
El eventual aumento del precio de suelo en Quito es una preocupación para la Empresa, particularmente porque afecta la viabilidad financiera del

programa de viviendas para hogares de ingresos medios y bajos. Este tipo de proyectos es particularmente sensible al precio del suelo dado que los costos de rehabilitación son relativamente fijos, así como la capacidad de pago de las hogares beneficiarios. El alza de los precios del suelo, en tanto es especulativa (vale decir no está asociada a incrementos de la productividad de las actividades que compiten por localizarse en el área), dificulta concretar inversiones en rehabilitación y preservación. El control del comportamiento especulativo de los propietarios es difícil. En el caso de Quito, la Empresa puede actuar adquiriendo propiedades anticipadamente o desplazando sus inversiones a áreas donde la especulación no se ha arraigado aún (estrategia

que es posible en un centro histórico grande como el de Quito). La retención de propiedades con propósitos especulativos puede mitigarse aplicando en forma estricta las ordenanzas de preservación que permiten la intervención pública en propiedades protegidas que no son mantenidas según los estándares definidos en la ordenanza. El Municipio de Recife actuó afirmativamente, adquiriendo los inmuebles cuyos propietarios no mostraron interés de participar en el esfuerzo de preservación. Esta actitud envió una fuerte señal a los propietarios acerca de la voluntad política de la autoridad municipal por preservar el patrimonio urbano del *Barrio do Recife* y desactivó los comportamientos especulativos que pudieron abrigar algunos propietarios.

Tabla 4
Relaciones entre los sectores público y privado en los casos analizados

Actividades		Cartagena		Recife		Quito	
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Funciones privadas	Explotación de inmuebles						
	Mercadeo inmobiliario						
	Rehabilitación de inmuebles						
	Financiamiento						
	Consolidación de suelo						
	Actividades económicas						
Funciones públicas	Subsidios directos						
	Incentivos tributarios						
	Preservación de monumentos						
	Mejoras del espacio público						
	Mejoras de la infraestructura						
	Planes de revitalización						
	Ordenanzas de preservación						



Cuenca

La participación del sector privado

Las opciones de asociación entre los sectores público y privado en la preservación de centros históricos varían dependiendo del grado de coordinación o interdependencia que se establezca entre sus actuaciones, y de la forma como se comparten los riesgos y beneficios. La Tabla 3 identifica las opciones que son teóricamente posibles. En ella se ordenan las actividades requeridas por un proceso de preservación de patrimonio urbano desde las que son estrictamente públicas, como la legislación de protección, hasta las que son eminentemente privadas, como la rehabilitación y explotación comercial de inmuebles privados. En un extremo del espectro está la opción que podría denominarse de 'libre mercado', en la que los papeles de cada actor están claramente delimitados y no hay superposición de

funciones. El sector público asume su papel privativo de planeamiento, mejoramiento de la infraestructura y el espacio público y de preservación de los monumentos. En algunos casos puede contemplar incentivos tales como beneficios tributarios o subsidios directos para promover la preservación de edificios por parte del sector privado. Las otras actividades de preservación se dejan al arbitrio del sector privado incluyendo el desarrollo de actividades económicas, la consolidación de suelo, financiamiento y la ejecución de inversiones en preservación y rehabilitación de inmuebles así como la comercialización y explotación comercial de los inmuebles.

En el otro extremo se ubican las estrategias en las que el sector público asume todas las actividades de preservación. Esta estrategia ha sido seguida en algunas ciudades (por ejemplo Santo Domingo en la República Dominicana, Salvador de Bahía en Brasil, Cuzco en Perú) pero ha resultado poco sostenible al ser casi completamente dependiente de los recursos y accionar de entidades públicas sometidas a las siempre cambiantes prioridades políticas y la volatilidad de los presupuestos públicos.

Una estrategia intermedia es promover la asociación entre entidades públicas y propietarios e inversionistas privados, en particular para acometer tareas complejas como la consolidación de suelo que ninguno de ellos aisladamente puede ejecutar eficientemente. Esta asociación también puede usarse para financiar y ejecutar inversiones pioneras en las que los socios comparten riesgos.

Las estrategias usadas en los casos analizados se describen en la Tabla 4. En Cartagena, la relación fue indirecta por cuanto la motivación del sector priva-

do para invertir en la preservación de edificios patrimoniales no surgió ligada a intervenciones del sector público. Las entidades públicas no promovieron la instalación de actividades turísticas o la rehabilitación de viviendas para esos usos ni participaron en la consolidación del suelo. Sin embargo, es muy probable que la inversión privada no se hubiera materializado (por lo menos en la escala observable hoy) de no mediar la inversión pública en preservación de monumentos y mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos. El sector público también regula las inversiones privadas proveyendo seguridades sobre la calidad de las inversiones, seguridades que reducen el riesgo que enfrentan los inversionistas individuales.

En Recife, la asociación entre inversionistas privados y entidades del sector público ha sido más directa que en Cartagena, en parte porque la municipalidad debió superar el escepticismo de los propietarios e inversionistas frente al estado de deterioro extremo del centro histórico. La municipalidad se vio forzada a expropiar algunos edificios cuyos propietarios no mostraron interés de participar en el esfuerzo de preservación, incluso después que se habían completado con recursos públicos los trabajos de mejoramiento del espacio público, la infraestructura y de las fachadas. Con estas acciones, el sector público no solo demostró la viabilidad de las inversiones en preservación patrimonial sino que también envió una clara señal a los inversionistas privados de su compromiso de promover la rehabilitación del centro histórico de la ciudad y de preservar el patrimonio que contiene. El tipo de asociación público-privada que se ha dado en Recife no se encuadra en un modelo teórico específico, sino que incorpora una variedad de intervenciones destinadas a abordar los problemas particulares que

se enfrentan en un caso de deterioro urbano particularmente agudo.

En el caso de Quito, tanto las intervenciones como el mecanismo institucional para ejecutarlas fueron diseñados para promover la asociación del sector público con inversionistas y propietarios privados. Por esta razón, el modelo resultante se ajusta más al modelo teórico de asociación que se describe en la Tabla 3. La institución de economía mixta a cargo de ejecutar el programa de preservación y revitalización del centro histórico, la Empresa del Centro Histórico, fue creada con el propósito de trabajar en asociación con el sector privado. Como resultado, el sector público ha participado en una gran variedad de actividades de preservación, incluyendo la consolidación de suelo, promoción de nuevas actividades económicas, financiamiento y ejecución de acciones de preservación y rehabilitación de inmuebles y mercadeo del espacio construido rehabilitado. Como puede observarse en la Tabla 4, la interacción entre los sectores público y privado en el caso de Quito cubre más actividades que lo que se esperaría del modelo teórico de asociación descrito en la Tabla 3. Esta situación es el resultado del alto grado de escepticismo con que los inversionistas privados recibieron el programa de preservación y revitalización del Municipio. Es de esperar que en etapas más avanzadas del proceso, la participación del sector público se retraiga a las actividades más consistentes con el modelo teórico de asociación.

Resulta difícil sacar conclusiones sobre la superioridad de una u otra estrategia. Estas parecen ajustarse a las circunstancias específicas de cada caso particular e intentan superar las restricciones que en cada uno enfrenta el sector privado para invertir en



Plaza de San Francisco, Quito

la preservación del patrimonio urbano y la revitalización de los centros históricos. Centrando la atención en la capacidad de cada modelo para asegurar un proceso sostenido de preservación y revitalización, y a modo de especulación teórica, es posible afirmar que el modelo de Cartagena permite al sector público menos control sobre el impacto de las inversiones del sector privado que lo que permiten los modelos de asociación seguidos en Recife y Quito. Dado que en Cartagena, el sector público no interfiere con las inversiones privadas (más allá del control ejercido por la ordenanza de preservación patrimonial), no está en condiciones de garantizar que el efecto multiplicador de sus inversiones se materialice efectivamente. Esto, en último término, aumenta la incertidumbre sobre la materialización efectiva de los beneficios sociales que justifican el uso de recursos públicos para promover la preser-

vación del patrimonio urbano. Al menos en las fases iniciales del proceso de preservación del patrimonio, las estrategias de Recife y Quito dan al sector público un mayor grado de control sobre el impacto de sus inversiones como catalizadores de inversiones privadas. Sin embargo, en las fases más avanzadas del proceso, estas estrategias conllevan el riesgo de una participación excesiva del sector público, lo cual puede desplazar inversiones que el sector privado estaría dispuesto a realizar.

Comentarios finales

Motivar al sector privado a invertir en la preservación del patrimonio urbano ha resultado difícil pero no imposible. Las experiencias de Cartagena, Quito y Recife muestran que aunque lentos en reaccionar, los inversionistas privados se arriesgan a invertir en los centros históricos si se dan las circunstancias adecuadas. Un factor importante para atraer inversión privada a los centros históricos es el liderazgo del sector público y su voluntad para abordar los múltiples factores que generan los procesos de obsolescencia asociados al deterioro del patrimonio urbano de los centros históricos. La acción pública orientada a reducir la incertidumbre de los inversionistas y clientes potenciales sobre la rentabilidad de mediano y largo plazo de las inversiones es otro factor que facilita la entrada de capitales privados. El resultado —inversiones privadas no subsidiadas en preservación y adaptación de edificaciones históricas para usos contemporáneos— toma tiempo en materializarse y es difícil de sostener en el tiempo, pero ha mostrado ser efectivo en preservar el patrimonio urbano.