



Banco Interamericano de
Desarrollo

NOTA TÉCNICA

Patrimonio cultural y desarrollo
socioeconómico: la recuperación de
áreas centrales históricas

Fernando Cuenin

Patrimonio cultural y desarrollo socioeconómico:
la recuperación de áreas centrales históricas

Fernando Cuenin

Banco Interamericano de Desarrollo
2009

Las Notas Técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo abarcan una amplia gama de mejores prácticas, evaluaciones de proyecto, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas, y otros documentos, de una naturaleza técnica que no son documentos oficiales del Banco. Las Notas Técnicas sólo se distribuyen electrónicamente. La información y las opiniones presentadas en estas publicaciones son enteramente de los autores, y no expresan ni implican ningún respaldo por parte del Banco, de su Directorio Ejecutivo o de los países que representan.

El autor de esta nota agradece los valiosos comentarios recibidos de Mauricio Silva.

Economista de Proyecto, División de Gestión Fiscal y Municipal, Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
fernandocu@iadb.org
1300 New York Av., NW, Washington DC, 20577, USA

Índice

INTRODUCCIÓN	1
1. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA INVERSIÓN EN CULTURA? LA CULTURA COMO CATALIZADOR DE DESARROLLO	4
2. ¿POR QUÉ UTILIZAR RECURSOS PÚBLICOS EN APOYAR EL DESARROLLO CULTURAL? LAS FALLAS DE MERCADO Y ESTADO	9
3. EL APOYO DEL BID AL SECTOR CULTURAL EN ALC: EL CASO ESPECÍFICO DE LA RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES HISTÓRICAS	12
3.1. El enfoque del Banco en la recuperación de áreas centrales patrimoniales.....	13
3.2. Haciendo camino: Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, fases 1 y 2	14
3.3. Recogiendo lo aprendido; segunda generación de programas de revitalización de centros históricos: los casos de Cartagena de Indias y Bogotá	22
4. RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	28
5. BIBLIOGRAFÍA.....	30

Introducción

En forma creciente, tanto la academia como los responsables de políticas públicas, han comenzado a percibir el acervo cultural, y su industria asociada, como un claro catalizador de desarrollo económico y social que debe ser preservado y fortalecido.

En lo social, la preservación de las bases culturales de una sociedad contribuye a generar identidad, cohesión, sentido de pertenencia, es decir, elementos que fortalecen el capital social indispensable para cualquier proceso sostenido de desarrollo.

En lo económico, las industrias de base cultural han presentado un importante dinamismo en los últimos años, tanto en términos de generación de empleo como de actividad económica. Aún sin incluirse el turismo cultural, estas industrias han mostrado un dinamismo mayor al de sectores tradicionales como las manufacturas y la agricultura.

En este contexto, en los países de América Latina y del Caribe (ALC) existe un consenso creciente respecto a la relevancia del sector y de la necesidad de destinar recursos para su desarrollo y fortalecimiento. No obstante, a pesar de este reconocimiento y de los esfuerzos realizados, el nivel de desarrollo del sector en ALC está muy por debajo del observado en países más avanzados (tal es el caso de Estados Unidos o países de la Comunidad Europea), lo que indicaría una subutilización del enorme acervo cultural que posee la Región. Para comenzar a revertir esta situación es clave concebir el patrimonio cultural como un factor más de producción y no como un simple bien de consumo suntuario. Solo así será posible conseguir el apoyo, público y privado, necesario para el desarrollo del sector; no hay que olvidar que los recursos siempre son limitados en un contexto de necesidades múltiples.

En los países de ALC, gran parte de la riqueza cultural se concentra en los centros históricos de las ciudades. Sin embargo, y casi sin excepción, la mayoría de estos centros han sido afectados negativamente por procesos de deterioro que ponen en riesgo la preservación del legado histórico cultural que dichos centros albergan. Así, las ciudades comienzan a perder un recurso valioso que, preservado y explotado adecuadamente puede contribuir a la calidad de vida de sus ciudadanos. Concientes de estos riesgos, varias ciudades, han tomado acciones para revitalizar sus centros históricos, muchas de ellas obteniendo logros significativos (Quito, por ejemplo). Estas acciones son de largo plazo y requieren una gran cantidad de recursos que por lo general exceden las posibilidades presupuestarias de los gobiernos locales. Por ello, además de

buscarse la concurrencia de fuentes de financiamiento (distintos niveles de gobierno y sector privado), se ha concentrado los limitados recursos en inversiones detonantes que destraben procesos positivos de recuperación y desarrollo.

El BID ha sido un socio fundamental de varias ciudades en la recuperación de sus áreas centrales históricas; comenzó en 1994 con el Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito (primera fase) cuyos resultados positivos estimularon y abrieron camino a otros programas de recuperación en la Región. En los últimos 10 años el Banco ha invertido más de US\$630 millones la revitalización de áreas centrales (46 operaciones) y más de US\$100 millones en proyectos asociados a turismo cultural (23 operaciones).

El presente documento resume parte de la experiencia del Banco en el apoyo a proyectos de revitalización de centros históricos, describiendo los desafíos que se enfrentaron en la resolución de temas claves (conceptuales, institucionales, financieros, entre otros), las principales acciones y lecciones aprendidas.

A modo introductorio, en la primera parte del documento se busca presentar al lector una serie de conceptos justificarían la importancia de invertir en cultura. Básicamente se destaca la importancia de la cultura y de su industria asociada en desarrollo social y económico de una sociedad, y se presentan datos estadísticos de la contribución de esta industria a la generación de empleo y producto en un grupo de país de ALC.

Dada la importancia de la cultura en el desarrollo, en la segunda parte de este documento se trata de responder por qué el sector público debería apoyar el desarrollo del sector. Concretamente, se analizan las principales fallas de mercado y estado que afectan al sector y que hacen que las decisiones libres del mercado no necesariamente maximicen el bienestar de la sociedad en su conjunto.

La tercera parte del documento comienza con un breve resumen de los instrumentos que posee el Banco para apoyar el desarrollo cultural en la Región. Seguidamente se concentra en el análisis de los programas de revitalización de áreas patrimoniales históricas, sector en el cual el Banco ha acumulado una amplia experiencia. Se analizan tres casos de recuperación de áreas centrales históricas: (i) Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, fases 1 y 2; (ii) Programa de Revitalización del Centro Histórico de Cartagena de Indias; y (iii) Programa de Revitalización del Centro de Bogotá. El caso de Quito se selecciona por ser el precursor en el

Banco de este tipo de proyectos, del cual se derivaron importantes lecciones. Los casos de Cartagena y Bogotá podrían considerarse como una “segunda generación” de proyectos de recuperación de áreas centrales patrimoniales que incorporan las principales lecciones de programas anteriores, entre las que se destacan: (i) la adopción de un enfoque integral donde, con una visión general, se prioricen acciones indispensables para frenar procesos negativos o que sean detonantes de otros que contribuyan al desarrollo socioeconómico de la ciudad; (ii) la necesidad de comenzar a actuar en áreas deterioradas ubicadas en la periferia de los centros históricos; y (iii) la importancia de reservar suelo para la generación de una oferta de vivienda que se ajuste a las posibilidades económicas de familias con distinto nivel de ingreso. Finalmente, en la cuarta sección del documento se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

1. ¿Por qué es importante la inversión en cultura? La cultura como catalizador de desarrollo

En el pasado, y no muy lejano, las posiciones en torno al rol de la cultura en el desarrollo tuvieron posiciones bastantes antagónicas. Principalmente desde fuera del sector existía cierta tendencia a ver la cultura como una especie de bien de consumo suntuario con escaso aporte al bienestar general de la sociedad. Paralelamente, desde el sector, solía presentarse la preservación y acumulación de capital cultural casi como un fin en si mismo, y no como un medio para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En este contexto, las políticas públicas fueron minimalistas, y gran parte del financiamiento del sector quedó en manos de la filantropía.

Sin embargo, en las últimas décadas, y especialmente con la proliferación de las industrias de base cultural, se empezó a argumentar que el capital cultural, al igual que otras formas de capital, factores y procesos, puede contribuir al desarrollo social y económico y, por ende al bienestar de la sociedad¹. A continuación se presentan las bases de este argumento cada vez más compartido desde dentro y fuera del sector.

Cultura y desarrollo social

Varios estudios sostienen que la cultura crea sentimientos de identidad común y de pertenencia, elementos claves para la cohesión social. Adicionalmente, la cultura ejerce influencia en el reconocimiento e identificación de valores comunes, factores importantes para el establecimiento, la preservación y la práctica de la democracia (North, 1990). En esta línea, la Comisión Europea² afirma que “...la cultura es un aspecto importante de la sociedad humana y ayuda a promover la inclusión y cohesión social, como así también la participación política...”.

Otros estudios sostienen que la cultura, o las características culturales de una sociedad, afectan la formación de valores y éstos el grado de felicidad de las personas.

Por su parte, la UNESCO³ sostiene que “la diversidad cultural es una fuerza para el desarrollo, no sólo respecto al crecimiento económico, sino también como medio para una vida intelectual, emocional, moral y espiritual más plena”, y que la “diversidad cultural es un activo

¹ La Teoría Económica y la del Desarrollo Económico han identificado los factores y los procesos que intervienen sobre el desarrollo social y económico: (i) ahorro e inversión; (ii) productividad de los factores productivos; (iii) capital físico; (iv) capital humano; (v) investigación y desarrollo; y (vi) capitales intangibles. Boisier (1999–2000) ha identificado nueve formas de capital intangible indispensable para el desarrollo social y económico: cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, humano y, mediático.

² http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-social-development/culture/index_en.htm.

³ http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-RL_ID=34321&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

indispensable para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenido”, con lo que “contribuyendo a la reducción de la pobreza, la cultura ofrece importantes beneficios en términos de cohesión social”.

En tanto, la preservación del patrimonio histórico cultural suele reconocerse como una de las formas más efectivas de estrechar la conexión de los ciudadanos con su ciudad (Rypkema, 1994): “...un área central restaurada comunica a los ciudadanos que viven en una ciudad que se cuida a ella misma y a sus residentes...”⁴.

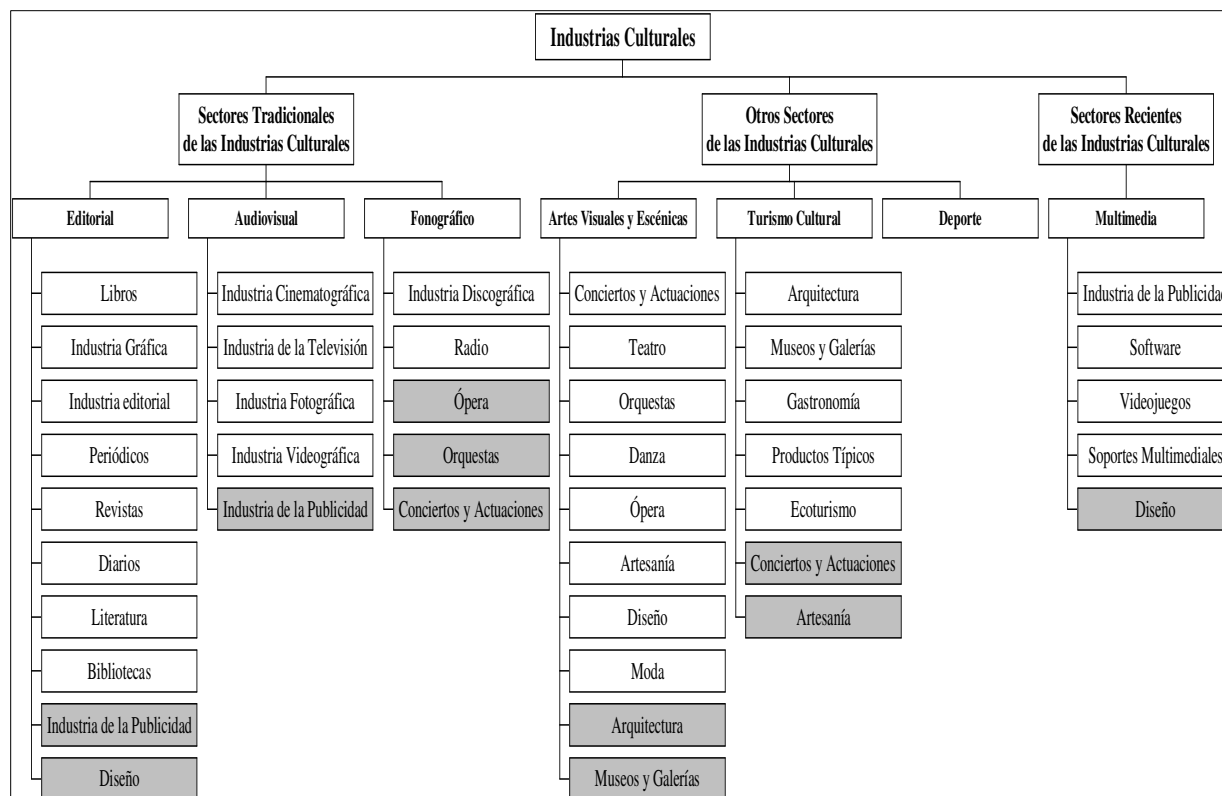
En suma, todos estos elementos mencionados contribuyen o hacen parte del capital social necesario para el desarrollo sostenido de una sociedad.

Cultura y desarrollo económico

La industria de base cultural (en la Figura 1 se detallan las actividades que componen esta industria) ha presentado un crecimiento muy acelerado en los últimos años, por encima de sectores tradicionales como las manufacturas o los productos agrícolas. Según estimaciones recientes, esta industria estaría creciendo a una tasa promedio anual del 10%, y aportaría aproximadamente el 7% del producto bruto mundial, cifra que no incluye el turismo cultural (actividad muy importante en ciudades con centros históricos reconocidos a nivel internacional).

⁴ Georgia Department of Natural Resources. 1991. Economic Benefits of Historic Preservation: The Impact of Historic Preservation on Local Economies of Georgia. Historic Preservation Section, Georgia Department of Natural Resources. En Rypkema, 1994. *The Economics of Historic Preservation: a Community Leader's Guide*. Washington, DC: National Trust for Historic Preservation.

Figura 1: Composición de las Industrias Culturales



Fuente: Quartesan, Romis y Lanzafame (2007). “Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades”. Documento de trabajo, BID.

En ALC la importancia relativa de la industria cultural varía significativamente entre países (ver Tabla 1); mientras que en México tiene un aporte muy importante tanto en términos de empleo como de producto, en Paraguay su contribución es marginal (especialmente en términos de producto). Si bien la muestra es relativamente pequeña, parece existir una relación positiva entre el nivel de desarrollo de la industria (aporte al producto nacional) y la riqueza económica del país (producto per cápita) (ver Gráfico 1). Las diferencias de desarrollo de la industria cultural son aún mayores cuando se compara la Región con economías más ricas; en el primer caso la industria cultural genera, en promedio, el 2,5% del nivel de actividad económica mientras que en países de la Unión Europea y EE.UU. aporta aproximadamente el 6% y 8% respectivamente.

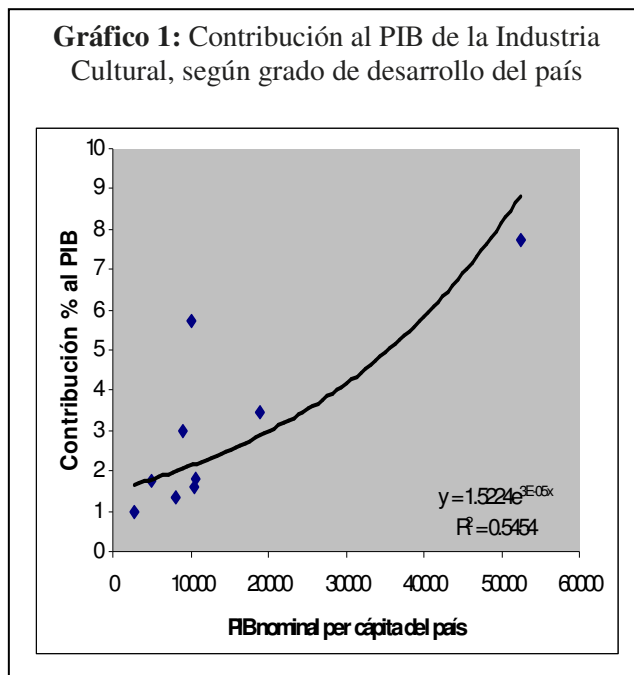
Considerando que en términos de “insumos culturales” (patrimonio histórico, artistas, historia, tradiciones, etc.) la mayoría, sino todos los países de ALC tienen importantes

dotaciones, es posible argumentar que las diferencias observadas en el desarrollo de la industria cultural responden a la existencia o no de acciones públicas y privadas exitosas orientadas a fortalecer el sector. Por ejemplo, el fuerte apoyo público que ha estimulado fuertes inversiones privadas explica el rápido crecimiento de la industria cinematográfica en Argentina o de la editorial en Colombia. Similar es el caso del turismo cultural en México que aporta el 8% del PIB.

Tabla 1: Contribución de la Industria Cultural a la generación de empleo y producto

País	Contribución al empleo (%)	Contribución al PIB (%)
Argentina	3,20	3,00
Brasil	5,00	1,36
Colombia	27.724 empleados	1,77
Chile	2,70	1,80
México	3,65	5,70
Paraguay	3,30	1,00
Uruguay	4,90	3,43
Venezuela	n/d	1,60
Promedio ALC	3,80	2,50
EE.UU.	5,90	7,75
Europa	n/d	6,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Quartesan y otros (2007).
Nota: No todos los datos se refieren al mismo año (varían entre 1998 - México- y 2005 -Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).



Dentro del sector cultural, el **patrimonio histórico** merece una atención especial, ya que el mismo ha ocupado (y ocupa) un rol central en las políticas de desarrollo económico local, especialmente en los países más avanzados, y de manera creciente en ALC. Entre otras razones esto se debe a que la preservación y revitalización del patrimonio histórico se caracteriza por: (i) fuertes eslabonamientos entre distintas industrias que conllevan elevados efectos multiplicadores de la actividad económica y del empleo (superior a la construcción); (ii) uso intensivo de mano de obra, generalmente disponible localmente; (iii) gran presencia de pequeñas y medianas empresas que son claves en mantener la vitalidad de áreas centrales; y (iv) dar visibilidad a pequeñas ciudades que se benefician con la actividad turística que atrae el patrimonio histórico preservado y puesto en valor.

Según una encuesta realizada entre alcaldes y profesionales del desarrollo en EE.UU., la preservación del patrimonio histórico es uno de los instrumentos preferidos para impulsar el desarrollo económico de las áreas centrales de las ciudades (por frecuencia de utilización, la preservación patrimonial se ubica séptima entre un total de 45 instrumentos comúnmente utilizados para impulsar desarrollo económico)⁵. Adicionalmente suele considerarse la preservación de edificios históricos un mecanismo más costo eficiente que el desarrollo de nuevas construcciones, especialmente si estas últimas implican la demolición y disposición de materiales de antiguos edificios; de acuerdo a varios estudios realizados por agencias especializadas en EE.UU, la rehabilitación de edificios conlleva ahorros de costos de entre 3% y 16%, y de aproximadamente 18% en cuanto a tiempo de obra (las diferencias de costos y tiempos son menores cuando no existe necesidad de demoliciones para construir un nuevo edificio) (Rypkema, 1994).

⁵ Bowman A. 1987. *Tool and Targets: the Mechanics of City Economic Development*. Washington, DC: National League of Cities. En Rypkema, 1994, *op. cit.*.

2. ¿Por qué utilizar recursos públicos en apoyar el desarrollo cultural? Las fallas de mercado y estado

A fin de maximizar el potencial de la cultura como instrumento de desarrollo social y económico, es necesario identificar las fallas de mercado que afectan al sector y, por lo tanto, condicionan dicho potencial. La intervención pública se justifica en la medida que contribuya a eliminar estas fallas y, por ende, hacer que las decisiones privadas sean compatibles con el bienestar general. No obstante, es importante que la intervención del Estado no se convierta en un factor adicional de distorsión (fallas de Estado) que limite aún más el logro de resultados socialmente óptimos; por ejemplo, esto puede ocurrir con malas regulaciones que sin un adecuado fundamento socioeconómico limitan la inversión privada en cultura.

Este sector presenta características particulares que hacen que el mercado por sí sólo no funcione adecuadamente y por lo tanto se requiera la intervención del Estado: (i) bienes públicos o semipúblicos; (ii) externalidades en consumo y producción; (iii) características monopólicas u oligopólicas; (iv) restricciones de crédito; y (v) elevados riesgos de apertura de mercados. Adicionalmente existen fallas/ausencias regulatorias que condicionan negativamente el desempeño del sector.

Bienes públicos y semipúblicos: Muchos de los bienes culturales revisten esta condición, cuya principal característica es que una vez provisto el bien, no se puede (o es muy costoso) excluir a las personas de su consumo y, por lo tanto, no es posible cargar un precio a dicho consumo. Consecuentemente, ningún inversor privado estaría dispuesto a invertir en la producción de este tipo de bienes. Por ejemplo, cuando se recuperara la fachada de un edificio histórico, todo transeúnte puede disfrutar las mejoras, siendo prácticamente imposible cobrarle por tal satisfacción; de esta manera, el propietario del inmueble tiende a sub-invertir en el mantenimiento del inmueble ya que no considera dentro de sus cálculos de rentabilidad, la satisfacción del transeúnte.

Externalidades en consumo: habitualmente los precios de mercado reflejan el valor que el consumidor otorga a un determinado bien (en este caso cultural), sin tener en cuenta los efectos externos (positivos o negativos) que dicho consumo puede tener en el bienestar de otras personas. Si estos efectos externos se producen, entonces el precio de mercado no refleja el verdadero valor social del bien cultural, lo que conlleva a un nivel de consumo inferior o

superior (dependiendo de si la externalidad es positiva o negativa) al socialmente deseable. En relación a la cultura, para existir evidencia empírica de fuertes externalidades positivas; por ejemplo, hay estudios que demuestran que cuando una sociedad alcanza un determinado desarrollo cultural, las personas tienen mayor satisfacción cuando quienes los rodean aumentan su nivel cultural.

Externalidades de producción: El concepto es similar al anterior, salvo que en este caso no se hace referencia al valor de consumo de un bien, sino a su costo de producción. En presencia de externalidades el costo privado de producción es diferente al social. Supóngase el caso de la recuperación de espacio público ocupado por vendedores informales (caso típico de los centros históricos). El costo privado de “producir el espacio liberado” estaría dado por todas las acciones necesarias para relocalizar los vendedores. Ahora bien, al racionalizarse el uso del espacio público, más allá del espacio recuperado, se reducen costos sociales relacionados con problemas de inseguridad, aseo, movilidad, etc. De esta manera, al ser costo privado superior al social, el mercado llevaría a niveles de inversión inferiores al óptimo social.

Características monopólicas u oligopólicas: La presencia de economías de escala (por ejemplo en la industria editorial) y las características exclusividad (patrimonio histórico) en algunos sectores, son factores que afectan negativamente el número de firmas participantes en el mercado, reduciéndose la competencia y con ello el bienestar de los consumidores. En el caso de los centros históricos existen numerosos bienes cuya explotación es naturalmente monopólica ya que los mismos son “únicos” (por ejemplo, las obras de un museo). En este caso es muy difícil establecer competencia debido al carácter único del servicio prestado, con lo cual el Estado debe regular y, en algunos casos, administrar directamente el usufructo de estos bienes.

Restricciones de crédito: Esta restricción afecta particularmente a los pequeños y medianos productores del sector cultural, ya sea por problemas de información, informalidad, y/o porque las actividades son percibidas como muy riesgosas. En el caso particular de los centros históricos, la banca comercial percibe muy riesgoso invertir en las fases iniciales de recuperación de dichos centros. También está prácticamente vedado el acceso a crédito a los pequeños artesanos y vendedores informales, quienes en general tienen limitaciones técnicas para identificar y preparar proyectos viables, y su condición de informalidad les dificulta/impide ser sujetos de crédito.

Elevados riesgos de apertura de mercados: Este problema es especialmente importante en las etapas iniciales de recuperación de áreas centrales patrimoniales, donde el elevado nivel de deterioro del sector desalienta nuevas inversiones. De esta manera persiste un ciclo negativo que conduce a un mayor deterioro, el cual no se revierte sin la intervención pública. En este contexto es clave demostrar que hay una clara intención de recuperar el centro, realizando inversiones detonantes que estimulen la participación del sector privado.

Fallas/ausencias regulatorias: La asignación y protección de los derechos de propiedad es clave para el desarrollo del sector; si quienes producen cultura no pueden apropiarse totalmente de los beneficios de dicha producción, la inversión cultural se reduce. Este problema es relativamente grave debido a la incidencia de la copia y la piratería. Por su parte, en muchos casos en nuestra región, las normas urbanas y tributarias no estimulan la adecuada conservación de edificios patrimoniales, problema que contribuye al deterioro de los centros históricos.

Finalmente cabe destacar que la presencia de fallas mercado y de Estado justifica la intervención pública (condición necesaria), pero no *cuánto ni cómo invertir en cultura*. La respuesta a esta pregunta es clave ya que en un contexto de recursos escasos y necesidades múltiples (un dólar en cultura deja de estar disponible para, por ejemplo, salud), los mismos deben ser asignados eficiente y equitativamente de manera de maximizar el bienestar social. Si bien la respuesta a esta pregunta está fuera del alcance de esta nota, al momento de decidir cuánto y cómo invertir debería considerarse: (i) ¿Cuáles son las prioridades de la comunidad?; (ii) ¿Cuáles son las principales fallas de mercado y/o Estado detectadas y cuáles sus efectos sociales y económicos?; (iii) ¿Qué alternativas existen para eliminar dichas fallas?; (iv) ¿Cuáles son los beneficios sociales y económicos que se esperan obtener a partir de las acciones implementadas?; y (v) ¿Cuán viables y cuánto apoyo existe para las intervenciones propuestas?

3. El apoyo del BID al sector cultural en ALC: el caso específico de la recuperación de áreas centrales históricas

En los últimos años el Banco ha brindado un apoyo creciente al desarrollo cultural de la Región, utilizando instrumentos variados de financiamiento, apoyo técnico, difusión de conocimientos, y promoción de eventos y artistas.

La mayor parte de los recursos destinados al sector se canalizan a través de asistencia técnica (mayoritariamente no reembolsable) y préstamos destinados a preparar y financiar proyectos específicos de inversión. Dentro de este grupo, entre los temas principales se destaca la revitalización de áreas centrales patrimoniales, y en forma creciente el turismo cultural: en los últimos 10 años el Banco invirtió US\$630 millones para rehabilitar áreas urbanas centrales (46 operaciones), y US\$102 millones en turismo cultural (23 operaciones).

Paralelamente, a través de su Centro Cultural (<http://www.iadb.org/exr/cultural/>), el Banco promociona las obras de variados artistas (música, cine, pintura, literatura, etc.), y administra donaciones para financiar iniciativas culturales que apoyen el desarrollo juvenil, museos, restauración y preservación de herencia cultural, artesanías, artes visuales y escénicas, entre otros temas.

Adicionalmente, en el año 2005 el Banco creó la Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (<http://www.iacdf.org/>), una organización sin fines de lucro que busca apoyar el desarrollo de: (i) industrias culturales y turismo; (ii) muros comunitarios y regionales; (iii) herencia cultural tangible e intangible; (iv) emprendedores sociales y culturales; y (iv) tecnologías de información y comunicación para el desarrollo. En cada una de estas áreas se financian proyectos de alto impacto social y económico que incluyen actividades tales como investigación y diseminación cultural, fortalecimiento institucional y capacitación, y programas educativos para niños y jóvenes, entre otros. Recientemente la Fundación ha lanzado el portal regional *GeoAmericas*, el cual a partir de mapas de Google se georeferencian sitios de interés cultural, ambiental, turístico y educacional de la Región. Este nuevo instrumento se encuentra en desarrollo, siendo la ciudad de Medellín la primera en utilizarlo.⁶

⁶ Se puede consultar el portal en la siguiente dirección de Internet [Enlace electrónico](#)

A continuación se analiza en detalle la experiencia del Banco en programas de recuperación de áreas centrales patrimoniales, tema en el cual ha desempeñado un rol protagónico.

3.1. El enfoque del Banco en la recuperación de áreas centrales patrimoniales

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad el BID destina importantes recursos financieros, técnicos y humanos a la preservación y desarrollo de las bases culturales de LAC. Sin embargo, éste es un fenómeno relativamente moderno en la historia del Banco, que empieza a cobrar relevancia a mediados de la década del 90. Hasta entonces, la inversión en el sector se limitaba por la visión (interna y externa) de que la cultura era una especie bien de consumo suntuario que debía financiarse mayoritariamente con recursos de la filantropía.

No obstante, y a pesar de la resistencia que generaba esta visión, en el año 1994 se aprueba la primera fase del Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, lo cual marcó un punto de inflexión a partir del cual comenzaron a financiarse varios proyectos similares en distintas partes de la Región ¿Además de los buenos resultados del programa de Quito, cuál fue el elemento que suscitó el apoyo a este tipo de proyectos? Concretamente, la clave estuvo en estructurar los proyectos concibiendo la cultura como un factor de producción (un medio más para...) que correctamente explotado puede conducir al desarrollo social y económico de la ciudad. Así, la preservación patrimonial, como parte de un paquete integral de intervenciones que abordan los problemas habitualmente presentes en los centros históricos (inseguridad, desempleo, problemas ambientales, uso irracional de espacio público, falta de dinamismo económico, etc.), se percibe como un instrumento más para el desarrollo de las ciudades.

Desde el primer proyecto en Quito pasaron más de 20 años en los cuales se obtuvieron varias lecciones: (i) la puesta en valor del patrimonio cultural puede revertir el proceso de deterioro social y económico de un área urbana central; (ii) la recuperación de centros históricos requiere una visión integral; (iii) la integralidad/complejidad de las intervenciones exige innovación institucional en la ejecución de las acciones de revitalización; (iv) los recursos públicos deben concentrarse en inversiones detonantes que incentiven y/o complementen la inversión privada (obras físicas, regulaciones, reducción de riesgos, coordinación, generación de información, etc.); (v) la revitalización insume cuantiosos recursos que deben provenir de distintos niveles de gobierno y del sector privado; (vi) la sostenibilidad del proceso de

revitalización requiere la participación de la comunidad y del sector privado, tomando decisiones y comprometiéndose con acciones concretas; (vii) se debe fortalecer la función residencial de los centros; y (viii) hay que comenzar a trabajar en los bordes deteriorados de los centros históricos a fin de evitar derrames negativos que puedan revertir los logros alcanzados en la revitalización del centro. En la próxima sección se analizan en mayor detalle estas lecciones mediante la presentación de los casos de Quito, Cartagena y Bogotá.

El caso de Quito es un buen ejemplo de las fases evolutivas de un proceso de revitalización de centros históricos: (i) una primera fase orientada a frenar y revertir el proceso de deterioro en el Centro, priorizando la eliminación de externalidades negativas (vgr. uso indebido del espacio público), la rehabilitación del patrimonio histórico, y el uso residencial del sector; y (ii) una segunda fase que busca dar sostenibilidad a los logros obtenidos, enfatizando el tratamiento de temas sociales y económicos claves.

Los casos de Cartagena y Bogotá son buenos ejemplos de programas donde el proceso de deterioro patrimonial se ha frenado y revertido en gran parte del centro histórico⁷. Estos programas se caracterizan por: (i) acciones de rehabilitación patrimonial relativamente pequeñas y muy puntuales; (ii) énfasis en el abordaje de problemas sociales y económicos que afecten la calidad de vida en el centro; (iii) acciones integrales de recuperación de áreas de borde del casco histórico que se encuentran deterioradas y pueden afectar negativamente el proceso de revitalización del centro; y (iv) generación de suelo para la construcción de vivienda asequible a hogares de ingreso medio/medio-bajo.

3.2. Haciendo camino: Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, fases 1 y 2

La ciudad de Quito, capital del Ecuador, cuenta con una población total de más de 1,8 millones de habitantes asentados mayoritariamente en el área urbana (76% del total).⁸

Su Centro Histórico (CHQ) fue declarado por la UNESCO en 1978, “Patrimonio Cultural de la Humanidad”. El CHQ concentra alrededor del 13% de la población total de la ciudad

⁷ Ambos programas se encuentran diseñados, pero la continuidad del apoyo del BID depende de que estos proyectos sean priorizados por el país.

⁸ Según datos del Censo 2001. Para el año 2008 se estima una población total de 2,1 millones de habitantes, que el año 2025 ascendería a 2,8 millones.

(227.000 habitantes), con una población flotante de aproximadamente 350 mil personas al día. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, el CHQ entró en un proceso de creciente deterioro físico, social y económico que hizo que perdiera gran parte de su función residencial y atractivo turístico. A inicios de los '80 el CHQ presentaba importantes problemas de inseguridad, falta de limpieza, congestión, deterioro de los edificios patrimoniales, tugurización y ocupación del espacio público. En suma, el CHQ no era un lugar agradable para transitar o vivir. Conciente de esta situación, el gobierno de la ciudad comienza a impulsar un importante programa de revitalización del Centro, inicialmente con recursos propios y del Fondo de Salvamento (FONSAL).

Este ambicioso programa, que aún hoy continua, fue apoyado por el BID a través del financiamiento del Proyecto de Revitalización de Centro Histórico de Quito, en dos fases sucesivas. La primera fase, que se aprobó en 1994 por un monto total de US\$43,2 millones (incluyendo contraparte local), contemplaba 5 componentes (desarrollo urbano y espacio público, edificios de estacionamientos, equipamiento urbano, proyectos de rehabilitación con el sector privado, y fortalecimiento institucional), a los que posteriormente se sumaron otros 2 (sostenibilidad social y comercio popular). La segunda fase fue aprobada en el año 2005 por un monto total de US\$10 millones (US\$8 millones de financiamiento BID), incluyendo 4 componentes (desarrollo urbano y espacio público, sostenibilidad social, desarrollo económico y fortalecimiento institucional), encontrándose en la fase final de ejecución. Ver detalles de ambas fases Anexo 1.

Este programa sentó las principales lecciones que fueron recogidas en los sucesivos proyectos de revitalización de áreas históricas que el Banco ha apoyado en la Región; entre dichas lecciones se destacan:

- La recuperación sostenida de áreas patrimoniales centrales requiere un enfoque urbano integral cuya composición de inversiones va variando a medida que se avanza en el proceso de revitalización.
- La inversión pública se debe focalizar en intervenciones que detonen procesos sociales y económicos que resulten atractivos para el sector privado y las comunidades.

- Existen intervenciones claves indispensables para destrabar procesos positivos de desarrollo socioeconómico (por ejemplo, la reubicación de vendedores que ocupan ilegal e irracionalmente el espacio público).
- Se necesita una institución ejecutora innovadora y ágil con poder de coordinación, objetivos estratégicos claros, y línea directa al más alto nivel de la Alcaldía, tratando de evitar:
 - Sobrecarga de tareas y pérdida de la función estratégica de la empresa.
 - Conflictos entre entidades municipales por traslape de funciones y potestades.
 - Desorden en los estados de cuenta y continua dependencia de recursos públicos.
- Los cuantiosos recursos necesarios para revitalizar áreas centrales patrimoniales suelen exceder la capacidad presupuestaria del gobierno local, lo que exige combinar diversas fuentes de financiamiento, incluyendo recursos del sector privado.
- A medida que se avanza con la recuperación física del Centro cobran mayor relevancia cuestiones sociales y económicas claves para sostenibilidad de los logros alcanzados: (i) involucramiento de la sociedad en el cuidado y control del espacio público (importante en el proceso de reubicación del comercio informal); (ii) generación de instrumentos para atacar problemas sociales prioritarios; y (iii) mayor oferta de vivienda para clase media y media-baja.

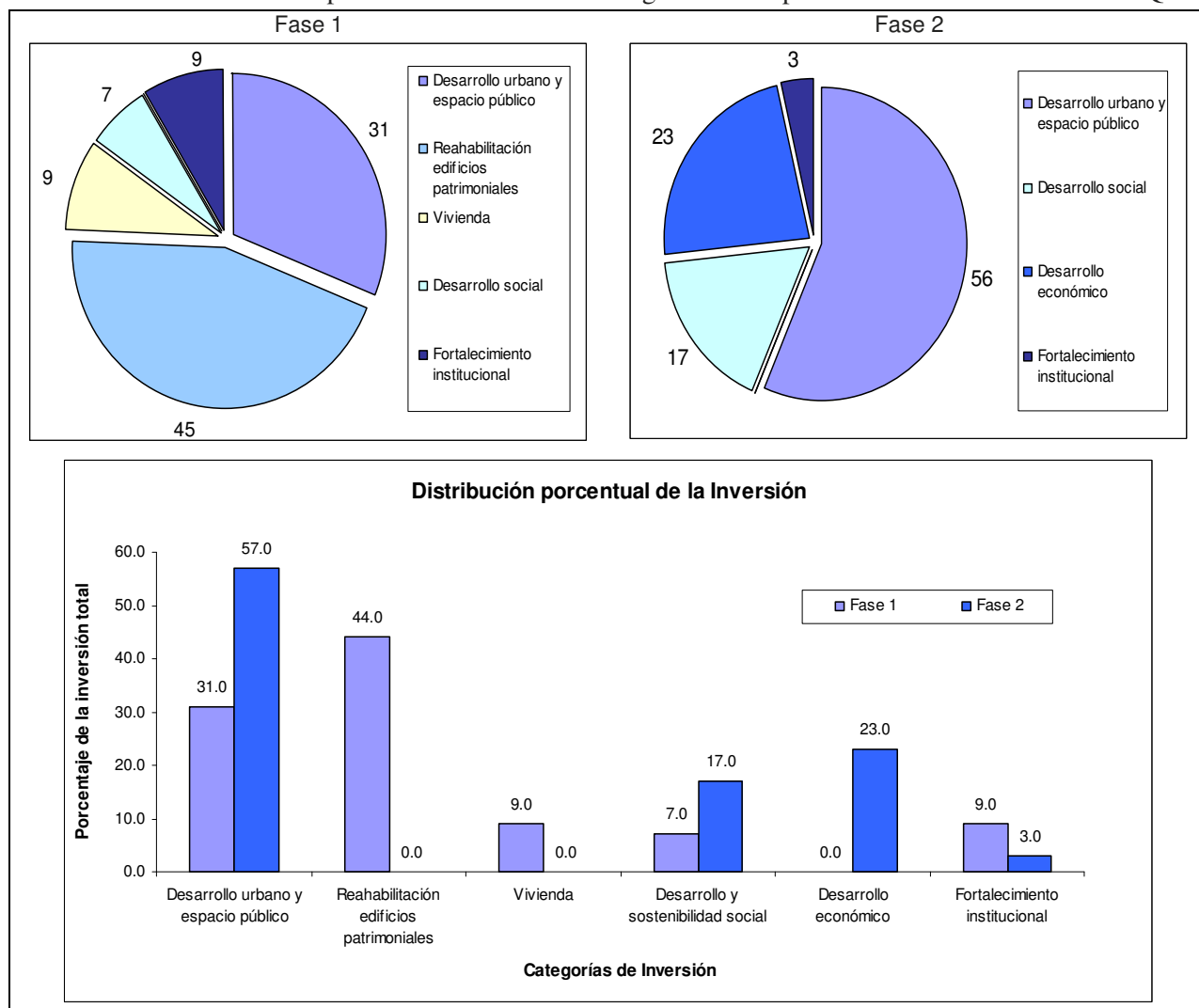
A continuación se analizan estas lecciones en mayor profundidad.

Integralidad y flexibilidad en la composición de inversiones: El deterioro físico del CH estaba estrechamente relacionado con problemas sociales y económicos, lo cual exigía un enfoque integral para avanzar con el proceso de revitalización. Por ejemplo, de poco servía recuperar las fachadas de un edificio histórico si las mismas estaban parcialmente tapadas por la actividad del comercio informal, o sacar a los vendedores de la calle sin ofrecerles una alternativa para el desarrollo de su actividad. Adicionalmente, si no se generaba oferta de servicios (hoteles, restaurantes, teatros, etc.) y viviendas residenciales, el Centro revitalizado tendería a convertirse en un museo que se vaciaba por la noche dando paso a actividades que amenazarían su revitalización (prostitución, tráfico de drogas, delincuencia, etc.).

Manteniéndose el enfoque de integralidad, el tipo de inversiones y el peso relativo de las mismas, fue variando de acuerdo a los problemas prioritarios en cada fase del proceso de revitalización. En la primera fase era necesario frenar y revertir el deterioro físico del Centro (urbano y patrimonial), fomentar el desarrollo de actividades económicas, generar oferta de vivienda, a la vez que se debía diseñar e implementar un arreglo institucional que pudiera ejecutar eficientemente el proceso de revitalización del Centro. Durante en esta etapa, gran parte de las inversiones se concentró en obras de desarrollo urbano y espacio público (31%) y, principalmente, rehabilitación y usufructo económico de edificios con valor histórico (45%). También se destinó una cantidad importante de recursos a la creación y fortalecimiento de la Empresa del Centro Histórico (ECH), encargada de liderar y coordinar el proceso de revitalización. Si bien no se previó en el diseño original, a medida que se avanzaba con el proyecto resultó evidente la necesidad de incorporar acciones que apoyaran la sostenibilidad social de las intervenciones, principalmente destinadas a racionalizar el comercio informal que ocupaba gran parte del espacio público del sector de intervención.

A medida que se frenaba y revertía el deterioro físico del CH, cobraron mayor peso relativo las intervenciones en las áreas social y económica (más allá de la rehabilitación de edificios patrimoniales con fines productivos); las mismas resultaban claves para apoyar un proceso sostenido e integral de desarrollo del CH. Consecuentemente, gran parte de la inversión de esta etapa estuvo destinada a financiar proyectos de alto impacto social presentados por la comunidad (17%) y desarrollo productivo (apoyo al comercio informal, asistencia técnica a pequeños empresarios, conformación de redes empresariales, y cofinanciación de proyectos con privados) (23%). En materia institucional se realizaron ajustes a la estructura de ejecución existente; entre otras cosas, se fortaleció a la ECH en la evaluación y priorización de proyectos, un aspecto relativamente débil de la primera etapa que llevó a escoger algunas inversiones de baja rentabilidad. El resto de los recursos se concentró en obras de desarrollo urbano y espacio público que complementarían la inversión privada y tuvieran fuertes externalidades positivas. En el Gráfico 2 se presenta el peso relativo de los principales componentes de inversión en las distintas fases del proceso de revitalización del CHQ.

Gráfico 2: Distribución porcentual de la inversión según fase del proceso de revitalización del CHQ



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de préstamo.

Inversiones públicas detonantes, que destraben procesos, y/o completen la inversión privada: Dada la relativa escasez de recursos públicos en relación a los problemas existentes, los mismos se concentraron en la financiación de inversiones destinadas a: (i) impulsar procesos sostenidos de desarrollo económico y social en sectores específicos del CH; por ejemplo, la renovación de una plaza o edificio público en una zona deteriorada; (ii) proveer bienes públicos/semipúblicos, y/o con fuertes externalidades positivas (por ejemplo, mejoras al espacio público y rehabilitación de patrimonio cultural); (iii) desarrollar proyectos demostrativos (financieramente rentables) que incentivaran la participación del sector privado (muchas veces bajo la forma de Asociaciones Público Privado -APP-), por ejemplo, vivienda, estacionamientos

públicos, hoteles y restaurantes; (iv) atacar problemas que de no resolverse no sería sostenible la revitalización del Centro, por ejemplo, la pérdida de su función residencial, o la ocupación irracional del espacio público por parte del comercio informal que generaba problemas de inseguridad (arrebatos, agresiones, etc.), falta de aseo, deterioro de fachadas, y congestión peatonal y vehicular, entre otras cosas.

Innovación y flexibilidad institucional: Para llevar adelante el proceso de revitalización del CH era necesario contar con una entidad ágil e innovadora que pudiera trabajar en sociedad con el sector privado. A tal fin, a partir de la asociación entre el Municipio de Quito y la Fundación Caspicara, se crea en 1994 la Empresa del Centro Histórico (ECH). Si bien se constituyó como una empresa mixta (público-privado), la mayor parte del capital fue integrado por el Municipio (más del 90% del capital total). El presupuesto inicial de la ECH se financió con los recursos del préstamo BID de la primera fase. Esta empresa demostró ser muy eficiente en la ejecución del proyecto debido a que podía, entre otras cosas: (i) asociarse con el sector privado para el desarrollo de proyectos; (ii) seguir procesos de contratación más ágiles que los ocupados por empresas públicas; (iii) disponer de instrumentos y funciones exclusivas del Estado (por ejemplo, facultad de expropiación); y (iv) acceder directamente al Alcalde, quien además brindó un apoyo continuo a la Empresa. Estos atributos fueron decisivos en los resultados obtenidos, especialmente el primero de ellos, ya al inicio de la revitalización del Centro, los privados consideraban altamente riesgoso invertir en el sector, a no ser que fuera en asocio con el sector público. No obstante, a medida que el proceso fue avanzando, el sector privado tomó una participación creciente en los emprendimientos que demostraron ser rentables (viviendas, restaurantes, hoteles, estacionamientos, etc.).

La empresa demostró ser altamente eficiente en la ejecución las tareas previstas, lo cual llevó a que se transformara en uno de los principales brazos ejecutores de la Alcaldía, asumiendo asignaciones tan diversas como la organización del concurso *Miss Mundo* realizado en Quito en el año 2004. Esta diversificación de actividades hizo que se desdibujara la visión estratégica de la ECH en la revitalización del Centro. Paralelamente, a medida que el área de influencia de la Empresa se expandía resultó evidente la necesidad de ampliar su “visión/misión” y funciones. A tal fin, en el año 2005 se constituye la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito, Innovar.uio (EMDUQ), a partir de la fusión de la ECH y la empresa Quito-Vivienda. De esta manera,

Innovar.uio pasa a gestionar el desarrollo urbano de todo el Distrito Metropolitano de Quito, ya no es sólo del CH.

Estas nuevas funciones exigieron medidas de fortalecimiento de la empresa tendientes a mejorar: (i) los sistemas de identificación, evaluación y monitoreo de inversiones (especialmente en los proyectos de asociación con el sector privado no se contaba con reglas técnicas para la identificación y priorización); (ii) los sistemas de información y control financiero (entre otras cosas, no se tenía un registro detallado de los resultados financieros de las inversiones); (iv) la separación y registro contable-financiero de los recursos generados por la empresa y de aquellos aportados por el Municipio; (v) la capacidad de ejecutar macroproyectos claves del Municipio; (v) el nivel de capitalización la empresa; y (iv) las capacidades del personal en temas de diseño y evaluación de proyectos. Todos estos temas se abordaron en la segunda fase del programa.

La creciente intervención de la EMDUQ en sectores diversos ha generado conflictos de competencia con otras áreas o empresas de la Alcaldía, poniéndose en riesgo la cooperación interinstitucional que es indispensable en la ejecución de programas integrales como el de revitalización del CH. A fin de reducir estos conflictos se está instrumentando la firma convenios de cooperación entre la EMDUQ y las empresas sectoriales, en los que la EMDUQ administra los recursos para la revitalización del Centro, y el trabajo técnico de preparación, contratación y supervisión de las intervenciones queda a cargo de la empresa o área competente.

Combinación de fuentes e instrumentos de financiamiento: La magnitud de las inversiones para la revitalización del CH requirió concurrencia de fuentes de financiamiento. La mayor parte de los recursos provinieron del municipio, de préstamos de organismos internacionales (con cargo al gobierno local), y del FONSAL (concentrados en restauración de edificios patrimoniales). También se obtuvieron donaciones de agencias de cooperación internacional, subsidios de vivienda del gobierno nacional, se reinvirtió parte del rendimiento de actividades empresariales de la ECH/EMDUQ (básicamente provenientes de los negocios inmobiliarios y administración de estacionamientos) y, de manera creciente, el sector privado aportó recursos a través de la apertura de nuevos negocios en el Centro, y de la administración parcial de los centros comerciales populares.

Sostenibilidad social y económica: A medida que se avanzó con la recuperación y rehabilitación física del Centro, resultó evidente la necesidad de trabajar en temas sociales y económicos claves para la sostenibilidad del proceso.

Un tema central para el éxito del programa fue la reubicación de más de 5.000 comerciantes informales en centros comerciales populares. Esta actividad requirió un fuerte trabajo de participación, diálogo, y negociación con los involucrados. Una vez reubicados, los comerciantes se tornaron en un factor continuo de presión a la Alcaldía bajo la amenaza de volver a las calles; esto llevó a que el municipio destinara más de US\$2 millones anuales al mantenimiento y promoción de los centros comerciales populares. Además de los recursos y el trabajo continuo con los vendedores, el involucramiento de la comunidad apropiándose y defendiendo los logros obtenidos en el Centro, pusieron un freno a la presión para ocupar nuevamente el espacio público. Por ello, en la segunda fase del programa se hizo un gran énfasis en la realización de campañas de promoción de los logros alcanzados en el CH, y de responsabilidad ciudadana en el cuidado de los mismos.

Adicionalmente, a medida que se avanzaba con la recalificación del espacio público, resultaba evidente la urgencia de abordar ciertos problemas sociales cada vez más preocupantes; prostitución, tráfico de drogas, trabajo infantil, entre otros. Para ello, entre otras acciones, se constituyeron fondos sociales concursables donde entidades comunitarias podían presentar propuestas de proyectos para su evaluación y eventual financiamiento. Si bien los fondos tuvieron una alta demanda, los requisitos para la preparación de los proyectos excedían las capacidades técnicas de las organizaciones más pequeñas; con esto, gran parte de los proyectos no resultaban elegibles para recibir financiamiento, aun cuando eran una buena idea. Consecuentemente, se procedió a revisar los requisitos sin que esto implicara pérdida de calidad de las propuestas, a la vez que la EMDUQ acompañó técnicamente la preparación de las mismas.

También resultó evidente la necesidad de apoyar las actividades económicas formales que se desarrollan en el CH. Para ello se estableció un fondo para financiar proyectos en asociación público-privado, y otro de asistencia técnica para PyMEs que quisieran mejorar cualitativa y/o cuantitativamente su oferta de productos. Por su parte se dispuso de recursos para fomentar la formación de redes empresariales en temas claves para la ciudad (por ejemplo, turismo).

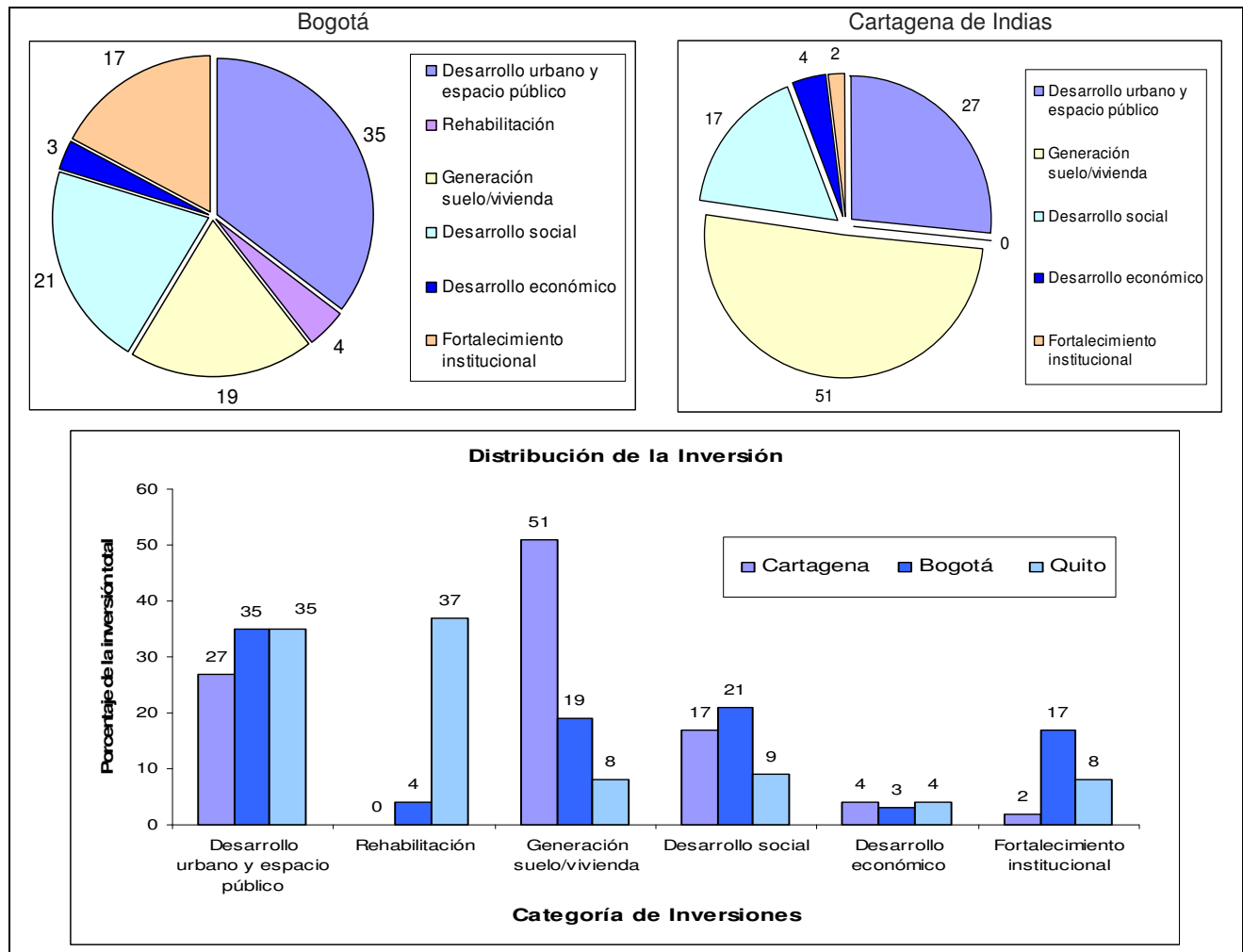
Finalmente, la experiencia de este programa indica que es importante reservar suelo en las etapas iniciales del proceso de revitalización cuando los precios de la tierra son relativamente bajos. De esta manera es posible generar a futuro viviendas asequibles a hogares de menores recursos. En la primera fase se destinaron algo más del 9% de los recursos previstos a la construcción de vivienda solidaria, mientras que en la segunda fase, los precios vigentes de los terrenos no permitieron adquirir suelo para la provisión de este tipo de viviendas. De esta manera existe un importante riesgo de que se expulse del CH a las familias de menores recursos. Como se verá, este tema es clave en los proyectos de revitalización que tomaron, entre otras, las lecciones aprendidas del caso de Quito.

3.3. Recogiendo lo aprendido; segunda generación de programas de revitalización de centros históricos: los casos de Cartagena de Indias y Bogotá

Los proyectos de revitalización de los centros históricos de Cartagena y Bogotá recogen en gran parte la experiencia acumulada por el Banco en los últimos 20 años de apoyo a la revitalización de áreas centrales patrimoniales, especialmente lo aprendido en el caso de Quito.

La lección más importante está en la necesidad de mantener centros históricos “vivos” a fin de dar sostenibilidad a los procesos de revitalización. El centro no debe ser un lugar de paso durante el día que se vacía por la noche, sino un lugar donde la gente trabaja y vive de manera permanente. Para ello se requiere atacar los principales problemas que deterioran el tejido social del centro, brindar oportunidades laborales, y desarrollar una oferta variada de bienes y servicios que permitan satisfacer las necesidades cotidianas de las familias, a la vez que el consumo de las familias residentes contribuye a dinamizar el área. También es clave generar oferta de vivienda a precios accesibles a distintos estratos socioeconómicos, manteniendo un mix social que promueva la habitabilidad y diversidad en el centro. Es así, que en esta segunda generación de proyectos la producción de suelo para vivienda, y el apoyo al desarrollo social y económico cobran una mayor relevancia, lo cual puede observarse en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Distribución porcentual de la inversión según programa de revitalización



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de préstamos e informes técnicos.

Adicionalmente, estos proyectos incorporan dos acciones estratégicas novedosas. Primero, la actuación en áreas deterioradas físicas, económica y socialmente, ubicadas en la periferia del centro histórico. Segundo, la combinación de obras detonantes en el marco de circuitos viales que conecten zonas con distinto grado de conservación y desarrollo.

En el Anexo 2 se describen los principales componentes de inversión propuestos en los programas de revitalización de los centros históricos de Cartagena y Bogotá, y continuación se desarrollan en profundidad los aspectos distintivos de esta segunda generación de proyectos.

Actuación en áreas periféricas, inversiones detonantes y circuitos de conectividad: Los procesos de revitalización de los Centros Históricos de Cartagena y Bogotá se encuentran en

una fase avanzada de ejecución, aunque continúan existiendo desbalances importantes entre zonas de dichos centros.

En el primer caso, el sector noroeste del Centro (barrios Zona Centro y San Miguel) se ha recuperado totalmente, siendo una zona de gran atractivo turístico, y residencia vacacional para familias de ingreso alto. Mientras tanto, la parte sur del Centro (sector de la Matuna y Getsemaní) todavía presenta zonas con un nivel relativamente alto de deterioro físico (gran cantidad de predios subutilizados y/o en estado de abandono), social (vgr. chicos de la calle, prostitución, y comercio informal) y económico (oferta de bienes y servicios de mala calidad). En el Gráfico 4 se muestran el área ya rehabilitada y la que se prevé intervenir.

En el Caso de Bogotá, el barrio histórico de La Candelaria ha recuperado gran parte de su atractivo turístico, residencial, cultural y económico. Actualmente es sede de gran número de oficinas públicas, del Palacio de Justicia, La Presidencia y La Alcaldía. Sin embargo, en el límite sur de La Candelaria se encuentran los barrios San Bernardo y Las Cruces, dos de los sectores con mayor pobreza y conflictividad social de la ciudad; estos barrios recibieron gran parte de la gente que fue desplazada al eliminarse el sector del Cartucho⁹ que estaba ubicado en el actual parque Tercer Milenio (coloreado en verde en la parte superior izquierda del Gráfico 4).

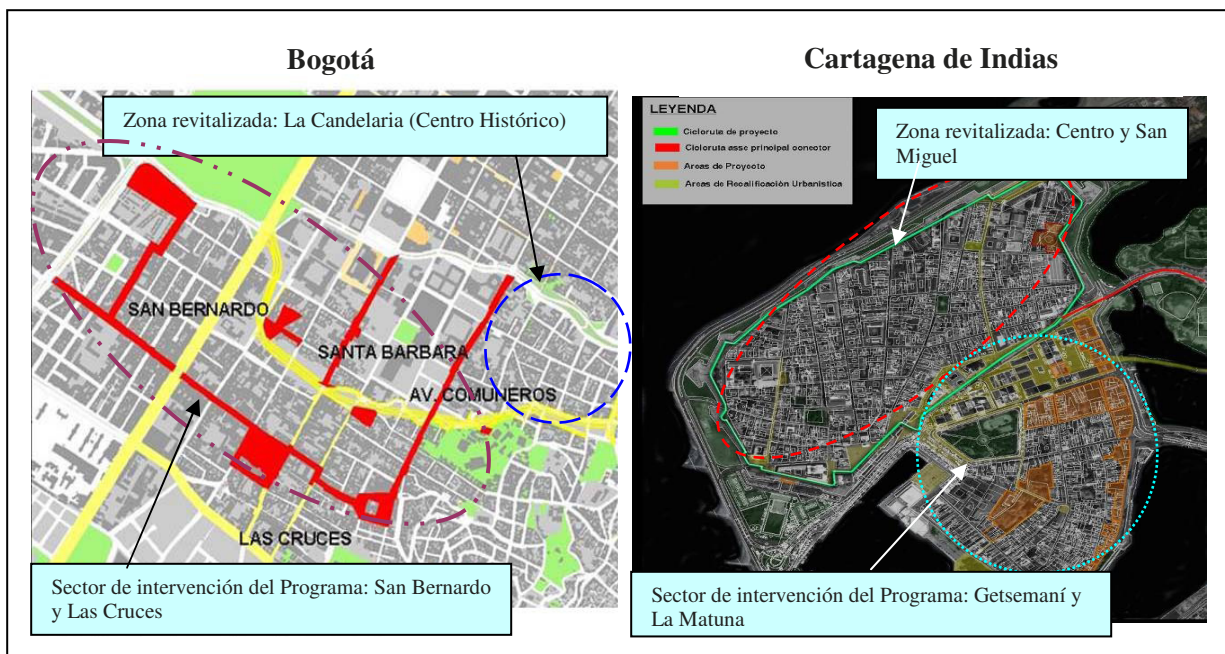
Dada la escasez de recursos y la inercia positiva en los sectores ya intervenidos, los programas propuestos se concentran en estos “sectores periféricos” con mayores carencias y deterioro, persiguiendo dos objetivos principales: (i) mejorar la calidad de vida en los sectores de intervención; y (ii) evitar que el deterioro de estos sectores amenace los logros obtenidos en las áreas ya revitalizadas. Para ello, los programas buscan identificar acciones detonantes y mejorar la conectividad entre sectores con distinto grado de desarrollo.

Estas inversiones detonantes pueden ser obras físicas asociadas a lugares distintivos del sector (por ejemplo la restauración de la Plaza de Mercado en el Barrios Las Cruces de Bogotá), o en temas transversales como la reubicación de comerciantes informales (por ejemplo en el sector de La Matuna en Cartagena), o seguridad (área colindante al parque Tercer Milenio en Bogotá -Cinco Huecos y el Bronx-).

⁹ El Cartucho, a unas pocas cuadras del Palacio Presidencial, era considerado el sector más peligroso del Centro (y probablemente de la ciudad), donde se realizaban todo tipo de actividades delictivas.

Como factor innovador, estas inversiones físicas detonantes se complementan con obras de espacio público (mejoramiento de vías y aceras, iluminación, señalización, etc.) que determinan circuitos de movilidad que integran la zona deteriorada con otra revitalizada. En Bogotá se buscó integrar el área de intervención (San Bernardo y las Cruces) con La Candelaria, y en Cartagena la zona sur del centro histórico (Getsemaní) con la zona norte ya rehabilitada. De esta manera, se espera que la mayor conectividad entre sectores genere efectos positivos en el área deteriorada; por ejemplo, dando continuidad a recorridos turísticos que dinamicen las zonas más deprimidas.

Gráfico 4: Áreas de intervención y proyectos detonantes



Fuente: BID con base en estudios de consultoría para la preparación de los proyectos de revitalización en Cartagena y Bogotá.

Diversidad social y desarrollo socioeconómico: La riqueza histórica patrimonial distingue y hace único a estos centros, la riqueza humana les da vida y los hace sostenibles. A diferencia de lo que ocurría en la fase inicial de revitalización del CHQ, tanto en Bogotá (La Candelaria) como en Cartagena (Zona Centro y San Diego), los respectivos centros presentan un buen nivel de conservación de la riqueza histórica patrimonial. Sin embargo, en ambos casos existe una tendencia/peligro a que los centros se conviertan en una especie de “museos urbanos” exclusivos para élites sociales y turismo internacional masivo (especialmente en el caso de Cartagena), carentes de identidad y diversidad sociocultural, sin conexión con el resto de la

ciudad. A fin de reducir estos riesgos, los programas bajo análisis enfatizan la construcción del capital social en los centros.

En el caso de Cartagena, el programa previsto apoya el desarrollo de destrezas artísticas (especialmente de los jóvenes), concibiendo al centro como escenario para exponer dichas habilidades y atractivos típicos (palanqueras con sus frutas, artesanos, carros de paseo, artistas, entre otros). Adicionalmente ordena actividades que pueden afectar el desarrollo del centro, y fomenta la creación de empresas de base cultural en un esquema de integración periferia-centro de la ciudad. En el caso de Bogotá, el programa concentra la atención en una zona de fuertes carencias sociales y económicas previendo la prestación de ciertos servicios sociales básicos (guarderías infantiles, hogar de paso y comedor comunitario), a la vez que busca crear oportunidades laborales para los grupos de menores recursos (becas para capacitación laboral, asistencia a microemprendedores, y promoción de artistas).

En ambos programas se hace fuerte énfasis en la apropiación y cuidado del centro por parte de los ciudadanos, clave de la sostenibilidad de un proceso sostenido de revitalización.

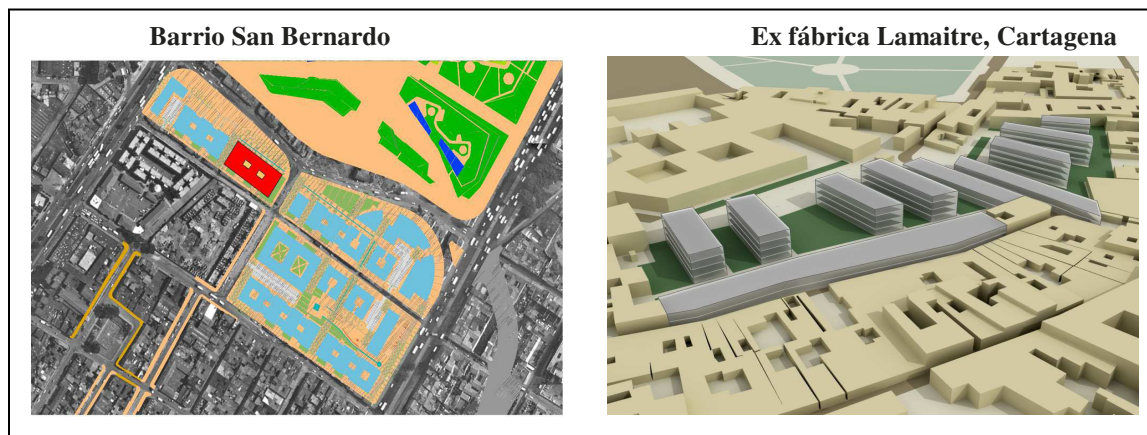
Generación de suelo para vivienda: Los procesos de revitalización exitosos conllevan fuertes incrementos en el precio de la tierra, lo cual limita la posibilidad de construir viviendas para familias con ingresos medios y bajos. De esta manera se suele “expulsar” a dichas familias, limitándose la diversidad social del centro. Adicionalmente, en lugares como Cartagena, esta situación se ve agravada por el hecho de que la mayoría de las propiedades del sector rehabilitado constituyen segunda (tercer...) vivienda, que permanecen vacías gran parte del año. Cuando los centros se vacían (especialmente en la noche y fuera de temporada), se generan condiciones propicias para la proliferación de actividades ilegales, tales como tráfico y consumo de droga, prostitución, y actos delictivos, lo cual es el preludio de un proceso más profundo de deterioro económico y social.

El abordaje de estos problemas es central en los programas propuestos en Cartagena y Bogotá, donde se prevé la utilización de recursos para impulsar desarrollos inmobiliarios que alberguen familias de distintos estratos. Estos desarrollos comienzan con la identificación de terrenos subutilizados en áreas periféricas a la zona central ya rehabilitada, se agrupan predios contiguos residuales (producto de obras urbanas mal planificadas), se sanean jurídicamente, y finalmente se adquieren. Los costos de este proceso son asumidos por el sector público quien se

asocia con privados para el desarrollo inmobiliario de los predios. En los terrenos de menor costo se busca generar vivienda para estratos bajos (dos y tres)¹⁰ y en terrenos más costosos se proponen proyectos que combinan viviendas para hogares de ingreso medio-bajo con medio-alto (estratos 4 y 5), estableciéndose un esquema de subsidios cruzados que garantice la rentabilidad conjunta del proyecto (de lo contrario el proyecto no sería atractivo para los desarrolladores privados).

En el Gráfico 4 se muestran dos proyectos emblemáticos de los programas bajo análisis. El proyecto de San Bernardo en Bogotá consiste en el desarrollo inmobiliario progresivo de 8 manzanas ubicadas en el límite sur del Parque Tercer Milenio (una gran obra de rehabilitación urbana que requiere inversiones complementarias para maximizar su impacto). En el caso de Cartagena se trata del aprovechamiento de los terrenos no utilizados de la ex fábrica Lamaitre.

Gráfico 5: Proyectos de vivienda



Fuente: BID con base en estudios de consultoría para la preparación de los proyectos de revitalización en Cartagena y Bogotá.

¹⁰ En Colombia se definen seis estratos socioeconómicos a partir de las características físicas de las viviendas y del barrio. El estrato 1 correspondería a familias con menores recursos y el 6 a las más ricas.

4. Resumen y conclusiones

El capital cultural hace parte de la dotación de recursos que posee una sociedad para desarrollarse y alcanzar niveles mayores de bienestar para sus integrantes. Como toda forma de capital debe utilizarse de manera eficiente y racional, evitando su subutilización (por ejemplo, patrimonio deteriorado) pero también su sobreexplotación (turismo masivo que afecte negativamente las tradiciones locales).

Esta visión de la cultura como “medio para” y no como un bien de consumo de cierta suntuosidad, ha otorgado al sector un mayor protagonismo en el campo de las políticas públicas, especialmente a partir de los ´90.

Como se ha expuesto en esta nota, existen fallas de mercado y de estado que justificarían la intervención pública en el sector cultural. Sin embargo, dada las necesidades múltiples que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, es clave que desde el sector se identifiquen con mayor precisión y detalle los problemas que impiden maximizar la contribución de la cultura al desarrollo de los países de la Región. Esto es condición necesaria para la identificación de acciones concretas que además de impacto, tengan viabilidad política y financiera.

En la preservación y puesta en valor del patrimonio histórico cultural es donde más se ha avanzado definiendo la cultura como motor de bienestar general de una ciudad; entre otros factores, los centros históricos revitalizados han impulsado fuertemente el turismo y sus industrias relacionadas, generando mayor actividad económica y empleo, a la vez que se ha mejorado la calidad de vida de sus habitantes (mayor seguridad, limpieza, oferta de servicios, etc.).

El BID ha apoyado gran parte de los proyectos de revitalización de centros históricos que se están implementando en la región, obteniéndose varias lecciones. Sin duda la más importante es que los procesos de revitalización no resultan sostenibles sin la participación de la comunidad, habitando y cuidando el centro, y de los privados tomando riesgos e invirtiendo. A continuación se resumen los principales elementos que deberían considerar/incorporar los procesos de revitalización de centros urbanos históricos:

- Enfoque urbano integral cuya composición de inversiones va variando a medida que se avanza en el proceso de revitalización.

- Inversión pública focalizada en intervenciones que detonen procesos sociales y económicos atractivos para el sector privado y las comunidades.
- Eliminación de problemas neurálgicos que impiden la revitalización de los centros (por ejemplo, ocupación irracional del espacio público).
- Liderazgo local, y combinación diversas fuentes de financiamiento, incluido el sector privado.
- Institución ejecutora del proceso innovadora y ágil, con poder de coordinación, objetivos estratégicos claros, y línea directa al más alto nivel de la Alcaldía.
- Mecanismos innovadores para generar vivienda a bajo costo, al menos para clase media-baja. Esto exige prever la compra y saneamiento de terrenos anticipadamente, antes que el proceso de revitalización eleve sustancialmente el precio de la tierra.
- Fortalecer y preservar el capital humano de los centros; no sólo artistas, sino la gente tradicional que vive y trabaja en los mismos.
- Actuación en áreas periféricas al casco histórico cuyo nivel de deterioro pueda afectar el proceso de revitalización del centro (especialmente en etapas más avanzadas de dicho proceso).
- Aprovechar sinergias entre sectores de la ciudad con distinto nivel de desarrollo mejorando la conectividad entre los mismos.
- Generar instrumentos de recuperación de la inversión pública que permitan reinvertir en el centro o en otras partes de la ciudad (por ejemplo, recaudación de impuesto predial, contribución por mejoras, etc.).

5. Bibliografía

- BID. 1994. Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, Fase I. Informe del proyecto. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2004. Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, Fase I (EC-0169). Informe de la terminación del proyecto. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2005. Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, Fase II (EC-L1006). Informe del proyecto., División de Modernización del Estado y Sociedad Civil 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2006. Programa Multifase de Revitalización del Centro de Bogotá, Fase I (CO-L1015); en preparación. Informe del proyecto. Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Boisier, S. 1999-2000. Desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Estudios Sociales # 99, C.P.U., Santiago de Chile.
- Bowman, A. 1987. *Tool and Targets: the Mechanics of City Economic Development*. Washington, DC: National League of Cities.
- Georgia Department of Natural Resources. 1991. Economic Benefits of Historic Preservation: The Impact of Historic Preservation of Local Economies of Georgia. Historic Preservation Section, Georgia Department of Natural Resources, Atlanta, Georgia.
- Glass Architettura Urbanistica srl. 2006. Preparación programa para la revitalización del centro histórico de Cartagena de Indias. Informe final de consultoría. Cooperación Técnica CT-1047. Glass Architettura Urbanistica srl, Venezia, Italia.
- Quartesan, A., Romis, M., y Lanzafame, F. 2007. Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: Desafío y Oportunidades. Documento de Trabajo. Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rypkema, D. 1994. *The Economics of Historic Preservation: a Community Leader's Guide*. National Trust for Historic Preservation. Washington, DC: National Trust for Historic Preservation.
- Target Euro Snc. 2006. Programa territorial integrado barrios San Bernardo y Las Cruces. Informe final de consultoría. Cooperación Técnica CT-1023. Target Euro Snc., Conenza, Italia.
- Tello, M. 2008. Paisajes e itinerarios culturales como estrategia para el desarrollo. Libro de memorias. Segundo Encuentro Internacional de Restauradores sin Fronteras, del 26 al 28 de noviembre, Bogotá, Colombia.

Anexo 1: Resumen Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito, fases 1 y 2

Programa/ Características	Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito	
	Fase 1 ¹¹	Fase 2 ¹²
Objetivo	Conservar y rehabilitar el patrimonio del CHQ, devolviéndole al área su importancia funcional, revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, facilitando el acceso a los bienes y servicios que ofrece y promoviendo el correcto uso y mantenimiento de los edificios públicos y privados haciéndolo más atractivo para el visitante interesado en su acervo histórico y cultural.	Contribuir a desarrollar el potencial económico, social y cultural del CHQ, consolidando los logros alcanzados e impulsando acciones claves para una nueva fase de su desarrollo.
Principales componentes	<p>1. Previstos en el diseño inicial:</p> <p>Mobiliario urbano y espacio público (US\$3,9 millones): mejoramiento de aceras, entubamiento de redes telefónicas, construcción e instalación de mobiliario urbano (paradas de buses, papeleras, bancas, cabinas telefónicas, kioscos, y señalética.</p> <p>Edificios de estacionamientos (US\$8,5 millones): construcción de cinco edificios de estacionamientos.</p> <p>Rehabilitación de equipamiento urbano con valor histórico (US\$4,5 millones). Rehabilitación de edificios patrimoniales, equipamiento de la Biblioteca Municipal, instalación de un centro de información turística, y la rehabilitación del Museo Histórico.</p> <p>Rehabilitación de edificios patrimoniales con fines comerciales (US\$17 millones). Proyectos: (i) Hotel Majestic, restauración del uso original de este edificio para demostrar la viabilidad de hoteles en el CH; (ii) Patio Andaluz, casa de origen colonial que se rehabilita para destinarla a hotel; (iii) Casa Carrasco, inmueble de origen colonial, a rehabilitada para usos comerciales/residenciales; (iv) La Manzana, operación destinada a demostrar la viabilidad de ocupar los centros de manzanas con actividades comerciales y de servicios; (v) Pasaje Baca, edificio comercial a ser rehabilitado para demostrar la factibilidad de instalar comercio en el CH; y (vi) rehabilitación de casas históricas con destino a viviendas.</p>	<p>Desarrollo urbano y espacio público (US\$4,85 millones): recalificación y mejoramiento del uso del espacio público, construcción de plazas de estacionamiento y locales comerciales, e iluminación pública.</p> <p>Sostenibilidad Social (US\$1,45 millones): (i) apoyo a la sostenibilidad del comercio minorista (administración de centros, calidad de productos, mercadeo, y campaña “no compre en la calle”); (ii) campaña de apropiación ciudadana de valores culturales y; (iii) fondo social concursable para promover la participación ciudadana y resolución de problemas sociales tales como, niños trabajadores, salud y violencia intrafamiliar, higiene pública, seguridad, analfabetismo, medio ambiente, entre otros.</p> <p>Desarrollo económico (US\$2 millones): apoyar el desarrollo económico del centro priorizando el turismo cultural (fondo de co-inversión de proyectos con privados, apoyo a la formación de redes, y asistencia técnica a Pymes para modernización y mejoramiento cualitativo de su negocio).</p>

¹¹ Para mayor información consultar el siguiente enlace electrónico <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=EC0169&lang=en>.

¹² Para mayor información consultar el siguiente enlace electrónico <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=EC-L1006&lang=en>.

Programa/ Características	Programa de Revitalización del Centro Histórico de Quito	
	Fase 1 ¹¹	Fase 2 ¹²
	<p>Fortalecimiento institucional y estudios (US\$ 3,4 millones): Fortalecimiento de la Empresa del Centro Histórico (ECH), y estudios para: (i) reforma integral del tránsito en el área de influencia del CH; (ii) política de promoción de inversiones privadas en el CH; (iii) política de tarifas de estacionamiento en la calle; (iv) plan de acción para la reorganización de los mercados populares y; (v) red de medición de la calidad de aire.</p> <p>2. Adicionales:</p> <p>Sostenibilidad Social (US\$1,1 millones): participación ciudadana, apropiación cultural y desarrollo del sentido de pertenencia.</p> <p>Comercio Popular (US\$1,6 millones): Construcción de un Centro Comercial con una oferta de 1.596 locales comerciales para reubicar a una parte de los comerciantes informales que venían trabajando en las principales calles del CH.</p>	<p>Fortalecimiento institucional (US\$0,3 millones): continuar fortaleciendo la ECH principalmente en temas de promoción del desarrollo económico y social (planificación estratégica, reconversión orgánica y adecuación de recursos humanos, análisis de mercados, evaluación y administración de proyectos, información para inversionistas, contabilidad por proyectos, informática, y monitoreo y evaluación).</p>
Monto del Programa	US\$43,2 millones	US\$10 millones
Período de ejecución	1995-2003	En ejecución desde el año 2005; se espera terminar de ejecutar hacia finales del 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de préstamo de los respectivos proyectos.

Anexo 2: Resumen Programa de Revitalización de los Centros Históricos de Bogotá y Cartagena de Indias

Programa/ Características	Programa de Revitalización del Centro Histórico	
	Bogotá (primera fase)	Cartagena de Indias
Objetivo	Contribuir a desarrollar de manera sostenible el potencial económico, social y cultural del centro de Bogotá. Con la primera fase se esperaría: (i) generar una experiencia modelo de intervención urbana integral con énfasis en áreas de elevado deterioro social y económico; y (ii) desarrollar e implantar un esquema institucional que gestione de manera eficiente la inversión en el centro.	Contribuir a que el CH sea un recurso para el desarrollo económico y social de todos los estratos sociales de la ciudad. Para ello deberá: (i) ser un lugar de integración urbana entre el centro y la periferia; (ii) tener vida propia sin el turismo; (iii) brindar una oportunidad de turismo cultural y étnico; (iv) mantener su función residencial; (v) reducir su dependencia del turismo aprovechando las habilidades y destrezas de la comunidad local; y (vi) mantener su función de “centro de la ciudad”.
Principales componentes	<p>Proyecto piloto de revitalización urbana: (US\$13,7 millones). Proyecto urbano integral detonante en la zona de Las Cruces y San Bernardo, con efecto multiplicador o demostrativo, y una clara justificación para la intervención pública. El proyecto se ubica en una zona con: (i) alto deterioro social y económico; (ii) presencia de grandes inversiones públicas que deben ser complementadas; y (iii) área crítica para el futuro desarrollo de otras zonas aledañas.</p> <p>Sub-componente social y ambiental (US\$3,5 millones): (i) construcción de infraestructura para programas sociales (jardín infantil, centro comunal y de desarrollo económico); (ii) becas para residentes del área para asistir a escuela-taller (capacitación técnica, soporte alimentario, seguro médico, capacitación y promoción de la organización empresarial, y asistencia para la incorporación laboral); (iii) introducción y capacitación para mejores prácticas ambientales (vendedoras de la plaza del mercado e industria ladrillera); (iv) convivencia ciudadana y seguridad (3 centros de atención inmediata (CAI), equipos de movilidad y comunicación, y capacitación de 50 líderes comunitarios como gestores de seguridad y convivencia, y una campaña de comunicación para promover la seguridad.</p>	<p>Desarrollo urbano y espacio público (US\$51,7 millones): (i) Recalificación urbana del sector de la Matuna (creación de 2 plazas de mercado, y dotación de puestos para kioscos); (ii) redensificación de áreas deterioradas o vacías en el sector de Getsemaní; (iii) definición de ejes peatonales y ordenamiento del tránsito (ciclovías, cambio de sentido de calles, semaforización, rotonda, y estacionamientos estratégicos); y (iv) servicios y mobiliario urbano (cajeros automáticos, papeleras, baños públicos, cámaras de seguridad, y reorganización de la recolección de basura)</p> <p>Desarrollo cultural y social (US\$11,1 millones): (i) Programas culturales para jóvenes en situación de riesgo (artes escénicas, música y artes visuales); (ii) conexión cultural entre el CH y la ciudad (programa de conocimiento del CH, y uso sus escenarios para la expresión artística); (iii) observatorio para la prevención de la explotación sexual de niños y adolescentes (bases de datos, investigaciones, campañas de sensibilización, etc.); y (iv) educación y sensibilización ciudadana.</p>

Programa/ Características	Programa de Revitalización del Centro Histórico	
	Bogotá (primera fase)	Cartagena de Indias
	<p>Sub-componente de desarrollo económico (US\$0,5 millón): Organización de redes de microempresas que operan en el área con el fin de fortalecer sus capacidades de producción (mejorar calidad del producto), comercialización y acceso al crédito, a través de capacitación y asistencia técnica, dotación de equipos básicos y realización de eventos comerciales itinerantes (mercados temáticos, ferias y festivales).</p> <p>Sub-componente de desarrollo del espacio público y generación de suelo para vivienda (US\$9,7 millones): (i) generación de suelo para 3 proyectos inmobiliarios (US\$3,2 millones); (ii) mejoramiento o restauración de espacio público (US\$4,6 millones); y (iii) diseños técnicos y estudios complementarios (US\$1,2 millones); y (iv) Readecuación del interior del edificio histórico ubicado en la plaza de mercado de Las Cruces (US\$ 0,7 millones). Las intervenciones incluyen ampliación y tratamiento de áreas peatonales, unificación de anchos de vías, dotación de mobiliario urbano, arborización y re-tratamiento de vías. También se recuperarán y tratarán áreas de encuentro y convivencia en la Plaza de Armas de las Cruces.</p> <p>Apoyo institucional (US\$2,9 millones): (i) desarrollo del mecanismo para coordinación y priorización de inversiones; (ii) apoyo temporal institucional a algunos de los organismos subejecutores; (iii) campaña de comunicación para concensuar y difundir el programa; y (iv) preparación a nivel de pre-factibilidad de proyectos a incluir en una segunda fase del programa.</p>	<p>Desarrollo económico (US\$2,5 millones): (i) Incubadora de empresas de base cultural; (ii) apoyo a la relocalización/reconversión de vendedores informales; (iii) asistencia técnica para mejorar calidad de oferta y comercialización de productos de las microempresas de Getsemaní y San Diego.</p> <p>Fortalecimiento institucional (US\$1,3 millones): Gastos recurrentes de la unidad ejecutora para la administración del programa de Revitalización del CH, y adquisición de equipos. En general, los componentes anteriores incluyen fortalecimiento institucional de ciertas entidades de la Alcaldía y de organizaciones de la sociedad civil.</p>
Monto del Programa	US\$16,6	US\$66,6 millones
Estado del proyecto	En preparación	En preparación

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de préstamo de los respectivos proyectos.