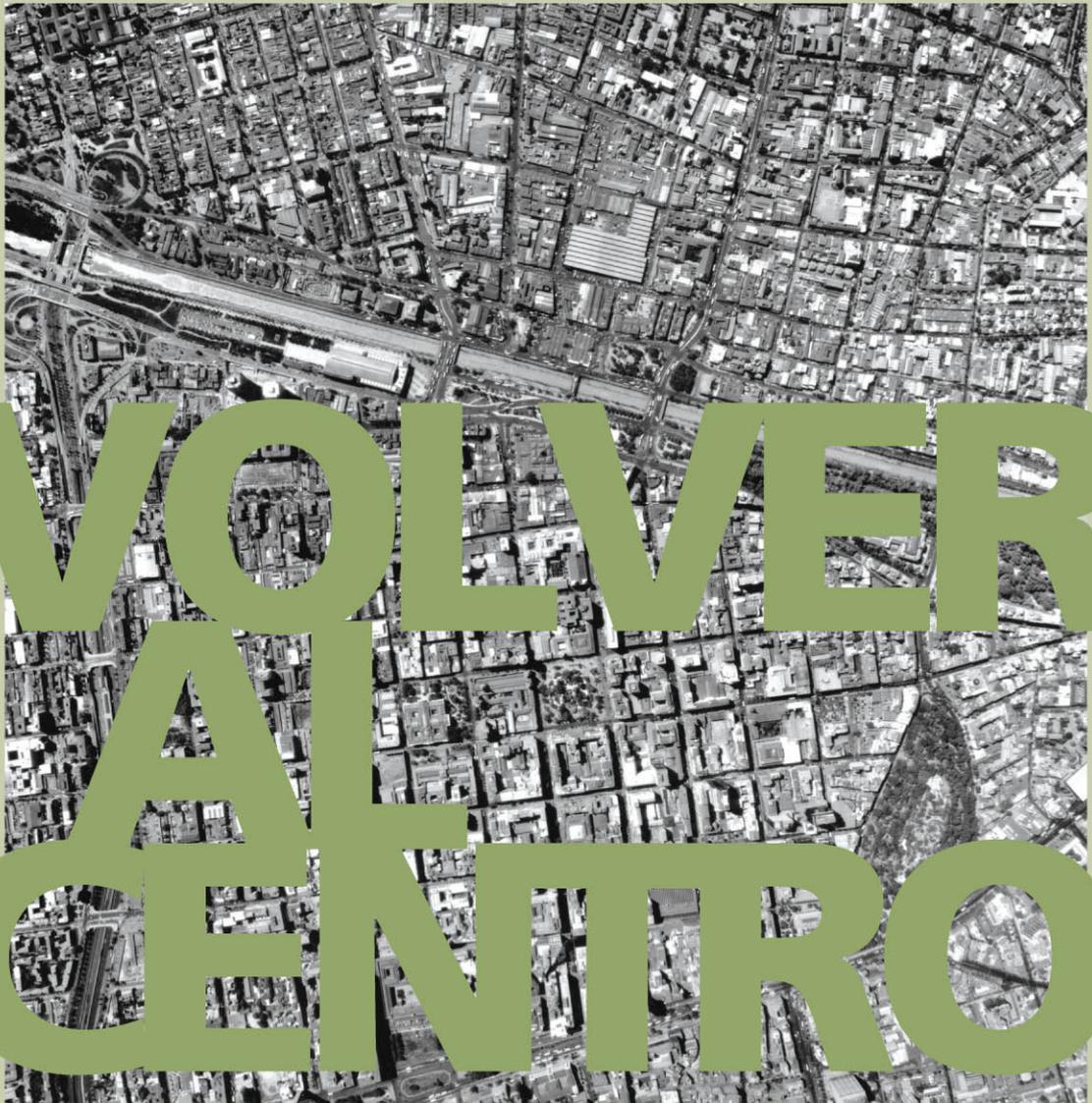


**Banco Interamericano de Desarrollo**



# **VOLVER AL CENTRO**

**LA RECUPERACIÓN DE ÁREAS URBANAS CENTRALES**

**Eduardo Rojas**

**Con la colaboración de  
Eduardo Rodríguez Villaescusa y Emiel Wegelin**

*Página en blanco a propósito*

# **VOLVER AL CENTRO**

**La recuperación de áreas urbanas centrales**

**Eduardo Rojas**

Con la colaboración de  
**Eduardo Rodríguez Villaescusa y Emiel Wegelin**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Departamento de Desarrollo Sostenible

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Rojas, Eduardo.

Volver al centro : la recuperación de áreas urbanas centrales / Eduardo Rojas; con la colaboración de Eduardo Rodríguez Villaescusa y Emiel Wegelin.

p. cm. Includes bibliographical references.

ISBN: 1931003718

1. Metropolitan areas. 2. Urban renewal—Economic aspects. 3. Urban renewal—Finance. 4. Community development, Urban. I. Rodríguez Villaescusa, Eduardo. II. Wegelin, Emiel A. III. Inter-American Development Bank.

307.764 R712—dc21

©Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni  
Editor de Marketing  
gerardogi@iadb.org

*Esta publicación puede solicitarse a:*

IDB Bookstore  
1300 New York Avenue, NW  
Washington, D. C. 20577  
Estados Unidos de América  
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709  
1-877-782-7432

[idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

# Índice

---

Índice analítico .....	v
Agradecimientos .....	xiii
Presentación .....	xv
Introducción .....	xvii
Capítulo 1 La recuperación de áreas urbanas centrales. Problemas y soluciones .....	1
Capítulo 2 Recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas .....	51
Capítulo 3 Recuperación urbana para modificar la tendencia de crecimiento .....	87
Capítulo 4 La recuperación de áreas urbanas deterioradas .....	129
Capítulo 5 Instituciones e instrumentos para la recuperación de áreas urbanas centrales .....	181
Capítulo 6 La recuperación de áreas centrales, un objetivo posible .....	227
Referencias .....	269
Índice de materias .....	275

*Página en blanco a propósito*

# Índice analítico

---

**Presentación** ..... xv

**Introducción** ..... xvii

## Capítulo 1

### **La recuperación de áreas urbanas centrales.**

**Problemas y soluciones** ..... 1

El problema de política pública ..... 1

Crecimiento periférico y deterioro central ..... 2

Fallas de mercado que originan el deterioro urbano ..... 10

El mal gobierno urbano como causa de deterioro urbano ..... 11

Los costos sociales del deterioro urbano ..... 13

**El proyecto de recuperación urbana. Base de la acción pública** ..... 17

El concepto y la práctica de la recuperación urbana ..... 17

La estrategia de intervención, el proyecto urbano y  
la estructura de gestión ..... 23

Alcance de las intervenciones de recuperación  
de áreas urbanas centrales ..... 26

El desarrollo económico, base de sustentación  
de la recuperación urbana ..... 27

Mejoramiento del entorno de inversiones, condición inicial  
de la recuperación urbana ..... 33

Componentes de un proyecto de recuperación urbana ..... 37

La identidad mediática del proceso de recuperación;  
la obra simbólica ..... 39

Las fases del proceso de recuperación de áreas centrales ..... 41

### **Aburguesamiento (*gentrification*).**

**Características del problema y medidas de mitigación** ..... 43

Aburguesamiento, ¿signo de éxito o efecto no deseado? ..... 43

Estrategias e instrumentos para paliar los efectos  
negativos del aburguesamiento ..... 46

## Capítulo 2

<b>Recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas</b> .....	51
<b>Proyecto de recuperación del antiguo Puerto Madero en Buenos Aires</b> .....	53
La ciudad de Buenos Aires y el área del puerto .....	54
Operación de reforma de Puerto Madero .....	56
El proyecto urbano .....	58
Instrumentos operativos utilizados .....	61
Metodología operativa .....	62
<b>Proyecto de reforma del sector puerto fluvial de Hamburgo</b> .....	63
El puerto y la ciudad de Hamburgo .....	64
El desarrollo urbano reciente y el sector portuario .....	66
Diagnóstico del sector .....	67
El proyecto de Hamburgo: Ciudad y <i>Länder</i> .....	67
El proyecto urbano de reforma del sector portuario.	
Sector norte del río Elba .....	69
Instrumentos operativos utilizados .....	72
<b>Proyecto de los Muelles de Londres (<i>The Docklands</i>)</b> .....	74
La gestión urbana en la ciudad de Londres .....	75
El Sector de los muelles ( <i>Docklands</i> ) en Londres Metropolitano .....	77
La operación de reforma .....	78
El proyecto urbano .....	81
El transporte urbano y la accesibilidad como eje de la intervención .....	83
Instrumentos operativos utilizados .....	84

## Capítulo 3

<b>Recuperación urbana para modificar la tendencia de crecimiento</b> .....	87
<b>Proyecto de reforma del sector Este de París. Barrio de Bercy</b> .....	89
La gestión de desarrollo urbano en la ciudad de París .....	90
La problemática del sector Este de la ciudad .....	90
La operación de reforma del barrio de Bercy .....	95
El proyecto urbano .....	95
Instrumentos operativos utilizados .....	97
<b>Reestructuración funcional y económica de Bilbao</b> .....	99
La ciudad de Bilbao y su área metropolitana .....	99
La operación de reforma .....	102
El proyecto urbano .....	105

Tres intervenciones iniciales para modificar una imagen de ciudad .....	107
La coordinación institucional .....	108
Metrópolis 30: sociedad local y de identidad del proyecto .....	112
Bilbao Ría 2000 .....	113
El financiamiento de las operaciones y el papel de Ría 2000 .....	114
La relación con el sector privado .....	115
<b>Desarrollo del Eix Macià en Sabadell .....</b>	<b>116</b>
La ciudad de Sabadell .....	116
Génesis del proyecto urbano del Eix Macià: el control del suelo por parte de la municipalidad .....	117
El proyecto urbano .....	119
La puesta en operación .....	123
El cambio estratégico de la ciudad. El Eix Macià, un espacio de nueva economía en Sabadell .....	127

## Capítulo 4

<b>La recuperación de áreas urbanas deterioradas .....</b>	<b>129</b>
<b>La zona Este (Penn Quarter) de Washington, Distrito de Columbia .....</b>	<b>131</b>
La ciudad de Washington, D.C. y la región metropolitana .....	131
El desarrollo reciente de Washington, D.C. ....	133
La situación de la zona Este (Penn Quarter) .....	134
La operación de reforma .....	135
Instrumentos operativos utilizados .....	137
Logros y perspectivas a corto y mediano plazo .....	142
<b>La recuperación del centro histórico de Quito, Ecuador .....</b>	<b>144</b>
Quito, ciudad patrimonial .....	145
El centro histórico y la ciudad contemporánea .....	146
El proceso de preservación del centro histórico de Quito .....	149
Intervenciones públicas .....	153
Inversiones con el sector privado .....	155
El programa de acciones sociales .....	156
Evolución reciente del proceso de rehabilitación y preservación del centro histórico .....	160
Enseñanzas de la experiencia de Quito .....	161
<b>El Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago de Chile ...</b>	<b>163</b>
El área central y el desarrollo de la región metropolitana de Santiago de Chile .....	164
El Programa de Repoblamiento .....	166
Intervenciones iniciales .....	168

Resultados iniciales del Programa .....	170
El Programa a diez años de su lanzamiento .....	174
Características del nuevo acervo de viviendas del centro .....	174
Imagen urbana .....	175
Instrumentos operativos y de planificación .....	176

## Capítulo 5

<b>Instituciones e instrumentos para la recuperación de áreas urbanas centrales</b> .....	181
<b>Estructuras institucionales. Las sociedades de capital mixto público-privado</b> .....	182
Características de las asociaciones público-privadas .....	182
Gestión de riesgos en las asociaciones público-privadas .....	189
Las sociedades de capital mixto en Francia: el caso de La Plaine Saint-Denis .....	193
La Empresa del Centro Histórico de Quito, sociedad de capital mixto .....	195
<b>Estructuras institucionales. Las sociedades públicas</b> .....	198
Características de las sociedades públicas .....	198
Corporación Antiguo Puerto Madero, Buenos Aires .....	199
Corporación de Desarrollo de Bilbao, Sociedad Ría 2000 .....	201
Corporación para el Desarrollo de la Avenida Pensilvania, en Washington, D.C. ....	205
<b>Instrumentos para la promoción del desarrollo económico en áreas de recuperación urbana</b> .....	209
Zonas de mejoramiento de negocios. El caso del Center City District, Filadelfia, Pensilvania .....	210
Bancos comunitarios de desarrollo. El caso de Los Angeles Community Development Bank, California .....	213
Zonas de desarrollo empresarial. Atlanta, sede de los Juegos Olímpicos de 1996 .....	217
<b>Instrumentos para facilitar el financiamiento de inversiones en recuperación de áreas centrales</b> .....	218
Garantías públicas a préstamos .....	218
Subsidios cruzados. El caso de Battery Park en Nueva York .....	220
Instrumentos tributarios. Financiamiento a través de incrementos en los ingresos tributarios ( <i>Tax Incrementing Financing</i> ). El caso de Chicago, Illinois .....	223
Derechos de desarrollo transferibles. El caso de The Seattle Housing Incentive Program, en Seattle, Washington .....	224

## Capítulo 6

<b>La recuperación de áreas centrales, un objetivo posible</b> .....	227
Las condiciones de contexto y su impacto sobre los programas de recuperación urbana .....	228
Factores desencadenantes de los procesos de recuperación urbana .....	228
Políticas sectoriales favorables .....	231
Desarrollo de los mercados financieros .....	232
Los consensos y el proyecto urbano .....	234
El control del suelo .....	236
Los beneficios de la recuperación de áreas urbanas centrales .....	237
Beneficios socioeconómicos de la recuperación urbana .....	237
Criterios de análisis y medición de los beneficios .....	240
Justificación de la inversión pública en recuperación urbana .....	245
El financiamiento de la recuperación urbana, la asignación de riesgos y beneficios .....	247
El problema del financiamiento .....	247
Contenido del proyecto y la participación del sector privado .....	252
Riesgos y su reducción .....	255
Incentivos financieros y fiscales .....	257
Funciones de los subsidios .....	263
Financiamiento, subsidios y segregación social .....	265
El desafío de un objetivo posible .....	266
<b>Referencias</b> .....	269
<b>Índice de materias</b> .....	275

### Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Deterioro en el área central de São Paulo .....	8
Cuadro 1.2	Factores determinantes en los diferenciales de costos sociales: desarrollo de terrenos periféricos <i>versus</i> recuperación de áreas urbanas centrales .....	15
Cuadro 1.3	Costos diferenciales de incorporar un nuevo residente en Santiago de Chile, 1985 .....	16
Cuadro 2.1	Puerto Madero. Distribución de superficies. Plan Maestro .....	60
Cuadro 3.1	Bilbao, actividades e instituciones ejecutoras .....	110
Cuadro 4.1	Inversiones financiadas por el BID en el centro histórico de Quito en 1994-2001 .....	152

Cuadro 5.1	Opciones de asociación público-privada para el financiamiento de la recuperación urbana .....	184
Cuadro 5.2	Condiciones y acciones para atraer capital privado .....	190
Cuadro 5.3	Participación de los socios en la Sociedad Ría 2000 .....	202
Cuadro 6.1	Resumen de los beneficios económicos de la recuperación urbana .....	242
Cuadro 6.2	Arreglos institucionales y financiamiento en los casos analizados .....	251
Cuadro 6.3	Riesgos de mercado y medidas para reducirlos .....	260
Cuadro 6.4	Incentivos financieros y fiscales .....	264

### Índice de recuadros

Recuadro 1.1	Patrones de obsolescencia .....	9
Recuadro 1.2	Normativas urbanísticas .....	13
Recuadro 5.1	Atribuciones de la Corporación de Desarrollo de la Avenida Pensilvania, Washington, D.C. ....	207

### Índice de figuras

Figura 1.1	Crecimiento del área urbanizada de la región metropolitana de Santiago de Chile .....	4
Figura 1.2	Localización de los casos analizados .....	19
Figura 1.3	Características de los casos estudiados .....	20
Figura 1.4	Fases del proceso de recuperación urbana .....	40
Figura 2.1	Puerto Madero, localización en Buenos Aires .....	55
Figura 2.2	Vista general de los terrenos de Puerto Madero .....	57
Figura 2.3	El proyecto urbano de Puerto Madero .....	59
Figura 2.4	Vista general de las obras concluidas en Puerto Madero .....	62
Figura 2.5	Localización de la zona de los muelles de Hamburgo .....	65
Figura 2.6	Plan de rehabilitación de la zona portuaria .....	70
Figura 2.7	El área de los muelles de Londres .....	76
Figura 2.8	Estudio de diseño urbano de Canary Wharf .....	82
Figura 3.1	Localización del área de Bercy en la ciudad de París .....	91
Figura 3.2	El eje de crecimiento sur-este de la ciudad de París .....	94
Figura 3.3	Plan de Volúmenes y Edificación de Bercy .....	97
Figura 3.4	Área central de Bilbao .....	101
Figura 3.5	Trazado del metro de Bilbao .....	104
Figura 3.6	El área de Abandoibarra en el centro de Bilbao .....	106
Figura 3.7	El área del Eix Macià en Sabadell .....	118
Figura 3.8	Vista aérea de los terrenos del Eix Macià .....	120

Figura 3.9	El plan del Eix Macià .....	122
Figura 3.10	Maqueta del proyecto del Eix Macià .....	125
Figura 3.11	Vista general del proyecto Eix Macià en avanzado estado de ejecución .....	127
Figura 4.1	El Penn Quarter en Washington, D.C. ....	132
Figura 4.2	Localización del Penn Quarter entre el Capitolio y la Casa Blanca .....	134
Figura 4.3	El Edificio Landsburgh en el Penn Quarter .....	138
Figura 4.4	El Centro MCI de espectáculos deportivos .....	139
Figura 4.5	Principales inversiones en el Penn Quarter .....	140
Figura 4.6	La ciudad de Quito y el centro histórico .....	147
Figura 4.7	Vista general del centro histórico .....	149
Figura 4.8	Localización de las inversiones en el centro histórico de Quito .....	154
Figura 4.9	Espacio público recuperado en el centro histórico de Quito .....	157
Figura 4.10	Viviendas recuperadas en la calle Caldas de Quito .....	159
Figura 4.11	Localización del barrio Centro en Santiago de Chile .....	165
Figura 4.12	Localización de los proyectos inmobiliarios del programa de repoblamiento de Santiago de Chile .....	171
Figura 4.13	Edificaciones frente al nuevo Parque de Los Reyes en el barrio Poniente .....	177
Figura 4.14	Calle Moneda en el barrio Poniente de Santiago de Chile.....	178

### **In memoriam**

Este trabajo está dedicado a la memoria de  
Andrés Necochea Vergara (1943-2002),  
quien desde las Naciones Unidas luchó por  
un futuro mejor para los más desposeídos  
de nuestras ciudades.

## Agradecimientos

---

El presente estudio fue realizado por la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo con financiamiento parcial del Fondo Fiduciario de la Comunidad Europea y de la División de Programas Sociales del Departamento Regional de Operaciones 1. Carolina Piedrafita preparó los perfiles institucionales incluidos en el capítulo 5. Los perfiles de instrumentos que aparecen en el mismo capítulo fueron compilados por un grupo de estudiantes del Programa de Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, Nueva York, dirigidos por el profesor Mark Gordon. El caso de Quito se basa en un estudio efectuado por Paulina Burbano y Eduardo Rojas y el caso de Santiago de Chile fue desarrollado por Pablo Trivelli y Pablo Contrucci. El caso de Londres está basado en un estudio de modelos de gestión para programas urbanos llevado a cabo por SEREX CIUDAD. Agradecemos a Alejandro Gutiérrez, del equipo de SEREX, por la autorización para usar los resultados de dicho estudio. Los arquitectos Pablo C. Fuentes y Nicolás Palominos prepararon los gráficos que ilustran los casos estudiados.

Los autores agradecen los valiosos y detallados comentarios de la Profesora Fernanda Magalhães, Universidad Federal de Rio de Janeiro (Brasil), el Profesor Alfredo Garay, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) y la Arquitecta Patricia Torres, Banco Interamericano de Desarrollo.

*Página en blanco a propósito*

## Presentación

---

El rápido crecimiento de la población urbana de la segunda mitad del siglo XX y las profundas transformaciones ocurridas en los últimos 20 años en la economía de las ciudades de América Latina y el Caribe ofrecen innegables oportunidades y a la vez generan complejos problemas. Todo ello ha potenciado el desarrollo de la economía de los países y la mejoría de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, junto al aumento de la productividad de empresas y trabajadores, la urbanización ha concentrado espacialmente la pobreza y ha agudizado los conflictos sociales. La contrapartida de la mayor disponibilidad de infraestructura, viviendas y servicios para la población ha sido el rápido crecimiento en extensión del área urbanizada, con graves efectos sobre el medio ambiente. Los cambios en las preferencias de los grupos de población de mayores ingresos y las necesidades de las actividades económicas más dinámicas han promovido el crecimiento periférico de las ciudades y el creciente abandono de áreas centrales por causa de la decadencia de sus actividades económicas y el deterioro de los activos inmobiliarios que contienen. Este segundo proceso, al tiempo que representa un problema de subutilización de activos, ofrece la oportunidad de alojar parte del crecimiento urbano futuro en áreas centrales, reduciendo así la presión de crecimiento sobre la periferia.

Varios gobiernos urbanos de la región están desarrollando programas orientados a aprovechar la oportunidad de desarrollo que ofrece la recuperación de áreas centrales. Para estos efectos, están diseñando y ejecutando acciones de gran alcance en diferentes grados de asociación con entidades de otros niveles de gobierno y el sector privado. Algunos de estos gobiernos se han acercado al Banco Interamericano de Desarrollo en busca de financiamiento y asistencia técnica. Respondiendo a esta demanda, y con el fin de orientar el trabajo de los equipos técnicos del Banco y de los prestatarios, la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible emprendió el estudio objeto de la presente publicación. En él se analiza la lógica económica y de política de invertir recursos públicos en la recuperación de áreas centrales, y se identifican formas alternativas de estructurar el financiamiento de estos programas y de mitigar los impactos sociales negativos del proceso de recuperación. A fin de mostrar la forma como se pueden abordar estos problemas, el estudio analiza nueve programas de recuperación urbana en Europa, América del Norte y América del Sur que son representativos de los principales tipos de problemas encontrados y saca conclusiones útiles para el diseño y ejecución de este tipo de programas

en los países prestatarios. El estudio incluye además una discusión de los instrumentos y estructuras institucionales más utilizados en la ejecución de programas de recuperación urbana.

La publicación de este trabajo tiene como objetivo poner en manos de los especialistas un conjunto estructurado de antecedentes técnicos, instrumentos y estudios de caso que faciliten el proceso de identificar, diseñar y ejecutar programas de recuperación urbana.

*Carlos M. Jarque*

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible

Washington, D.C., abril de 2004

# Introducción

---

En los últimos 50 años las ciudades de América Latina y el Caribe han enfrentado un rápido proceso de crecimiento demográfico y económico que las ha llevado a concentrar a principios del siglo XXI el 75% de la población (HABITAT, 2000) y a generar más de la mitad del producto de los países de la región (Banco Mundial, 1992). Este acelerado proceso de urbanización ha incrementado la productividad de las empresas y de la mano de obra y ha contribuido significativamente a mejorar las condiciones de vida de la población. El proceso de crecimiento de las ciudades es hoy irreversible e incontenible. En consecuencia, los gobiernos urbanos de la región se ven abocados al desafío ineludible de mejorar su capacidad de respuesta a las crecientes y cada vez más complejas demandas de servicios urbanos que hacen las empresas y la población urbana. Entre los desafíos que se enfrentan figura el del rápido crecimiento en extensión experimentado por las principales ciudades de la región. La mayoría de las ciudades latinoamericanas ocupan hoy un territorio hasta diez veces mayor del que tenían en los primeros 400 años de su desarrollo. Las relativamente bajas densidades que predominan en la estructura urbana de la región –con un promedio de menos de 80 habitantes por hectárea (Bertaud y Malpezzi, 2002)– harán que los más de 400 millones de habitantes urbanos que tendrá al término de la primera década del siglo XXI ocupen un espacio urbanizado de más de 5 millones de hectáreas. Este vasto territorio urbanizado contiene áreas en muy diversos niveles de consolidación. Las áreas centrales (usualmente en torno al núcleo histórico de la ciudad), generalmente densamente ocupadas, están sin embargo muchas veces rodeadas de barrios residenciales o áreas industriales en deterioro o abandonadas. Existen zonas que originalmente fueron periféricas pero que como resultado de la expansión de la mancha urbanizada se han consolidado como polos de nueva centralidad urbana. Finalmente están las periferias en pleno proceso de incorporación a usos urbanos, unas como barrios plenamente consolidados de viviendas para familias de ingresos medianos y altos, y otras como periferias precarias en proceso gradual de consolidación por medios informales ocupadas por familias de ingresos bajos.

El espacio urbanizado requerido por el aumento de la población y la expansión de las actividades económicas urbanas puede conseguirse de dos formas. La más predominante se basa en la ocupación extensiva del territorio donde se asienta la ciudad y que expande el área construida en la periferia agregando nuevos desarrollos suburbanos generalmente de baja densidad, lo que redundará en una progresiva ocupación para usos urbanos del territorio contiguo a la aglomeración. Conforme

crece la superficie de la ciudad, localizaciones que anteriormente eran periféricas se convierten en relativamente centrales y en consecuencia susceptibles de ser utilizadas para usos más cualificados o bien se tornan aptas para intensificar su densidad de uso. Los cambios en la tecnología de transporte y comercialización de productos han conducido al abandono de antiguas infraestructuras de ferrocarriles y terminales de transporte, normalmente localizadas en áreas centrales. Las transformaciones sufridas por los segmentos modernos de las economías urbanas de la región, sometidos a intensa competencia internacional como resultado del proceso de globalización, han favorecido el abandono de las antiguas instalaciones productivas y oficinas, tanto por el cierre de empresas como por la necesidad de modernizar los procesos productivos con miras a mejorar su eficacia y competitividad. Estos procesos dejan abandonadas o subutilizadas instalaciones, edificios y tierras centrales. La existencia de estos activos centrales abandonados o subutilizados hace posible una segunda forma de crecimiento a través del redesarrollo de áreas ya urbanizadas que han perdido funcionalidad o se encuentran deterioradas y la saturación de áreas vacías o bolsas de terreno enquistadas en medio del área urbana consolidada.

La incesante ocupación de nuevo suelo que requiere el crecimiento periférico origina grandes costos para la sociedad, entre los que destacan los asociados a ampliar el suministro de servicios públicos y los generados por el desplazamiento diario de personas y productos en un territorio urbanizado en constante aumento. Asimismo, se hace necesario ampliar las redes de agua potable y alcantarillado, prolongar las vías troncales y secundarias, extender la cobertura de los servicios de recolección de basuras y aumentar el suministro de alumbrado público y servicios de seguridad ciudadana. El costo por habitante de proporcionar esos servicios crece con el aumento del área servida y la disminución de la densidad de población servida. Al mismo tiempo, el crecimiento en extensión genera costos adicionales para la sociedad debido a los mayores costos de funcionamiento de los servicios de transporte público y el incremento del transporte privado con los costos de congestión y contaminación asociados.

Las anteriores son algunas de las razones que hacen atractiva una propuesta de crecimiento urbano compacto, frente al crecimiento en extensión. Sin embargo, es poco probable que esta alternativa de crecimiento surja en forma espontánea de la simple dinámica de las fuerzas de mercado. Si bien el crecimiento basado en el redesarrollo de las áreas internas o la saturación de los espacios intersticiales es más eficiente desde la perspectiva de la sociedad, el crecimiento en extensión lo es desde el punto de vista privado. A pesar de la conveniencia del crecimiento compacto, las preferencias de las masas consumidoras y el sistema de incentivos en el cual funcionan los promotores inmobiliarios, las familias demandantes de viviendas y servicios, e incluso los organismos públicos de facilitación de vivienda social, favorecen el crecimiento periférico por sobre la saturación y densificación del área construida.

Desde la perspectiva de estos actores individuales y por razones muy diversas, es más conveniente desarrollar nuevas tierras. A modo de ejemplo se puede citar la facilidad operativa que para los operadores inmobiliarios representa la dispo-

nibilidad de grandes paños de terreno barato en la periferia. Esto les permite, no sólo reducir la incidencia del costo del suelo en el precio de venta de las propiedades, sino también tener un gran control sobre el proceso de producción de espacio construido, ya que el acceso al suelo en la periferia no requiere las complejas negociaciones con múltiples propietarios que caracteriza a las áreas centrales. Por su parte, las familias de ingresos altos en América Latina y el Caribe han manifestado una marcada preferencia por viviendas localizadas en barrios periféricos que les ofrezcan las amenidades modernas de las viviendas nuevas en subdivisiones del tipo “barrio jardín”. Para facilitar estos bienes inmobiliarios se requieren grandes extensiones de suelo usualmente sólo disponibles en las áreas que se incorporan a usos urbanos en la periferia. Con este desplazamiento han atraído hacia localizaciones periféricas a los servicios y comercios que los abastecen y han generado un modelo de vida que es copiado por familias de ingresos medianos y medianos bajos que demandan viviendas similares aunque de menor calidad. Las entidades públicas de vivienda que atienden las necesidades de las familias de bajos ingresos, motivadas por maximizar el número de viviendas producidas con un presupuesto fijo anual, operan de preferencia en la periferia urbana buscando disminuir la incidencia del costo del suelo en el costo final de las viviendas que producen.

La explicación de este comportamiento de los principales agentes del desarrollo urbano subyace en el hecho de que el mercado inmobiliario y el gobierno urbano no traspasan a los operadores individuales todos los costos que generan sus decisiones de vivir en la periferia y trabajar, abastecerse y recrearse en localizaciones centrales. Tradicionalmente, los mayores costos de ampliación de redes no han sido cargados en su totalidad a los empresarios inmobiliarios y, por ende, al costo final del espacio construido en la periferia. Hasta hace pocos años, las empresas de utilidad pública no cargaban a los usuarios todos los costos de extensión de los servicios de agua potable y alcantarillado y, hasta hoy, los gobiernos locales o centrales construyen la vialidad troncal sin traspasar todo su costo a los beneficiarios o sin cobrar impuestos por la valorización producida. Por otra parte, el mayor costo recurrente de transporte generado por la extensión de la ciudad no influye directamente en las decisiones de los promotores inmobiliarios, los cuales siguen las preferencias de los consumidores por localizaciones periféricas. Tampoco lo toman en cuenta las entidades públicas encargadas de suministrar vivienda social, ya que es un costo recurrente que pagan los usuarios. La situación se agrava porque no se han implantado mecanismos eficaces para cargar los costos sociales de la congestión del tráfico rodado y de la contaminación a quienes los producen.

La constatación de los mayores costos del crecimiento periférico y el aumento de las áreas centrales abandonadas o con altos niveles de deterioro han despertado un renovado interés por el potencial de absorber el crecimiento urbano que ofrecen esas áreas. Varias municipalidades de países prestatarios han acudido al Banco Interamericano de Desarrollo solicitando financiamiento y asistencia técnica para establecer programas de rehabilitación de áreas centrales. Este interés responde en ocasiones a la preocupación por la preservación del patrimonio urbano, en otras a la voluntad de utilizar más eficientemente sus activos inmobiliarios, y aun en otros ca-

sos para revertir procesos de deterioro y abandono en pleno desarrollo. Con estas iniciativas, estas ciudades de América Latina y el Caribe se unen al conjunto creciente de ciudades que han abordado programas de recuperación de áreas centrales utilizando una gran diversidad de instrumentos urbanísticos, institucionales, financieros y de fomento económico.

El presente documento estudia las características del problema de la recuperación de áreas centrales analizando los factores que la originan, las razones por las que constituye un campo de interés para la política pública, la lógica económica de invertir fondos públicos en iniciativas de recuperación, y distintas opciones de financiamiento y ejecución de programas de rehabilitación urbana. Con el fin de discutir las implicaciones prácticas de esos aspectos se analizan casos de programas exitosos en la recuperación de áreas centrales en diversos países. Este documento no pretende agotar esta amplia y compleja temática, sino ofrecer una referencia para el abordaje sistemático de los principales problemas que se presentan así como orientar el proceso de preparación de proyectos de recuperación de áreas centrales. Se confía en que su contenido facilite el trabajo de los Equipos de Proyecto del Banco responsables de estas operaciones y de los funcionarios de los países prestatarios del Banco que trabajan en tales iniciativas. Asimismo, los casos que se describen ofrecen a los lectores una visión de la complejidad que tienen estas operaciones y las múltiples opciones que existen para abordar la problemática.

El documento está estructurado en seis capítulos. El primero presenta someramente los problemas que los programas de recuperación de áreas urbanas centrales enfrentan y describe sus componentes principales. Los tres capítulos siguientes están dedicados al análisis de nueve casos de programas de recuperación de áreas centrales que cubren las principales tipologías de intervención, con ejemplos tomados de Europa y América del Norte y del Sur. Los casos analizados se agrupan según la problemática central que abordan. Es así como el capítulo 2 se centra en programas que aprovechan oportunidades de desarrollo abiertas por la recuperación de áreas centrales infrautilizadas o abandonadas. Se incluyen los casos del proyecto de recuperación del antiguo Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina); el proyecto de reforma del sector del puerto fluvial del río Elba en Hamburgo (Alemania), y el proyecto de desarrollo de la zona de los Muelles de Londres (Reino Unido). El capítulo 3 aborda programas que intentan modificar la tendencia de crecimiento de la ciudad o un sector de ella. Se analizan los casos del proyecto de reforma del sector Este de París (Barrio de Bercy) en Francia, la reestructuración funcional y económica de Bilbao y el desarrollo del Eix Macià en Sabadell, ambas ciudades en España. El capítulo 4 está destinado a examinar programas de recuperación de áreas urbanas deterioradas. Se discuten los casos de la recuperación del centro histórico de Quito (Ecuador), la rehabilitación de la zona Este del centro de Washington, D.C. (Estados Unidos) y la rehabilitación del barrio Poniente de Santiago de Chile. El capítulo 5 contiene una discusión de la problemática institucional que presentan los programas de recuperación urbana y describe las estructuras institucionales usadas en algunos casos destacados. Asimismo, analiza los principales instrumentos a disposición del gobierno urbano para ejecutar programas de esta naturaleza. Estos antecedentes ofrecen pistas, tanto

para la organización de instituciones idóneas para ejecutar la gran variedad de acciones que requieren para el éxito los programas de recuperación de áreas urbanas centrales, como para el uso prudente de los instrumentos de intervención que lograrán los objetivos de bien público de esos programas. Finalmente, el capítulo 6 presenta las enseñanzas extraídas de los casos estudiados abordando la lógica de invertir recursos públicos en financiar estos programas, el potencial de movilización de recursos de las distintas opciones de financiamiento que se han utilizado y de los mecanismos institucionales aplicados para su ejecución.

*Página en blanco a propósito*

## Capítulo 1

# La recuperación de áreas urbanas centrales. Problemas y soluciones

Entre los problemas urbanos que comparten ciudades de distinto tamaño y localización geográfica en América Latina y el Caribe destaca la presencia de amplios espacios centrales deteriorados o subutilizados. Estas áreas centrales están bien dotadas de infraestructuras y espacios públicos urbanos, pero contienen una gran cantidad de edificios en diverso grado de abandono o subutilización y terrenos vacíos. El mal uso de activos urbanos con amplio potencial de desarrollo contrasta con la dinámica de crecimiento de las ciudades, que se concentra en la periferia y en la recuperación de algunos puntos privilegiados del espacio construido. La puesta en valor y recuperación de áreas urbanas centrales se presenta como una gran oportunidad de desarrollo para las ciudades de la región. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados urbanos no promueve espontáneamente su pleno aprovechamiento. Se plantea así un problema de política pública que algunos gobiernos urbanos de la región están abordando.

### El problema de política pública

El deterioro y subutilización de las áreas centrales sólo pueden abordarse por medio de una acción pública. No sólo porque el sector público es el actor social responsable de procurar el bien común, sino también porque es el único con la capacidad de desarrollar una visión a largo plazo y posee los instrumentos necesarios para abordar el problema de coordinación que los actores privados enfrentan en estas áreas. El mayor desafío para el sector público será resolver este problema de coordinación y lograr que los actores privados del desarrollo urbano (inversores inmobiliarios, propietarios, empresas, organizaciones de la sociedad civil, familias demandantes de viviendas, consumidores) entren en un círculo virtuoso que ponga todo el suelo urbanizado disponible en su mejor y más productivo uso. Para ello, tendrá que generar un entorno que atraiga a familias y empresas a instalarse en las áreas centrales desenca-

denando procesos autosostenidos de recuperación de activos inmobiliarios y desarrollo de terrenos baldíos.

Para estos efectos, diversos gobiernos urbanos han recurrido a programas integrados de recuperación de áreas deterioradas que, aunque promovidos por el sector público, cuentan con amplia participación de la comunidad y los inversores inmobiliarios. En los casos exitosos, las áreas centrales beneficiarias han pasado de la situación de deterioro o abandono en que se encontraban a una situación análoga a las áreas en activo proceso de crecimiento y desarrollo de sus respectivas ciudades, áreas en las que el sector privado realiza regularmente inversiones inmobiliarias en respuesta a la demanda de una gran variedad de actores —familias de diferentes niveles de ingreso, comercios y empresas de distinta índole— y en las que existe una adecuada dotación de servicios de utilidad pública y el sector público construye y mantiene infraestructura, espacios públicos y servicios urbanos, financiados con los impuestos generados por el desarrollo inmobiliario.

### *Crecimiento periférico y deterioro central*

El crecimiento en extensión que han experimentado las ciudades amplía constantemente el área urbanizada y desencadena complejos procesos de cambio de uso del suelo y reemplazo o recuperación de edificios. A medida que la ciudad se extiende, algunas áreas que en un momento pertenecieron a la periferia ganan en centralidad y se hacen atractivas para localizar actividades comerciales y de servicios a la población residente en la nueva periferia, y para construir residencias en alta densidad para familias que prefieren vivir cerca de estos nuevos espacios centrales. Se construye así una ciudad policéntrica que satisface en distintas localizaciones y con distinta densidad de uso las necesidades de vivienda, empleo y acceso a servicios de una población en aumento y con creciente diversidad de preferencias y capacidad de consumo. Sin embargo, el funcionamiento espontáneo de los mercados inmobiliarios conduce a grandes diferencias en el grado de cobertura y en la calidad con que satisfacen estas necesidades entre distintas zonas de la ciudad. Este proceso conduce a una diferenciación de la calidad de vida y las oportunidades en el espacio urbano y es tanto el resultado del funcionamiento de los mercados como de la acción de los gobiernos.

En términos muy esquemáticos y simplificando procesos urbanos complejos, se observa que las preferencias de las familias más solventes por más espacio y amenidades modernas las inducen a comprar nuevas viviendas localizadas mayoritariamente en las áreas de expansión urbana de la periferia. La desigual dotación de infraestructura, calidad ambiental y amenidades entre las áreas de crecimiento de la ciudad concentra la demanda de las familias de mayores ingresos en algunos puntos del territorio urbano. El funcionamiento de los mercados inmobiliarios incrementa el valor del suelo en las áreas mejor localizadas o de mejor calidad ambiental de la zona de expansión urbana. Se produce así un proceso de segregación social en el espacio impulsado por la lógica de los mercados del suelo, que fijan el valor inmobiliario de esos espacios, desplazando a las familias de menores ingresos que no pueden acceder a ellos (Sabatini, 2000; Smolka, 2001). Las acciones públicas

de suministro de vivienda para familias de pocos ingresos, cuando existen, también desplazan a esas familias a las zonas de menor valor inmobiliario para reducir la incidencia del valor del suelo en los costos de construcción de nuevas viviendas y así satisfacer a un mayor número de familias con presupuestos limitados. La construcción informal de viviendas sigue esta lógica al ocupar los terrenos menos valorados de las zonas de expansión de las ciudades o sus áreas intersticiales (Ducci, 2000).

Las actividades de servicios y comercio siguen a la demanda solvente desarrollando nuevas formas de prestación. Para atender las necesidades de la población de ingresos más altos se crean nuevos centros (*malls*, *hypermalls* o *outlet centres*) fácilmente accesibles por automóvil y, en el caso de la población de menores ingresos, se implantan comercios y servicios en localizaciones accesibles por transporte público. Por su parte, las actividades industriales se desplazan desde las áreas centrales tradicionales hacia localizaciones en la periferia con mejores facilidades de acceso y donde se pueden construir instalaciones capaces de acoger las nuevas tecnologías. Los gobiernos urbanos acompañan estas tendencias de los mercados inmobiliarios con planes de desarrollo urbanístico que destinan suelo de la periferia para las nuevas urbanizaciones y recalifican áreas urbanizadas para los nuevos centros. Asimismo, amplían las redes de servicios de utilidad pública para abastecer las nuevas áreas y expanden sus redes de servicios públicos para atender a la población cerca de sus lugares de residencia, favoreciendo de este modo el crecimiento por extensión y la policentralidad de la estructura urbana.

Correctamente ejecutada, una política urbana de promoción de múltiples centros presenta ventajas. Mejora las condiciones de accesibilidad a los servicios para los ciudadanos al acercar estas actividades a sus lugares de residencia y reducir los desplazamientos y congestión. Regula el crecimiento de los precios del suelo en el núcleo de máxima actividad al proponer nuevos emplazamientos con funciones centrales que diversifican la oferta y reducen la presión sobre el núcleo más tradicional. Ahora bien, esta forma de crecimiento tiene también consecuencias negativas, entre las que cabe destacar el abandono de las áreas centrales tradicionales que se vacían de población de ingresos altos y medianos, de actividades de servicios de punta y de actividades económicas generadoras de empleo, por su desplazamiento hacia la periferia en expansión o los nuevos espacios de centralidad en las aglomeraciones urbanas. Las áreas centrales gradualmente abandonadas por las actividades más dinámicas y las familias de mayores ingresos son ocupadas poco a poco por actividades productivas o de servicios de menor productividad o informales y por familias de menores ingresos. En las áreas centrales en proceso de deterioro es habitual encontrar pequeñas empresas de producción semiartesanal y talleres de reparación. Estas actividades se benefician del fácil acceso al mercado y el bajo costo de los arriendos que ofrecen esas áreas. Asimismo, es común encontrar almacenes que sirven a las actividades comerciales o de servicios que se ubican en los cercanos centros de negocios principales de las ciudades. Las residencias abandonadas o en proceso de deterioro son ocupadas por familias de ingresos bajos, que a veces arriendan espacio en estos edificios subdivididos de forma informal u ocupan sin costo las viviendas abandonadas. En otras palabras, el crecimiento periférico y el desarrollo de numerosas

Figura 1.1

El rápido crecimiento del área urbanizada de la región metropolitana de Santiago de Chile es el resultado de la expansión horizontal sobre terrenos periféricos que ha experimentado la ciudad en las últimas décadas.

▶ TRIÁNGULO FUNDACIONAL



**1940**  
SUPERFICIE: 10.000 Há  
POBLACIÓN: 950.000 hab.

4



**1970**  
SUPERFICIE: 32.000 Há  
POBLACIÓN: 2.200.000 hab.



**1982**  
SUPERFICIE: 42.000 Há  
POBLACIÓN: 3.600.000 hab.



**SUPERFICIE: 15.000 Há**  
**POBLACIÓN: 1.380.000 hab.**

**1952**



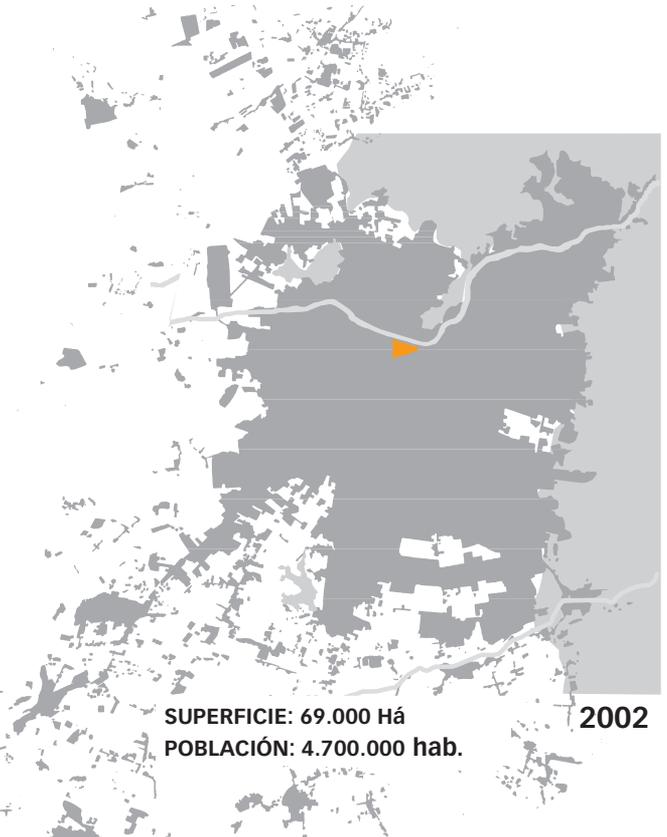
**SUPERFICIE: 22.000 Há**  
**POBLACIÓN: 1.900.000 hab.**

**1960**



**SUPERFICIE: 50.000 Há**  
**POBLACIÓN: 4.300.000 hab.**

**1992**



**SUPERFICIE: 69.000 Há**  
**POBLACIÓN: 4.700.000 hab.**

**2002**

centralidades en las aglomeraciones urbanas se hacen a costa del abandono y deterioro de las áreas centrales originales.

Este proceso es ventajoso para los usuarios de pocos ingresos, que así acceden a oportunidades de empleo y viviendas en localizaciones que en otras circunstancias no podrían pagar. Sin embargo, la demanda de espacio de estas actividades o grupos de población no es, en cantidad ni calidad, compatible con la oferta de las áreas centrales. Las actividades productivas informales, talleres artesanales o microempresas requieren poco espacio pero acceso directo del público. Tienden a localizarse en locales comerciales que dan directamente a la calle y que no están preparados para evacuar los desechos del proceso productivo (humos, materiales contaminantes) y generan externalidades negativas a otras actividades (ruidos, olores). Las actividades informales muchas veces no hacen uso del espacio construido y se instalan en calles y plazas. Esta forma de uso privado del espacio público genera problemas de accesibilidad a los otros usuarios (congestión, bloqueo de calles) y problemas de mantenimiento y limpieza de tales espacios. Las familias de ingresos bajos no pueden pagar mucho espacio residencial, por lo que pasan a ser subarrendatarios por piezas en viviendas subdivididas para estos efectos por los propietarios o arrendatarios formales.

El efecto conjunto de estas actividades es el deterioro del área por el uso depredador de los activos que contiene, deprimiendo aún más los mercados inmobiliarios. Los cambios en la actividad económica y residencial y los correspondientes descensos de los precios del suelo y las edificaciones en las áreas centrales deterioradas reducen el rendimiento de los impuestos inmobiliarios y los impuestos a los servicios con los que se financia el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos centrales, alimentando así el proceso de deterioro, abandono y cambio de usos.

El deterioro del área central de São Paulo —núcleo de un área metropolitana de más de 18 millones de habitantes— ilustra los procesos descritos. Los cambios ocurridos en la economía brasileña condujeron a una fuerte transformación de la economía de la metrópolis, con pérdida de empleos industriales, crecimiento de los empleos de servicios y aumento del empleo informal, al tiempo que la población seguía creciendo. La lógica de funcionamiento de los mercados del suelo, asociada a la escasez de terrenos para construcción en las áreas centrales, resultó en el crecimiento de la periferia como mecanismo para acoger a la población en rápido crecimiento en los años 1960, 1970 y 1980. Este período fue testigo del abandono del área central de la ciudad (Subprefectura de Sé), que enfrentó la competencia de los centros de negocios de la avenida Paulista (de gran auge en los años 1970) y las centralidades emergentes en las áreas de Faría Lima y avenida Marginal Pinheiro fomentadas por la planificación de usos de suelos que permite la construcción en altura en áreas periféricas y la favorece con la inversión pública que ha seguido a los mercados del suelo proveyendo infraestructura de transporte y saneamiento a las áreas descentralizadas emergentes. Este proceso se traduce en una elevada tasa de desocupación de los edificios tanto residenciales como no residenciales del área central. En el 2000 existían 42.000 unidades inmobiliarias desocupadas o abandonadas en la

Subprefectura de Sé, de las cuales 12.000 están en el corazón del centro, los distritos de Sé y República (Municipalidad de Sao Paulo, 2003). Asimismo, lleva a la sustitución de las actividades comerciales salientes por otras que agregan menos valor, como comercio y manufacturas menos sofisticadas y comercio informal, como lo indica la disminución en la recaudación del Impuesto sobre Servicios. La consecuente desvalorización de las propiedades se refleja en la disminución del rendimiento del impuesto territorial.

En la mayor parte de los casos, el abandono y deterioro central es el resultado de cambios progresivos en las actividades económicas y residenciales y del gradual deterioro físico y funcional de los activos inmobiliarios. Otras veces el proceso se mueve con mayor velocidad impulsado por eventos de gran impacto. Se dan casos de áreas de almacenes y servicios al transporte ferroviario que son gradualmente abandonadas tras la suspensión de los servicios del ferrocarril o del deterioro de barrios enteros como resultado de la construcción de una obra vial que los aísla visual y funcionalmente de la ciudad. En suma, los cambios de uso, la obsolescencia física de los edificios, infraestructuras y espacios públicos, y la obsolescencia funcional de ciertas formas edificadas cuyos programas arquitectónicos y niveles de servicio no responden a las necesidades contemporáneas, son factores concurrentes en el proceso de abandono y deterioro de las áreas centrales.

No todas las áreas centrales sufren procesos de deterioro y abandono como los descritos. Algunas áreas, con localizaciones privilegiadas en cuanto a accesibilidad y calidad ambiental, siguen siendo demandadas en los mercados inmobiliarios, lo que desencadena un proceso de obsolescencia económica de las edificaciones y conduce a resultados muy distintos a los que conduce el cambio en áreas sin demanda, donde se produce obsolescencia funcional o física de los inmuebles, infraestructuras y espacios públicos. En las áreas con mayor demanda en el mercado inmobiliario las viviendas unifamiliares ceden su espacio a comercios o servicios e incluso son reemplazadas por bloques de viviendas y oficinas de mayor densidad, cuando el terreno donde se ubican pasa a tener más valor que los inmuebles promoviendo su reemplazo por nuevas estructuras. Un proceso similar ocurre con edificios comerciales, industriales o de servicios localizados en áreas de gran demanda. Este proceso ocurre parcela por parcela y sigue fases similares que se inician con la remodelación de la estructura original para acoger nuevas actividades y, cuando aumenta la presión sobre el área, con la liberación de suelo para instalar nuevas estructuras. La intensidad del proceso depende de las oportunidades que surgen según las disponibilidades de suelo y la favorable conjunción de actores individuales interesados en los proyectos: propietarios, inversores y demandantes de espacio. En este proceso gradual de cambio, tanto el sistema viario como la estructura parcelaria se mantienen esencialmente inmutables; sin embargo, aumenta la intensidad de uso.

En síntesis, la dinámica de los mercados del suelo e inmobiliario conduce a que distintas áreas de la estructura urbana evolucionen de forma diferente. Frente a las áreas que se abandonan o deterioran hay otras áreas que se desarrollan y crecen en consonancia con el ritmo global de crecimiento de la ciudad. Esas últimas, gracias a su localización, nivel de servicios e infraestructura y buen posicionamiento en los

## Cuadro 1.1

## Deterioro en el área central de São Paulo

En la década de 1990 el empleo total en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) declinó en un 1,3% mientras que la población creció en un 16,3% (menos que en el pasado y menos que en el resto del país), en tanto que la reducción de cerca del 24% en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado en valores constantes en el período 1993-2000 indica una disminución en el PIB por habitante.

## São Paulo, evolución del empleo y la población, 1990-2000

	Municipio	Resto RMSP	RMSP
<b>Empleo industrial</b>			
1990	910.000	606.000	1.516.000
2000	482.000	454.000	936.000
<b>Empleo no industrial</b>			
1990	2.592.000	584.000	3.176.000
2000	2.730.000	965.000	3.695.000
<b>Empleo total</b>			
1990	3.502.000	1.190.000	4.692.000
2000	3.212.000	1.419.000	4.631.000
<b>Población</b>			
1990	9.839.000	5.530.000	15.369.000
2000	10.434.000	7.455.000	17.889.000

El abandono del área central de la ciudad (Subprefectura de Sé) se ha producido a pesar de la existencia de una infraestructura moderna (incluido el cable óptico). Esta área, que en 1940 albergaba al 33% de la población, en 2000 pasó a albergar sólo el 4%. En la última década esta pérdida llegó a 100.000 habitantes, a una tasa de -2,5% anual. El área central concentra fuertes problemas sociales. Estudios recientes indican que en el centro hay aproximadamente 5.000 vendedores ambulantes (sólo 1.200 con autorización del municipio), que en su mayoría tienen bajos niveles educativos y baja especialización laboral y, por ende, poco acceso a un mercado de trabajo con mejores remuneraciones. A ello se agregan unas 4.000 personas que viven en la calle, la mitad de la población en esta situación en toda la ciudad.

## São Paulo Centro, rendimiento de los impuestos

	1996	2001	Variación 2001/1996
<b>Impuesto territorial lanzado como % del total de la ciudad</b>			
Sé	1,07	0,94	- 12%
República	1,6	1,3	- 19%
Área Central	14,4	13,1	- 9%
<b>Impuesto a los servicios recaudado como % del total de la ciudad</b>			
Sé	3,2	2,8	- 12,5%
República	4,4	2,6	- 40,9%
Área Central	22,0	19,9	- 9,5%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Rehabilitación del Área Central de São Paulo (proyecto BR-0391), Informe de Proyecto, Washington, D.C., 2003

## Recuadro 1.1

## Patrones de obsolescencia

La *obsolescencia funcional* de edificios y espacios públicos surge cuando estas estructuras ya no cumplen las funciones para las cuales fueron diseñadas originalmente. Ejemplos de este problema son las casas tradicionales de familias de ingresos altos en los centros históricos que son abandonadas por sus ocupantes como resultado de los cambios en la moda y las aspiraciones de contar con las comodidades modernas. Un patrón similar de obsolescencia afecta a otro tipo de edificios, por ejemplo los edificios de hospitales que quedan anticuados como resultado de las nuevas tecnologías médicas, las bibliotecas que no pueden albergar las nuevas tecnologías de la informática, las estaciones ferroviarias en desuso, o los conventos o iglesias que las comunidades ya no pueden sustentar.

La *obsolescencia física* se refiere al deterioro de la estructura, las instalaciones o las terminaciones de los edificios hasta el punto en que estos ya no tienen la capacidad de acoger las funciones para las cuales están destinados. Generalmente es el resultado de la falta de mantenimiento, pero la obsolescencia física también puede ser consecuencia de desastres naturales (terremotos o inundaciones) o del efecto sostenido del clima o las actividades urbanas (por ejemplo, las vibraciones generadas por los vehículos).

La *obsolescencia económica* se produce cuando ya no es rentable mantener los usos originales en un edificio por cuanto el terreno que ocupa, por su localización, ha aumentado de valor y se han incrementado las presiones para demolerlo y poner el terreno a su mejor y más provechoso uso. La obsolescencia económica está muy determinada por la evolución espacial de la aglomeración urbana y los atributos que ganan los lugares centrales como resultado de la expansión de la mancha urbanizada.

mercados frente a las preferencias de la demanda, captan un flujo continuo de inversiones en recuperación, transformación, ampliación o reemplazo de los edificios, actualización de los usos, y acciones públicas de acompañamiento en el mejoramiento del espacio público, las infraestructuras y los servicios públicos. En otras partes de la ciudad, la paulatina degradación y cambio de uso de edificios individuales converge en una devaluación global del área. Se trata de un verdadero colapso del barrio, en sus elementos de programa unitarios a la vez que en su funcionamiento global. Para poder invertir el proceso, frecuentemente se debe recurrir a acciones de ruptura: ruptura en la percepción e imagen de las áreas, en la estructura parcelaria, en los principios de ordenación del suelo y la edificación, y de la función misma del sector afectado con respecto al resto de la aglomeración. Es precisamente este proceso de devaluación, y más tarde de recomposición organizada, lo que se conoce como recuperación de áreas urbanas, objeto de análisis del presente trabajo.

### *Fallas de mercado que originan el deterioro urbano*

La recuperación de las áreas centrales deterioradas es de conveniencia para toda la comunidad, ya que no sólo pone en uso más eficiente activos inmobiliarios e infraestructuras existentes, sino que absorbe en áreas centrales una población y unas actividades económicas que de otra manera presionarían por localizarse en la periferia. Sin embargo, los mercados inmobiliarios se han mostrado incapaces de recuperar estas áreas. Esta incapacidad surge esencialmente de un problema de coordinación que enfrentan los diferentes actores urbanos y que conduce a un círculo vicioso. Los consumidores no se ven atraídos para comprar inmuebles en las áreas centrales dados los problemas de deterioro de edificios y espacios públicos. Esta actitud de los consumidores reduce las expectativas de los inversores de obtener utilidades de inversiones en esas áreas y los induce a buscar oportunidades en otras zonas de la ciudad, generalmente la periferia o áreas de nueva centralidad en los sectores periurbanos. La falta de inversión acelera el proceso de deterioro, lo que hace las áreas afectadas cada vez menos atractivas para los consumidores.

Los inversores no pueden resolver este problema individualmente. Los proyectos de tamaño reducido (por lo menos respecto al tamaño de las áreas deterioradas) que pueden abordar inversores individuales no son capaces de alterar la tendencia de deterioro. La rentabilidad de las inversiones en recuperación de inmuebles que hagan los propietarios o inversores individuales se ve disminuida por el deterioro de los inmuebles del entorno y la decadencia del espacio público y la infraestructura, procesos sobre los cuales individualmente no tienen control o capacidad de revertir. Incluso en el caso que existiera un conjunto de inversores inmobiliarios visionarios que se interesaran en invertir en áreas centrales deterioradas o subutilizadas, individual y colectivamente carecerían de mecanismos eficaces para concertar su eventual interés por recuperar inmuebles o suelos centrales. Esto tanto por falta de información sobre los intereses y planes de los otros inversores interesados en invertir en el área como porque los inversores privados operan en competencia con otros operadores lo que les impide coordinarse, incluso cuando es de obvia conveniencia para todos actuar en forma concertada. Esta falla de mercado redundante en pérdidas de eficiencia en el uso del espacio construido que afectan a toda la comunidad, no sólo a los propietarios o usuarios de las áreas centrales. Como se mencionaba en la Introducción, el uso de las áreas centrales por debajo de su potencial redundante en mayores costos sociales de extensión de redes y mayores costos privados y sociales de transporte requeridos para acomodar en la periferia las actividades que podrían haberse localizado en el centro.

El deterioro urbano se debe a una gran variedad de factores y procesos. En algunos casos la causa principal es el régimen de propiedad del suelo urbano. Por ejemplo, grandes superficies de suelo pueden estar en manos de instituciones públicas o semipúblicas que no tienen vocación de desarrollarlas para nuevos usos urbanos. Estos son los casos de los suelos en las zonas portuarias, los patios de maniobra de las estaciones de ferrocarril o las tierras que las iglesias o instituciones docentes han obtenido por donación y dejan infrutilizadas. Como se analizara en la sección

precedente, cuando el uso original del suelo declina —sea porque la necesidad que dio origen al uso desaparece o porque las actividades se han desplazado a otra zona como resultado de los cambios ocurridos en el entorno— se requiere un esfuerzo especial para provocar un cambio de uso o abordar el complejo proceso de redesarrollo de las propiedades. Este tipo de instituciones propietarias del suelo carece de los medios y la vocación para emprender esta tarea, lo que conduce a que las propiedades permanezcan abandonadas o infrautilizadas.

En otros casos, el deterioro se debe al “comportamiento de rebaño” de inversores y consumidores. A menudo, el atractivo de las zonas de oficinas, comerciales y residenciales viene determinado por la necesidad colectiva de estar donde se percibe que es relativamente atractivo en cuanto a identificación de grupo u oportunidades comerciales, lo que conduce a abandonar las zonas que se consideran de menor interés bajo esos conceptos. Este comportamiento es en parte el resultado agregado de decisiones individuales racionales, aunque usualmente con perspectiva de corto plazo, relacionadas con la presencia o proximidad de los clientes, la calidad de la vivienda, la disponibilidad y calidad del transporte público, las escuelas y los centros de salud, y la situación real de la seguridad. En parte, este comportamiento también contiene elementos subjetivos de percepción de valor y de cuán atractivas son las diferentes áreas de la ciudad. Independientemente del balance final del cálculo individual, la acumulación de dichas opciones tiene a menudo el efecto imprevisto de acelerar las oscilaciones de la demanda concentrándola en los suelos de mayor interés y precipitando tanto el deterioro urbano de las áreas en decadencia como la especulación con el suelo de las áreas más atractivas.

### *El mal gobierno urbano como causa de deterioro urbano*

El deterioro urbano puede ser también el resultado directo de regulaciones urbanas contraproducentes, fenómeno conocido como *planning blight* que puede tomar diversas formas. En las ciudades donde existen planes maestros de uso del suelo y normativas de construcción (y prácticamente todas tienen alguna forma de normativa que en alguna medida se hace cumplir), estas pueden detener el desarrollo o recuperación de áreas deterioradas. Esto ocurre cuando la normativa sancionada por los planes no permite el tipo e intensidad de uso del suelo que demanda el mercado y hace las inversiones inmobiliarias viables. Las normas urbanísticas son determinantes del potencial de desarrollo de las fincas urbanas al definir el volumen de edificación y los usos para los que puede ponerse en el mercado cada terreno de la ciudad. Esto determina si es posible o no desarrollar en él un negocio inmobiliario rentable y por consiguiente el valor de la finca en el mercado. Cuando las normas definen usos para los que no hay demanda o volúmenes máximos de edificación que no permiten a los inversores obtener la rentabilidad esperada, los terrenos quedan sin desarrollar y las edificaciones existentes sin rehabilitar o recuperar.

El proceso de recuperación de áreas centrales también se ve afectado por la incertidumbre sobre el uso futuro de grandes terrenos baldíos o instalaciones en desuso que contengan. Es común que los gobiernos duden sobre el uso futuro de

estos grandes paños de suelo dada la complejidad de su desarrollo y las dificultades de concertar los intereses de los muchos actores involucrados. Esta incertidumbre afecta gravemente el proceso de desarrollo de las áreas aledañas, ya que los inversores y propietarios no pueden hacer proyecciones certeras sobre el posible rendimiento de los negocios inmobiliarios. Es por eso común encontrar barrios deteriorados en el entorno de estas instalaciones o vacíos urbanos.

Las dificultades prácticas para recuperar áreas centrales o tierras infrutilizadas a menudo se agravan por restricciones de planificación y reglamentos asociados a su utilización. Un ejemplo es el caso de predios industriales abandonados y contaminados, los denominados *brownfields*. En ellos las normas de calidad ambiental suelen hacer difícil que el propietario privado invierta en reciclar el suelo sin un apoyo o incentivo público. Además, dificultan la venta de las tierras, ya que el nuevo dueño afrontaría el mismo problema. Es frecuente que la contaminación de los suelos se acumule en el transcurso de décadas, tiempo durante el cual la propiedad pudo cambiar varias veces de manos y muy probablemente antes de que se impusieran las normas de calidad ambiental, en tanto el cambio de uso del suelo requerirá su limpieza en plazos y a un costo que el dueño actual no puede pagar.

La prestación inadecuada de servicios públicos o infraestructura empeora la situación de áreas en proceso de deterioro. Los malos servicios de limpieza de calles y recolección de basura, la abundancia de baches en caminos y calles, el suministro deficiente o intermitente del agua, la carencia de escuelas, consultorios clínicos y parques, y la falta de acceso al transporte público y a la seguridad pública, entre otros, son causa directa de deterioro urbano al impulsar a las familias a abandonar estos lugares —cuando pueden pagar viviendas en otras localizaciones— y disuadir a las actividades económicas de mayor rentabilidad de instalarse en estas áreas.

Otra forma de regulación que genera deterioro es el control de arriendos de viviendas que afecta a las zonas céntricas de muchas ciudades y que casi invariablemente tiene efectos negativos sobre la conservación de los edificios residenciales y desalienta la inversión en nuevas viviendas para alquiler. Con el objeto de proteger a las familias de ingresos bajos es común que las autoridades limiten las alzas del canon de arriendo de viviendas de costo moderado, lo que conduce a un desajuste del rendimiento de las propiedades bajo control respecto al rendimiento de propiedades similares no sujetas a control. En estas condiciones, los propietarios no tienen incentivos para invertir en nueva vivienda para arrendamiento, rehabilitar los edificios o hacer una adecuada operación y mantenimiento. A la larga, la política de control de arriendos no beneficia más que a un grupo de familias privilegiadas que tienen acceso a viviendas de alquiler controlado y perjudica a todas las demás familias que no consiguen vivienda en arriendo al no ampliarse la oferta de este tipo de viviendas. De hecho, si el valor del suelo se eleva, el control de arriendos acelera el proceso de deterioro, ya que provee un incentivo adicional para no realizar el mantenimiento de los edificios y se acelera el proceso de obsolescencia física, desencadenando su demolición por causa de insalubridad o peligro público y el destino de la tierra a usos no regulados.

**Recuadro 1.2****Normativas urbanísticas**

Las normas de uso del suelo y edificación protegen el bien común y el uso eficiente de la infraestructura determinando los usos y densidad de construcción de las fincas urbanas. Las normas de uso del suelo generalmente definen usos exclusivos (por ejemplo, residencial o industrial) o mixtos (comercial y de servicios) y las áreas de protección ecológica o peligrosas, con el objeto de evitar conflictos de uso que afecten el bienestar de los habitantes o usuarios. Las normas de edificación definen el volumen máximo de edificación que se permite en una finca y se expresan en términos de: coeficientes de constructibilidad, que limitan el volumen total de edificación que se puede levantar en un terreno; y de ocupación en primer piso, que determinan la proporción de la finca que se puede ocupar con edificios y la que debe quedar libre. Las normas de edificación también definen la volumetría de los edificios al determinar la forma de adosamiento de edificaciones (continua, pareada, aislada), los retiros de la línea de edificación (antejardines, espacios de uso público) y las rasantes que garantizan el soleamiento y la ventilación de los edificios vecinos.

A menudo el deterioro urbano resulta de la combinación de algunos o todos los factores anteriores. Como se decía anteriormente, el sector privado —propietarios e inversores inmobiliarios— no tiene ni instrumentos ni incentivos para abordarlos. Si bien a todos los propietarios individuales del área les convendría la recuperación de los predios industriales o el desarrollo de los terrenos baldíos, o la eliminación de la condición de deterioro generalizado que afecta al área donde se encuentran sus propiedades, a ninguno le conviene ser el primero en hacerlo ya que el valor de sus propiedades recuperadas se vería disminuido por el deterioro de las propiedades, el espacio público y la infraestructura circundantes. A los propietarios les conviene ser los últimos en realizar inversiones de recuperación o desarrollo de los predios para que así el valor de sus propiedades se vea aumentado por las inversiones de los otros. El único actor que puede resolver este problema de coordinación es el gobierno de la ciudad, el cual además es responsable de cuidar del espacio público y facilitar el transporte y los servicios de utilidad pública. Todo esto lleva a la conclusión de que para prevenir o revertir el deterioro urbano se requiere una acción pública que neutralice las fallas de mercado, elimine los problemas que genera el mal gobierno urbano y resuelva el problema de coordinación que enfrentan los inversores privados.

### *Los costos sociales del deterioro urbano*

La inacción frente al deterioro y abandono de vastos terrenos centrales tiene múltiples costos sociales. El más visible es la infrautilización o desaparición de los bienes públicos urbanos de estas áreas, entre los que figuran parques, espacios de recrea-

ción, áreas patrimoniales y a veces áreas escénicas como frentes marítimos, fluviales o lacustres (Cernea, 2001; Whitehead, 1983). Como es bien sabido, el valor económico de estos recursos es el resultado de una articulación colectiva, a menudo latente, de la demanda que no puede racionarse a través de cobros o tarifas de acceso a servicios que se entreguen a un usuario particular. Esos recursos, por lo menos en parte, proporcionan beneficios que son no competitivos y no excluibles. En consecuencia, se requiere una acción colectiva para su suministro, sostenimiento y mantenimiento, dado que es poco probable que algún individuo se haga responsable de los costos de su prestación sin tener la posibilidad de obtener beneficios. Cabe destacar también los costos que el abandono de estas áreas impone a la comunidad residente ya que la espiral de decadencia se vincula con una creciente incidencia de delitos y el deterioro de los equipamientos que afecta la calidad de los servicios, por ejemplo los de salud y educación. En las áreas deterioradas o semiabandonadas de las ciudades se observa generalmente una incidencia mayor de patologías sociales, como la violencia callejera y el tráfico de drogas, que en el resto de la ciudad. Esto es el resultado de complejos procesos sociales y espaciales, entre los que tiene una alta incidencia la mayor impunidad (real o percibida por los perpetradores) que estas acciones tienen en áreas donde hay escaso control social por parte de los residentes o poca presencia del gobierno. Esta situación estigmatiza tales áreas enfrentándolas a dos tipos de segregación respecto al resto de la ciudad: espacial, porque son áreas donde no se puede ir, y temporal, porque son áreas donde es peligroso ir a ciertas horas (Dammert, 2001).

Además, el deterioro urbano conlleva como costo social adicional la pérdida gradual del disfrute de los beneficios públicos de visitar un barrio, malecón o parque público bien mantenidos y que funcionan adecuadamente.

Dado que no es conveniente para los inversores privados invertir en áreas deterioradas ni es fácil para los gobiernos municipales atender estos problemas en forma coherente, a menudo se cede a la tentación de abandonarlas y continuar abriendo el uso de nuevas y menos eficientes áreas urbanas mediante el desarrollo de suburbios y terrenos periféricos, los denominados *greenfields*. Esta tendencia, si bien es más costosa en lo tocante a suministro de servicios públicos por habitante (particularmente en las zonas periurbanas de baja densidad), resulta más fácil de planificar y construir. Un estudio realizado en 1987 para Santiago de Chile estimaba en más de US\$5.000 el mayor costo de instalar a un nuevo residente en la periferia urbana respecto a situarlo en el centro consolidado de la ciudad (Corporación para el Desarrollo de Santiago, 1987). En este cálculo se incluyeron todos los costos de desarrollar tierras periféricas para usos residenciales (infraestructura de agua potable, alcantarillado, drenaje, electricidad, gas, telefonía, vialidad local, servicios de salud, educación y recreación), sin incluir los costos mínimos de ampliar la infraestructura troncal. Muy pocos de esos costos son pagados directamente por el agente inmobiliario privado que promueve y vende viviendas en la periferia. Por esta razón, las consideraciones de mayor facilidad de acceso a suelo y economías de escala al operar en predios grandes y desocupados desplazan de las preocupaciones de los inversores inmobiliarios cualquier otra consideración sobre los costos no directos (o sociales) asumidos por la ciudad al continuar ampliando el área urbanizada con nuevas subdivisiones.

<b>Cuadro 1.2 Factores determinantes en los diferenciales de costos sociales: desarrollo de terrenos periféricos versus recuperación de áreas urbanas centrales</b>		
<b>Elemento de costo</b>	<b>Desarrollo de terrenos periféricos</b>	<b>Recuperación urbana</b>
Uso del suelo	De baja densidad; se compensa con los bajos costos del suelo	De alta densidad, que compensa los altos costos del suelo
Aprovechamiento de recursos públicos y privados existentes	No tiene aplicación general	Amplias oportunidades para aprovechar e incrementar recursos públicos y privados existentes bajando los costos de los servicios públicos
Costos de servicios sociales por hogar	Costos de inversión y operación por hogar similares a la recuperación urbana. La baja densidad implica altos costos de acceso	Costos de inversión y operación por hogar similares al desarrollo de terrenos periféricos. La alta densidad implica menores costos de acceso
Infraestructura, accesibilidad y costos de transporte público	Tanto inversión como operación y mantenimiento por hogar, relativamente caros	Tanto inversión como operación y mantenimiento por hogar, relativamente baratos
Costos unitarios de construcción privada	Costo relativamente bajo por metro cuadrado en construcciones de baja densidad y/o baja altura	Costo relativamente alto por metro cuadrado en construcción de alta densidad o en altura
Costos de planificación	Planificación relativamente sencilla y barata. Generalmente los terrenos no plantean problemas especiales. Negociaciones entre los interesados relativamente directas	Planificación compleja y cara por la necesidad de considerar estructuras existentes; los regímenes complejos de propiedad de la tierra; la necesidad de reasentamientos y los conflictos de intereses entre los participantes

Por tanto, el hecho de que la recuperación de áreas urbanas centrales constituya una opción de desarrollo urbano viable depende en gran medida de la voluntad pública para reducir los costos sociales del abandono de éstas y del crecimiento por expansión del área urbanizada. También depende del nivel de demanda de terrenos urbanos centrales, lo que a su vez es una función del crecimiento de la población, el crecimiento de la economía urbana y el nivel de riqueza de la población, y de factores culturales y preferencias de los consumidores. En principio, la recuperación de áreas centrales se tornará más atractiva como primera opción cuando se dé una combinación de crecimiento de la población y expansión de la economía urbana, niveles crecientes de ingreso de la población, y baja capacidad del sector público para ampliar los servicios públicos hacia la periferia en baja densidad.

**Cuadro 1.3****Costos diferenciales de incorporar un nuevo residente en Santiago de Chile, 1985**

Como parte de los estudios realizados para la recuperación del área central de Santiago de Chile, la Corporación para el Desarrollo de Santiago realizó una estimación de la diferencia de costos de inversión que suponía incorporar un nuevo habitante en la periferia de la ciudad o en el barrio Poniente del centro, que se encontraba en proceso de abandono y deterioro. Se consideraron los costos de expansión de la infraestructura de redes y de los equipamientos urbanos suministrados por el sector público.

Los costos calculados para incorporar un nuevo habitante en la periferia son de dos tipos: a) los necesarios para homogeneizar el nivel de servicio con los niveles del centro de la ciudad, ya que el barrio Poniente tenía dotaciones de infraestructura y servicios muy superiores a los de los barrios periféricos donde se localizaba la población objetivo del programa de recuperación, esto es, familias de ingresos medianos y medianos bajos; y b) los costos de ampliación de las infraestructuras y servicios para satisfacer las necesidades de los nuevos habitantes. Los costos del equipamiento incluyen la dotación de infraestructura y el valor presente de los costos de funcionamiento y mantenimiento descontados al 11%.

Las diferencias de costo que se encontraron reflejan el hecho de que el barrio Poniente tenía redes y equipamientos con capacidad ociosa y que los barrios periféricos eran deficitarios.

**Costos diferenciales de incorporar un nuevo habitante en la periferia o el centro de Santiago de Chile (cifras en US\$ de 1987)**

	Centro	Periferia
<b>Infraestructura</b>	<b>157</b>	<b>652</b>
Agua potable	40	208
Eliminación de aguas servidas	11	86
Eliminación de aguas pluviales	-	11
Abastecimiento de energía eléctrica	98	141
Vías de acceso y circulación	8	206
<b>Equipamiento</b>	<b>163</b>	<b>5.058</b>
Salud	-	208
Educación	-	3.608
Vigilancia policial	100	1.198
Deportes y recreación	63	44
<b>Total</b>	<b>320</b>	<b>5.710</b>

Fuente: Corporación de Desarrollo de Santiago, 1987

La educación de la comunidad sobre los valores patrimoniales y culturales de las áreas centrales influye sobre las preferencias de algunos consumidores, que por estas razones las valoran como lugar de residencia o negocios. La congestión del tránsito y el aumento de los tiempos de recorrido puede también, a largo plazo, afectar las preferencias de los consumidores y valorar las localizaciones centrales. La

presencia en las áreas centrales de activos urbanos con fuertes dimensiones de bienes públicos, como los centros históricos, distritos ribereños o costeros (malecones) y parques públicos, ayuda a inclinar la balanza hacia la opción de recuperación.

## El proyecto de recuperación urbana. Base de la acción pública

### *El concepto y la práctica de la recuperación urbana*

Cuando se habla de recuperación de áreas urbanas se alude a la variedad de intervenciones que un gobierno puede emprender para mejorar las condiciones e intensificar el uso de una zona urbana ya existente para acomodar población y actividades económicas, en oposición a las acciones destinadas al desarrollo de nuevas áreas urbanas en terrenos periféricos para acoger nueva población y actividades económicas. La literatura técnica sobre desarrollo urbano es poco precisa cuando hace referencia a las intervenciones sobre áreas urbanas existentes, ya que se emplean indistintamente y con bastante laxitud términos como *mejoramiento urbano*, *rehabilitación urbana*, *regeneración urbana*, *revitalización urbana*, *recuperación urbana* y *renovación urbana*. Sin embargo, se dan con cierta recurrencia características distintivas en el uso de esos términos que permiten mayor precisión sobre su significado. Haciendo énfasis en las dimensiones económicas o físicas del proceso de desarrollo urbano, los términos mejoramiento y renovación tienen una fuerte connotación física por cuanto ponen el acento en acciones sobre el entorno construido. Por otra parte, rehabilitación, revitalización, regeneración y recuperación son términos que tienen una connotación económica y social de mayor peso, aunque sin descartar la dimensión física de las intervenciones. Cuando se centra la atención en la naturaleza de las transformaciones físicas en las áreas objeto de intervención, se observa que al hablar de mejoramiento y rehabilitación urbana se pone énfasis en la preservación de las estructuras físicas existentes, en tanto que regeneración, revitalización, renovación y recuperación urbana denotan una combinación más liberal de acciones de preservación de las estructuras viejas, con demolición de algunas de ellas y recuperación de otras.

En el presente documento se utiliza el término recuperación de áreas urbanas centrales por cuanto es el que mejor transmite la idea del equilibrio que es necesario lograr entre las intervenciones de preservación de estructuras existentes y el reemplazo o transformación de otras para lograr los objetivos de desarrollo socioeconómico y aprovechamiento pleno del potencial de desarrollo de las áreas centrales. En consecuencia, en este trabajo se entenderá por *recuperación de áreas urbanas centrales* el proceso a través del cual se promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos.

Las características que adopte este proceso y los instrumentos que se usen para ejecutarlo dependen en no menor medida de la tradición legislativa y urbanística del país donde tiene lugar. Ésta determina no sólo la naturaleza de las relaciones

entre los distintos niveles de gobierno que tienen incidencia sobre el desarrollo urbano y sus respectivas atribuciones, sino también la forma como los sectores público y privado pueden cooperar en la planificación y ejecución de los programas de recuperación urbana. Newman y Thornley (1996) distinguen cuatro “familias” o tradiciones en los ordenamientos jurídicos y administrativos de Europa occidental: las tradiciones británica, napoleónica, germánica y escandinava. De éstas, la tradición napoleónica fue traspasada a América Latina, con variaciones entre los países que pertenecieron a la órbita imperial española, y a Brasil, por la influencia portuguesa. Interesa además mencionar brevemente las características de las familias británica y germánica por cuanto enmarcan algunos de los casos analizados y hacen posible el uso de instrumentos de asociación público-privada que son de interés operativo para la mejor ejecución de programas de recuperación urbana.

La tradición jurídica británica está basada en el Derecho Consuetudinario (*Common Law*), que construye la legislación sobre la base de precedentes jurídicos y cuyo ordenamiento administrativo en el orden local entrega el poder de decisión a comités políticos. Esta tradición tiene marcadas diferencias con la tradición napoleónica, que tiende a usar normas jurídicas abstractas que codifican por adelantado las situaciones sujetas al imperio de la ley. La tradición administrativa concede más autoridad al ejecutivo y a la estructura administrativa que lo sustenta. La tradición germánica, fuertemente influida por la ley romana, otorga gran importancia a la Constitución escrita pero evolucionó en un contexto de débil autoridad centralizada que condujo a que las distintas regiones (*länder*) tengan sus propias constituciones, que muestran variaciones en la forma como establecen las relaciones entre los niveles de gobierno, provincias o condados (*kreise*) y comunidades o pueblos (*gemeinden*). Vale mencionar que por razones históricas existen en Alemania ciudades como Bremen y Hamburgo con rango de región (*länder*).

Estas tradiciones difieren también en la forma como tratan la propiedad de la tierra, factor clave para las operaciones urbanísticas de recuperación urbana. Todas las tradiciones reconocen limitaciones al derecho de propiedad por razón de interés público pero otorgan potestades diferentes a las entidades locales en su aplicación. Escapa al objetivo de este trabajo una discusión detallada del impacto de estas tradiciones sobre las operaciones urbanísticas. En el análisis de los estudios de caso abordados se hará referencia a los elementos pertinentes de estas tradiciones. Baste mencionar que en la selección de los casos se tomó en consideración este factor para tener casos representativos de las principales tradiciones que son pertinentes para América Latina.

Este ámbito del urbanismo operacional ha evolucionado notablemente en las últimas décadas beneficiándose del mejor conocimiento sobre los procesos económicos y sociales que determinan el desarrollo urbano, pero más significativamente, de una amplia práctica representada por un gran número de experiencias internacionales de recuperación urbana exitosas. Esta práctica se ha desarrollado en una gran variedad de contextos de desarrollo socioeconómico y con instrumentos operativos enraizados en una gran variedad de tradiciones legislativas y urbanísticas. Para efectos de este estudio y teniendo en cuenta las necesidades de América Latina,



se ha dado preferencia además de las experiencias de este continente a experiencias europeas basadas en sistemas legislativos de raíz napoleónica, que son los predominantes en la región. Con miras a ampliar el universo de instrumentos para la ejecución de programas de recuperación urbana y discutir otras experiencias exitosas, se incorporan al análisis experiencias fundadas en sistemas legislativos de raíz británica y germánica.

En las secciones que siguen, se discuten los aspectos más destacados de las intervenciones en materia de recuperación de áreas urbanas centrales sobre la base de la experiencia internacional recogida en la literatura especializada y en la revisión detallada de nueve estudios de caso que se abordan en los capítulos siguientes de este trabajo. Los casos analizados son experiencias de recuperación urbana recientes y exitosas y fueron seleccionados basándose en tres consideraciones. Se buscaron casos que:

- fueran representativos de situaciones comunes en las ciudades de América Latina, a saber: la rehabilitación de áreas abandonadas o infrautilizadas; intervenciones orientadas a modificar la tendencia de crecimiento de las ciudades; y la recuperación de áreas urbanas deterioradas;
- hubieran sido ejecutados en ciudades de distinto tamaño y en países con distintos niveles de desarrollo socioeconómico; y
- utilizaran distintos instrumentos operativos en diferentes contextos jurídicos institucionales.

Asimismo, se procuró que los casos se desarrollaran en ciudades de distinto tamaño y con diferentes formas de inserción internacional. Es así como los casos seleccionados incluyen experiencias en grandes ciudades tanto de países desarrollados, como Londres, París y Washington, como de países en desarrollo, como Buenos

Figura 1.3

Características de los casos estudiados

## RECUPERACIÓN DE ÁREAS ABANDONADAS



Nivel de desarrollo: US\$12.300  
Tradición urbanística: Napoleónica

### PUERTO FLUVIAL

190 Há

### HAMBURGO

Población: 2,6 millones

### ALEMANIA

Nivel de desarrollo: US\$25.100

Tradición urbanística: Germánica

### MUELLES

2.146 Há

### LONDRES

Población: 7,6 millones

### REINO UNIDO

Nivel de desarrollo: US\$23.500

Tradición urbanística: Sajona



## MODIFICAR TENDENCIAS DE CRECIMIENTO

### BERCY

280 Há

#### PARÍS

Población: 9,6 millones

#### FRANCIA

Nivel de desarrollo: US\$24.200

Tradición urbanística: Napoleónica



### ÁREA CENTRAL

14 Há

#### BILBAO

Población: 1,0 millón

#### ESPAÑA

Nivel de desarrollo: US\$19.500

Tradición urbanística: Napoleónica



### EIX MACIÀ

44 Há

#### SABADELL

Población: 0,2 millones

#### ESPAÑA

Nivel de desarrollo: US\$19.500

Tradición urbanística: Napoleónica



## RECUPERACIÓN DE ÁREAS CENTRALES

### PENN QUARTER

71 Há

#### WASHINGTON D.C.

Población: 3,9 millones

#### ESTADOS UNIDOS

Nivel de desarrollo: US\$34.100

Tradición urbanística: Sajona



### CENTRO HISTÓRICO

340 Há

#### QUITO

Población: 1,8 millones

#### ECUADOR

Nivel de desarrollo: US\$3.200

Tradición urbanística: Napoleónica



### BARRIO CENTRO

1.200 Há

#### SANTIAGO DE CHILE

Población: 5,0 millones

#### CHILE

Nivel de desarrollo: US\$9.500

Tradición urbanística: Napoleónica



Nivel de desarrollo medido en PIB por habitante, paridad de poder adquisitivo en US\$ en 2000. La población corresponde a la del área metropolitana.

Aires y Santiago de Chile. Esas ciudades son, asimismo, capitales nacionales, y una de ellas, Londres, es una de las “ciudades globales” donde se concentran las funciones de comando y control de la economía globalizada (Sassen, 1991). Los casos analizados incluyen también ciudades de tamaño medio de países desarrollados, como Hamburgo (Alemania), Bilbao y Sabadell (España) y de países en desarrollo, como Quito (Ecuador). Entre los casos de América Latina los hay de países con niveles medianos de desarrollo, como Argentina y Chile, y con niveles bajos de desarrollo, como Ecuador.

Los casos estudiados incluyen programas que utilizan instrumentos operativos provenientes de contextos legislativos de origen británico y germánico, como los de Londres, Washington, D.C. y Hamburgo, que aunque no se emplean en América Latina han permitido el desarrollo de instrumentos urbanísticos pertinentes para el diseño y ejecución de programas de recuperación urbana. La mayoría de los casos se desarrollan en contextos legislativos basados en la tradición napoleónica, como los casos españoles (Bilbao y Sabadell) y francés (París) y los latinoamericanos de Buenos Aires, Santiago de Chile y Quito. El área de recuperación urbana de los casos seleccionados cubre en todos los casos una proporción relativamente menor de la zona total urbanizada de sus respectivas ciudades; sin embargo, se abordan áreas centrales de importancia para su desarrollo urbano futuro. De interés para este estudio es que los casos analizados, además de ser representativos de los principales tipos de problemas pertinentes para América Latina, han usado una gran variedad de instrumentos operativos cuyo análisis aporta enseñanzas importantes.

La experiencia recogida en los casos analizados indica que para lograr los objetivos de recuperación social, económica y física de áreas urbanas centrales, se requiere la acción concertada de actores públicos y privados en torno a un proyecto urbano integral de transformación y desarrollo a largo plazo capaz de modificar la imagen de deterioro del área y atraer nuevos usuarios. Estos procesos por lo general benefician a áreas urbanas que por su grado de deterioro, abandono o concentración de problemas sociales, suscitan el interés de la opinión pública y reclaman acciones coordinadas por parte de los poderes públicos y de los sectores privados interesados. La obtención de un amplio consenso de todos los actores involucrados sobre el futuro del área es una condición necesaria para el éxito de las operaciones de recuperación y para conseguir que se sostengan en el tiempo. La correcta asignación de responsabilidades entre los actores es otro factor necesario para el éxito de estas operaciones, el sector público debe abocarse al mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos, mientras que el sector privado, al desarrollo de proyectos rentables. Sin embargo, el lanzamiento y la durabilidad del proceso requieren el liderazgo público y la participación activa de todos los actores interesados para mitigar los impactos negativos del proceso sobre la población de ingresos bajos y otros grupos vulnerables que usan estas áreas. El hacerse cargo de estas responsabilidades constituye un complejo problema de política pública. La planificación y ejecución de programas de recuperación urbana representan un difícil desafío institucional y financiero que sólo puede resolverse con la participación activa de todos los actores interesados: gobierno de la ciudad, comunidad organizada, propietarios, inversores inmobiliarios, empresas y familias, así como su apoyo activo a un proyecto urbano común.

### *La estrategia de intervención, el proyecto urbano y la estructura de gestión*

Este papel preponderante del proyecto urbano como instrumento orientador de las intervenciones surge del hecho de que los instrumentos tradicionales de planeamiento urbano no se ajustan bien a las necesidades de la recuperación de áreas urbanas centrales deterioradas o abandonadas. El plan director, plan maestro o plan general municipal intentan asegurar el bien común definiendo los usos del suelo y las características de la construcción permitida parcela a parcela o por zonas uniformes. De naturaleza eminentemente estática, estos instrumentos buscan materializar una imagen-objetivo de largo plazo para el área objeto de planificación controlando los usos a que se destina el suelo urbanizado —suelo desarrollable, de protección o de uso público— y regulando las características de la edificación que se construye en las parcelas edificables. No permiten visualizar las múltiples dimensiones del cambio social, económico y físico requerido para recuperar un área central deteriorada ni organizar coherentemente el proceso de ejecución de las múltiples intervenciones públicas y privadas que la harían factible. Estas formas de planeamiento general de la ciudad son apropiadas cuando hay un crecimiento expansivo de la ciudad pero se adaptan mal a guiar los procesos de concertación requeridos para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento basado en el uso eficiente de los espacios internos de la ciudad. Más aún, sus características no les permiten resolver los múltiples conflictos entre interesados que usualmente se presentan en las áreas urbanas deterioradas donde se enfrentan los intereses de los beneficiarios del deterioro —familias de ingresos bajos, actividades económicas de baja productividad o informales— con los intereses del gobierno de la ciudad de usar mejor estas áreas protegiendo, rehabilitando y desarrollando el patrimonio de bienes públicos que contienen, y de los propietarios e inversores inmobiliarios interesados en ellas.

Se requieren nuevas formas de gestión de las intervenciones urbanísticas, las cuales, aunque en la práctica diferirán caso por caso y ciudad por ciudad, deben atenerse a algunos principios generales para tener éxito. Este trabajo se aboca a discutir tales principios sobre la base de un análisis de los mecanismos de coordinación de la interacción público-privada identificados en los estudios de caso a fin de facilitar su extrapolación inteligente a otros contextos, proceso que permite acortar la conformación y consolidación institucionales y la adquisición de experiencia operativa que siempre precede a los casos de recuperación urbana exitosos.

La necesidad de una actuación concertada de parte de los actores públicos y privados (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) surge de las limitaciones que enfrenta cada uno de ellos para ejecutar independientemente acciones en áreas urbanas centrales deterioradas. Como se mencionara anteriormente, los promotores privados por sí solos carecen de los mecanismos institucionales y de gestión para promover la recuperación de áreas centrales. Además, sus objetivos no incluyen el abordar las múltiples dimensiones sociales y físicas de estos problemas, sino sólo los de hacer buenos negocios inmobiliarios. Por su parte, el sector público, que sí tiene como objetivo esta recuperación, necesita socios privados para movilizar los

vastos volúmenes de recursos requeridos para obtener los resultados de transformación deseados. A su vez, la comunidad organizada tiene la capacidad de dar apoyo político continuo a las acciones públicas y validar la probidad y adecuación de las acciones conjuntas de los actores públicos y privados. Finalmente, los procesos de recuperación deberán ser capaces de capturar el interés de los consumidores —familias, individuos, empresas, comercios—, que al comprar o arrendar el espacio construido en las áreas de recuperación sustentarán el proceso a largo plazo.

La construcción de una estructura de gestión que permita la convergencia simultánea y constructiva de los intereses y potenciales de todas las partes interesadas es el mayor desafío que enfrentan la autoridad pública, los promotores privados y la comunidad al abordar la ejecución de un proyecto urbano de recuperación de áreas centrales. Para encarar este desafío se requieren un planeamiento y una gestión que permitan:

- Lograr una convergencia de los objetivos de las partes interesadas resolviendo los conflictos de interés que siempre surgen y permitiendo acordar medidas compensatorias para los afectados por el proceso de recuperación.
- Mantener y actualizar la vigencia de la imagen-objetivo acordada por las partes durante el largo proceso de ejecución de las acciones de recuperación.
- Afrontar de forma flexible los problemas e incertidumbres inherentes a intervenir en una estructura urbana consolidada y en evolución.
- Poner en práctica un planteamiento de ejecución y financiación que dé solución a los problemas de coordinar en el tiempo y en el espacio intervenciones multidimensionales sobre el congestionado medio físico, económico y social donde se interviene y de compartir adecuadamente entre las diferentes partes los riesgos y rendimientos de las inversiones.

Esto se logra definiendo, con amplia participación y consenso, una imagen-objetivo de largo plazo que propone una visualización y cuantificación de las transformaciones económicas, sociales y físicas previstas para el área de intervención, el denominado “proyecto urbano”. El proceso de formulación del proyecto urbano es generalmente largo y, en la mayoría de las experiencias internacionales, el producto de esfuerzos iterativos de consulta y reformulación de las propuestas originales hasta acomodar la mayor parte de las preocupaciones de los actores involucrados y acordar las compensaciones para los intereses justos que no pueden ser acomodados. El proyecto urbano, si está fundado en un sólido conocimiento de los problemas y potenciales del área, es un instrumento útil para obtener los consensos necesarios. Asimismo, es un instrumento central para la construcción de valor inmobiliario en el área ya que delinea una imagen-objetivo de la transformación propuesta, identifica la demanda que ésa podría satisfacer y determina el potencial de desarrollo de los distintos paños de suelo o edificaciones y, por ende, su valor inmobiliario.

Por otra parte, al concertar los intereses y voluntades de los actores, el proyecto urbano reduce la incertidumbre sobre el futuro del área facilitando la estructuración de operaciones inmobiliarias. El proyecto urbano a menudo se traduce en ordenanzas especiales de uso y edificación sancionadas por el gobierno local. Es necesario procurar que esta acción de la administración que busca dar estabilidad y

credibilidad al proyecto no genere inflexibilidades que impidan su futura adaptación a las circunstancias cambiantes del desarrollo urbano. La flexibilidad en la construcción del proyecto urbano depende de la estructura de gestión que se adopte. Son las decisiones de las instituciones involucradas y la capacidad que tengan de absorber el cambio las que determinarán el curso que tome el proceso de recuperación. Por esta razón, proyecto urbano y estructura de gestión son interdependientes y deben ser cuidadosamente estructurados muy al inicio del proceso. Un proyecto urbano sin institucionalidad de gestión es una idea sin posibilidad de concreción. Una estructura de gestión sin un proyecto urbano se parece a un navío sin rumbo.

En el plano mediático, operaciones llevadas a cabo en grandes polígonos, como el caso de la zona de los muelles de Londres o Puerto Madero en Buenos Aires, han captado la atención del gran público y, en muchos casos, se persigue el impacto mediático como una de las estrategias para cambiar la imagen de una ciudad o área deteriorada. Uno de los casos emblemáticos del aprovechamiento de esta función del proyecto urbano es el de Bilbao, que está transformando una ciudad industrial deteriorada en una ciudad de servicios de última generación y destino cultural y turístico. Ese proyecto ha reforzado la imagen de cambio y modernización incorporando la construcción de edificios e infraestructuras diseñados por arquitectos fuertemente mediatizados, como son Norman Foster en el diseño del sistema de metro y Frank Gehry en el del nuevo Museo Guggenheim.

Un segundo papel desempeñado por el proyecto urbano es el de orientar y estructurar el proceso de reorganización interna del área de recuperación a partir de la introducción de uno o varios elementos que modifican tendencias de crecimiento o promueven nuevas funciones. Esas nuevas funciones actúan como catalizadores del proceso de recuperación del sector urbano, como agentes inductores de la transformación. El proyecto urbano se promueve basándose en estas intervenciones catalíticas y es el instrumento operativo que hace posible la transformación del sector de la ciudad objeto de reforma.

El primer caso reconocido históricamente de creación de un subcentro urbano no espontáneo o histórico es el Rockefeller Center, en Nueva York. Iniciado justo después de la crisis de 1929, los promotores proyectaron un conjunto inmobiliario multiuso sobre 10 hectáreas de suelo perteneciente a la Universidad de Columbia y situado muy al norte de lo que era considerado hasta entonces el centro urbano de la ciudad. Para atraer el interés de los consumidores se proyectaron una serie de actividades diversas y complementarias que debían constituir un programa inmobiliario integral y otorgar al conjunto el necesario carácter de nueva centralidad. El esfuerzo se concentró en la realización de dos teatros, el Radio City Music Hall y el Center Theatre, hoy derribado, los estudios NBC, centros comerciales, un hospital, un museo de ciencias naturales, un museo de arte moderno, restaurantes y jardines y la conocida gran plaza para patinar. Todo este conjunto debía actuar como elemento de atracción, convirtiendo un lugar prácticamente desértico en un gran centro capaz de interesar a empresas y familias para que alquilaran, en pleno periodo de recesión económica, el gran número de metros cuadrados construidos de oficinas y apartamentos y que, en definitiva, era el objetivo del negocio inmobiliario. Más recientemente, se

cuentan el ya mencionado caso de Bilbao, que introdujo actividades culturales en el corazón del área de recuperación y los del barrio de Bercy en París, cuya recuperación se asoció a la instalación en el área de nuevos equipamientos de escala nacional (la Biblioteca Nacional) y metropolitana (el Palacio de Deportes) y oficinas del Gobierno central (el nuevo Ministerio de Finanzas).

Cabe destacar que el proyecto urbano como instrumento de gestión no es útil en todos los casos. Es particularmente adecuado cuando el programa de recuperación urbana intenta modificar la tendencia de crecimiento de un área o aprovecha oportunidades de desarrollo ofrecidas por áreas infrautilizadas. En esos casos, entre los que se cuentan los discutidos en los capítulos 2 y 3, una parte del atractivo del programa —y del potencial de retornos económicos que ofrece— es la creación de una nueva imagen para el área. Sin embargo, los programas que buscan recuperar una amplia área urbanizada, como en los ejemplos analizados en el capítulo 4, no han formulado un proyecto urbano definido sino que se han abocado a poner en práctica un conjunto coherente de medidas de planificación, de incentivos económicos y de facilitación para promover los cambios deseados en la dinámica económica, social y física del área. Esas medidas incluyen desde inversiones públicas directas a mecanismos de incentivos y promoción para atraer inversiones privadas y nueva demanda para el espacio rehabilitado.

### *Alcance de las intervenciones de recuperación de áreas urbanas centrales*

Las características del proyecto urbano, o la complejidad de la coordinación de instrumentos requeridos para lograr los objetivos de la recuperación urbana, son muy específicas y varían ampliamente de situación en situación. En la experiencia internacional se ha dado una gran variedad de casos. A riesgo de simplificar demasiado experiencias generalmente complejas y con el fin de proveer un marco de referencia general para los casos que se discuten en los capítulos siguientes, se propone una categorización de experiencias y se dan ejemplos de los distintos tipos basados en la característica más destacada de cada caso y teniendo en cuenta que la mayoría de ellos contienen elementos de otras categorías.

- La recuperación y mejoramiento de áreas ribereñas o costeras (zonas de malecones), de los que hay buenos ejemplos como los del Malecón de Guayaquil (Ecuador), la recuperación de la Barceloneta en Barcelona (España), el Riverfront 2000 en Nueva Orleans (Estados Unidos) y la recuperación de las áreas ribereñas de la ciudad de Hamburgo (Alemania) analizada en el capítulo 2.
- Las intervenciones orientadas a modificar (aunque sea parcialmente) la tendencia de crecimiento de la ciudad mediante intervenciones de recuperación de áreas urbanas deterioradas y desarrollo de vacíos urbanos, como son los casos de París-Bercy (Francia), Sabadell y Bilbao (España), discutidos en el capítulo 3.
- Los casos de redesarrollo de zonas industriales abandonadas o *brownfields*, de las que existen abundantes ejemplos estadounidenses, y del desarrollo de terrenos portuarios abandonados, como los programas de desarrollo de la

zona de muelles de Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina) y el proyecto de los Docklands de Londres (Reino Unido), analizados en el capítulo 2. A este grupo pertenecen los proyectos de Rotterdam Kop van Zuid, en los Países Bajos, así como el desarrollo de zonas urbanas que circundan estaciones de ferrocarril, como los de Montevideo (Uruguay), Frankfurt (Alemania) y La Haya (Países Bajos).

- El desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte dentro de zonas urbanas, o de paso por ellas, que abren oportunidades para la revitalización urbana, como indica la reciente experiencia con las estaciones del tren de alta velocidad TGV (Train Grande Vitesse) de Europa, por ejemplo en Lille (Francia) y Zaragoza (España).

- Las iniciativas para revitalizar áreas centrales de uso mixto que no son patrimoniales (o contienen pocos bienes patrimoniales) pero están centralmente localizadas, como es el caso del barrio Poniente de Santiago de Chile (Chile) o el de la zona Este del centro de Washington, D.C. (Estados Unidos), examinados en el capítulo 4.

- Una categoría muy específica son las áreas urbanas patrimoniales, normalmente muy céntricas, que concentran monumentos o edificios protegidos y entornos de valor patrimonial, como son los ejemplos de los centros históricos de Quito (Ecuador), analizado en el capítulo 4, y el de Fes-Medina (Marruecos).

Las diferencias en el alcance de los programas de recuperación urbana conducen a muy diferentes proyectos urbanos y arreglos de gestión, que cubren un amplio espectro que va desde el bien definido proyecto urbano de *Bercy* en París — donde la imagen objetivo del futuro del área establece los principales usos del suelo, determina las particularidades de los edificios y define las características del nuevo parque, principal atractivo público y generador de valor inmobiliario en el área— hasta la falta de un proyecto urbano definido, como ocurre en el programa de recuperación de la zona este de Washington, D.C. (el Penn Quarter). Del mismo modo, las estructuras de gestión usadas en la ejecución varían significativamente, y esta variación tiene relación muy directa con el grado de participación del sector público en la ejecución del programa. Hay casos en que se crea una institución especial, a veces eminentemente pública, como en Londres con la London Docklands Development Corporation (Corporación de Desarrollo de los Muelles de Londres) y en otros el capital es mixto, como la Empresa del Centro Histórico de Quito. Otros casos se ejecutan a través de la acción de los órganos regulares de planificación y control del desarrollo urbano, como ocurre en Washington, D.C., donde no hay una entidad especializada a cargo del programa sino que éste es responsabilidad de los órganos de promoción del desarrollo económico y control del desarrollo urbano.

### ***El desarrollo económico, base de sustentación de la recuperación urbana***

La capacidad de la economía local para proporcionar puestos de trabajo y generar ingresos tributarios que permiten financiar servicios públicos es el principal factor determinante del bienestar de la población. Por esta razón, uno de los objetivos fundamentales de los procesos de recuperación de áreas centrales urbanas es promover el crecimiento económico. Este desarrollo económico proviene del crecimiento de las

actividades existentes y de nuevas actividades atraídas al área tanto por las ventajas de localización como por la recalificación del suelo o la remoción de las externalidades negativas.

Dar nuevo dinamismo a la actividad económica y generar empleos es el objetivo y resultado deseable de todos los proyectos analizados en el presente trabajo. En algunos casos, como los de Sabadell y Quito, atraer nueva actividad económica y empleos al área central era un objetivo explícito y fundamental. En otros, como en el de Bilbao, el programa de recuperación del área central era parte de un conjunto más amplio de intervenciones para dar nuevo dinamismo económico a toda la ciudad y su región metropolitana, siendo la contribución del programa de recuperación la de crear una nueva imagen urbana y el uso estratégico de vacíos urbanos para instalar nuevas actividades dinámicas. En otros, como los de Londres y Buenos Aires, la puesta en uso de activos urbanos infrautilizados permite generar espacio adicional para descongestionar distritos de negocios saturados donde los costos del suelo en rápido crecimiento empezaban a afectar su competitividad. El crecimiento económico local también puede ser inducido por la demanda de comercio minorista, servicios de educación, salud, esparcimiento y recreación que generan las familias que se instalan en el área, como es el caso del proyecto de Bercy en París.

El principal actor que puede dinamizar la economía de las áreas centrales es el sector privado, por lo que, parafraseando a Porter (1997), las áreas urbanas centrales, al igual que cualquier otra área de la ciudad, deben competir por inversiones y empleos y la mejor forma de hacerlo es convirtiéndose en lugares atractivos donde hacer negocios e invertir, tanto para los residentes como para los no residentes. Las áreas centrales tienen atractivos incomparables para algunos tipos de actividades económicas. Su ubicación central es muy conveniente para muchas de las actividades más dinámicas de la economía moderna orientada a proveer servicios a tiempo (*just-in-time*), por lo que siguen siendo buscadas por empresas de áreas tan diversas como: servicios a las empresas, almacenamiento y distribución de productos requeridos en cortos períodos de tiempo, procesamiento de alimentos, reproducción gráfica y digital, y manufacturas livianas, por citar algunos ejemplos. Las oportunidades para desarrollar este tipo de actividades surgen de dos fuentes principales: la demanda de los aglomerados (*clusters*) de actividades económicas ubicadas en la ciudad y su región metropolitana que demanden servicios en áreas centrales, y la demanda insatisfecha de la densa población de las áreas centrales de las ciudades.

Las intervenciones públicas para promover el desarrollo de las actividades existentes o de nuevas actividades económicas pueden ser de muy variada naturaleza. Entre las más usuales figura la generación de economías externas a través de la dotación de infraestructuras y el suministro de servicios. Las mejoras en la accesibilidad a las áreas en recuperación, el mejoramiento del suministro de energía y de servicios de agua y alcantarillado, y el mejoramiento de los espacios públicos son intervenciones que se encuentran en prácticamente todos los casos analizados y que contribuyen a cambiar la imagen de las áreas deterioradas, además de entregar mejores condiciones objetivas para el funcionamiento de empresas productivas o de

servicios. La oferta de suelo habilitado para usos productivos es una de las acciones que contribuyen a reducir los costos de instalación de nuevas empresas, que muchas veces son reticentes a cambiar de localización.

Una de las intervenciones públicas más eficaces para favorecer la instalación de empresas en las áreas centrales es la revisión de las normas y controles que afectan a su instalación y funcionamiento en esas áreas que, por lo general están sobrerreguladas. La revisión de las normativas de uso del suelo y de los códigos de edificación y mitigación de desastres, y de las normas sanitarias obsoletas, así como la creación de ventanillas únicas para obtener los permisos y certificaciones, tienen un gran impacto para atraer empresas. Asimismo, muchos gobiernos locales intervienen para facilitar el funcionamiento de los mercados locales de trabajo a través de programas de capacitación empresarial y laboral, y dan incentivos a la instalación de empresas de servicios financieros y no financieros cuya presencia hace las áreas de recuperación atractivas para la instalación de empresas productivas. Algunos de estos factores son influidos por políticas de los gobiernos locales mientras que otros lo son por políticas de responsabilidad de los gobiernos regional o nacional, y aun otros por políticas de responsabilidad del sector privado. Por ello, la asociación entre los sectores público y privado constituye un mecanismo eficaz para promover el desarrollo económico local. Un ejemplo de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno y el sector privado para la promoción del desarrollo económico en el área de recuperación es el de Bilbao, donde el Gobierno Autónomo del País Vasco ha prestado particular apoyo a la innovación tecnológica como base de nuevas industrias exportadoras, ha invertido fuertemente en infraestructura y el sector privado ha respondido reinvertiendo en el área.

Uno de los principales obstáculos a la inversión privada en áreas de recuperación urbana es el mayor riesgo (real o percibido) que enfrentan los inversores interesados en ellas. Ese obstáculo se ha superado modificando el perfil de riesgo-retorno de las inversiones privadas a través de mecanismos de política económica y fiscal como incentivos tributarios o subsidios directos, e instrumentos de gestión, como promover la acción concertada de los actores públicos y privados. Los casos analizados ofrecen numerosos ejemplos del uso de estos instrumentos para superar ese obstáculo. La Empresa del Centro Histórico de Quito asumió riesgos comerciales al emprender, en asociación con propietarios e inversores privados, inversiones pioneras para demostrar la factibilidad de vender espacio comercial rehabilitado y de nueva planta en el centro histórico de la ciudad. La Corporación para el Desarrollo de los Muelles de Londres ejecutó con recursos públicos y contribuciones de los promotores privados la ampliación de las redes viales y de transporte público necesarias para atraer clientes a las áreas de desarrollo, potenciando así las iniciativas comerciales, de oficinas y residenciales. En los casos en que los programas de recuperación se desarrollaron en periodos de bonanza económica, la reticencia de los inversores privados fue menor o estuvo centrada en algunos tipos de inversiones. En Buenos Aires, en la primera ronda de ventas de los edificios patrimoniales del antiguo Puerto Madeiro, aquellos que habían sido designados para usos residenciales obtuvieron menores precios que los designados para usos de oficinas. Esta diferencia de precio reflejó la

mayor incertidumbre de los inversores respecto al precio y la velocidad de venta de viviendas en un área sin tradición de usos residenciales. La Corporación Puerto Made-ro absorbió el menor rendimiento de estos edificios como parte del costo de conseguir usos diversificados en los edificios en recuperación.

Entre los incentivos para la promoción de inversiones inmobiliarias se han usado subsidios directos a la demanda, generalmente para promover inversiones en vivienda en áreas de recuperación, como en el caso de Santiago de Chile con el uso del Subsidio de Remodelación otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno central, que hace un aporte no reembolsable a los compradores de viviendas en áreas de recuperación y que cubre una parte del valor de venta de las propiedades (hasta el 20%, dependiendo del valor de la propiedad). La existencia de este subsidio atrajo familias de ingresos medianos a comprar viviendas en el área central con sus ahorros, el subsidio y préstamos hipotecarios otorgados por la banca privada. El aumento de la demanda potenciado por la disponibilidad del subsidio superó la reticencia inicial de los promotores privados, cuyas inversiones han contribuido a recuperar en 10 años una porción significativa del suelo vacante disponible en el primer anillo de crecimiento de la ciudad. También se han usado subsidios cruzados que traspasan parte de las utilidades que obtienen los negocios inmobiliarios en áreas con alta demanda en los mercados inmobiliarios para financiar inversiones (o cubrir parte de las pérdidas) en áreas de recuperación. Una forma de estos subsidios, usada en Nueva York y otras ciudades de los Estados Unidos, ofrece a inversores interesados en invertir en áreas de alta rentabilidad y rápido crecimiento de la ciudad la posibilidad de invertir en áreas de recuperación (o de vivienda de precio moderado) como condición para obtener bonificaciones en los coeficientes de constructibilidad. Los incentivos directos pueden también tomar la forma de incentivos tributarios, como los créditos al impuesto federal al ingreso que concede el Gobierno de los Estados Unidos a quienes invierten en la recuperación de edificios patrimoniales, sean edificios históricos designados por el Gobierno federal (crédito tributario del 20% de la inversión en obras que reúnen las condiciones exigidas) o edificios construidos antes de 1936 (crédito del 10%). Los proyectos son supervisados por el Servicio Nacional de Parques del Ministerio del Interior y los créditos tributarios otorgados pueden ser vendidos en el mercado, lo que los hace más atractivos para los inversores. La municipalidad de Recife, en el Brasil (al igual que otros municipios brasileños) exime del impuesto de servicios a las actividades económicas que se establezcan en inmuebles recuperados en las áreas prioritarias, como el Polo Bom Jesus en el centro histórico de la ciudad. Esta exención es un incentivo a los usuarios y no a los propietarios del suelo, ya que beneficia a los comercios y empresas que se establecen en el área de recuperación independientemente de su condición de tenencia (propietario o arrendatario). Asimismo, la municipalidad subsidia a los propietarios con la exención por 10 años del impuesto territorial a los inmuebles recuperados (Rojas, 1999).

En el uso de los incentivos tributarios, que no son más que otra forma de asignar recursos públicos, se debe procurar no subsidiar más de lo necesario. Esto ocurre cuando, por ejemplo, los incentivos se extienden más allá del período de lan-

zamiento de los programas y se mantienen a pesar de que alcancen dinamismo propio. Los incentivos deben ir dirigidos a premiar a los pioneros y no a generar rentas a los inversores que siguen la tendencia establecida por el sector público y los inversores pioneros. En algunos casos, el mercado hace esta selección en forma espontánea, como en el Subsidio de Remodelación que benefició la recuperación del área poniente del centro de Santiago de Chile. Los primeros proyectos residenciales se comercializaron con el beneficio del subsidio. Cuando el proceso de recuperación tomó impulso y aumentó la demanda de viviendas en esta localización central, subieron los precios y bajó el uso de los subsidios, sea porque los compradores aspiraban a viviendas de mayor valor (que no reunían las condiciones para el subsidio) o porque no consideraban beneficioso hacer el trámite adicional que significaba postular al subsidio, ya que éste, al disminuir según aumentaba el valor de las viviendas, representaba una proporción cada vez menor del precio. Esta evolución del uso del subsidio de remodelación en el centro de Santiago no invalida el papel que desempeñó este instrumento en desencadenar el proceso de recuperación; sin embargo, destaca el hecho de que en un buen diseño de los subsidios debe tenerse en consideración la reducción paulatina de los subsidios que benefician al área o a usuarios específicos, estrategia que permite hacer mejor uso de los siempre escasos recursos públicos. En el caso de la política seguida por muchos municipios brasileños, donde se mantienen los subsidios durante un período fijo de años, es muy probable que, una vez desencadenado el proceso de recuperación, los subsidios representen solamente mayores rentas para propietarios y usuarios ya suficientemente motivados por las utilidades que se están generando en esas áreas.

Otra de las limitaciones que se enfrentan para acelerar el desarrollo económico en las áreas deterioradas es la falta de crédito para financiar la expansión de actividades productivas o la compra de viviendas. Es conocida la reticencia de los bancos comerciales a prestar para proyectos localizados en áreas consideradas de alto riesgo. Las pequeñas y medianas empresas ubicadas en áreas de recuperación urbana son consideradas como más proclives a fracasar, y los activos inmobiliarios que se adquieren o entregan en garantía tienen menor valor de mercado y son más difíciles de liquidar. Esto conduce en ocasiones a que los bancos definan las áreas deterioradas o en fases iniciales del proceso de recuperación como áreas donde no otorgan crédito, a que exijan más garantías a las empresas o familias localizadas en ellas o bien a que incrementen las tasas de interés, o distintas combinaciones de estas medidas, todas ellas en detrimento del proceso de recuperación. En los Estados Unidos existe una legislación que impide la discriminación en el crédito, incluida la discriminación por áreas (además de raza, sexo, religión y origen étnico). Asimismo, se han desarrollado Bancos Comunitarios de Desarrollo manejados por entidades sin fines de lucro y orientados a prestar a los negocios localizados en las áreas deprimidas o en proceso de recuperación. Esos bancos no sólo aumentan la disponibilidad de crédito sino que proveen asesoría técnica a actividades económicas generadoras de empleo y dinamizadoras de la economía local. El Gobierno federal tiene un programa de Zonas Empresariales que provee financiamiento a los gobiernos locales para facilitar asistencia técnica y entrega subsidios públicos iniciales para la instalación de empre-

sas que generen empleo local en áreas deprimidas de las ciudades. Asimismo, existen Zonas de Mejoramiento de Negocios, que son asociaciones de empresarios de un área que hacen contribuciones voluntarias a una organización de su creación y dirección para financiar inversiones que mejoren el entorno de la actividad comercial en el área y fomenten el crecimiento de tal actividad instalada en ella.

La evidencia sobre la eficacia de los subsidios para atraer empresas a las áreas de recuperación es mixta, ya que hay pruebas abundantes de que constituyen un factor muy secundario a la hora de que los empresarios elijan la localización para una nueva empresa o decidan expandir sus negocios. Porter (1997) argumenta que en estas circunstancias, el grueso de los subsidios termina en manos de empresas que de todas maneras se habrían localizado en la zona empresarial por las ventajas competitivas del área. Cuando algunas empresas son atraídas a esas áreas por los subsidios, generalmente no resultan sostenibles a largo plazo.

Un tercer grupo de medidas públicas facilitan el acceso al financiamiento a los promotores de proyectos de recuperación. En muchas ocasiones los gobiernos nacional o local otorgan Garantías Públicas sobre préstamos contratados por los promotores de programas de recuperación urbana, lo que les permite financiarse a menor costo haciendo viables muchos proyectos de mejoramiento de infraestructura, equipamiento o promoción de actividades productivas que en otras condiciones de financiamiento no tendrían una tasa de retorno económica o financiera positiva. La municipalidad de Washington, D.C. concedió una de estas garantías al bono con que se financió la construcción del nuevo centro de convenciones en el área del Penn Quarter objeto de un activo proceso de recuperación. También se usan Zonas de Incremento de Impuestos que permiten a los promotores de programas de recuperación conseguir financiamiento comercial para programas de inversión respaldados por el incremento previsto en el rendimiento tributario del área en recuperación una vez completado el proyecto.

Es importante destacar que sea cual sea la fuente de financiación pública para el desarrollo económico local, ésta debe ser compatible con una estricta disciplina fiscal. El fomento de la inversión no debe incluir exenciones de impuestos u otros tipos de concesiones fiscales más allá de lo estrictamente necesario para conseguir el propósito de desencadenar el proceso de recuperación. El objetivo final es fomentar el crecimiento de empresas dinámicas, competitivas y financieramente autónomas. Las nuevas empresas deben contribuir al erario público y no consumir recursos locales. En este empeño radica la importancia del apoyo a la pequeña empresa informal muy común en las áreas centrales deterioradas de América Latina, cuyo ingreso en la economía formal, así como su crecimiento y consolidación, contribuye a generar empleo, riqueza e impuestos locales.

El capítulo 5, "Instituciones e instrumentos para la recuperación de áreas centrales", desarrolla con más detalle las diferentes instituciones, instrumentos y mecanismos de canalización de recursos financieros para la recuperación de áreas urbanas centrales.

### *Mejoramiento del entorno de inversiones, condición inicial de la recuperación urbana*

La mejor forma de asegurar que el proceso de recuperación de áreas centrales sea sostenible en el tiempo es que los mercados inmobiliarios se muevan en una dirección que resulte coherente con los objetivos públicos. Vale decir que las áreas de recuperación deben generar oportunidades de negocio rentables que resulten al menos tan atractivas como las ofrecidas por el desarrollo de la periferia. Como se mencionara anteriormente, el comportamiento espontáneo de los mercados inmobiliarios no conduce a esta situación, por lo que se requiere liderazgo público para lograr este objetivo. Ese liderazgo deberá manifestarse tanto en las señales que envía a los mercados sobre su voluntad de recuperar las áreas (reformando el marco normativo e invirtiendo recursos públicos en las áreas de recuperación) como en la voluntad de trabajar concertadamente con el sector privado compartiendo riesgos y beneficios. Consideraciones de uso prudente de los siempre escasos recursos públicos obligan a que el conjunto de intervenciones públicas sean las mínimas necesarias y suficientes como para incentivar a las familias y actividades económicas a localizarse en estas zonas de modo que las inversiones inmobiliarias privadas destinadas a satisfacer esta demanda fluyan hacia las áreas-objetivo sumándose al logro del objetivo de revertir la situación de infrautilización y deterioro en que se encuentran.

En la sección precedente se analizaron las intervenciones indirectas del sector público para promover el desarrollo económico de las áreas de recuperación a través de subsidios y garantías, mientras que la sección que sigue analizará las inversiones directas en infraestructuras y servicios. Interesa ahora examinar brevemente las intervenciones sobre el marco de políticas y regulaciones que determinan el entorno en que los inversores privados adoptan sus decisiones, otro de los mecanismos a disposición del sector público para señalar al sector privado sus objetivos de recuperación de las áreas deterioradas o infrautilizadas. Un entorno de política beneficioso para el desarrollo de proyectos de recuperación urbana de centros históricos se caracteriza por los siguientes elementos:

*Consenso político.* Como se analizara anteriormente, la decisión de invertir recursos públicos implica la existencia de consenso en la comunidad sobre los beneficios que aporta la recuperación de las áreas centrales y la preservación y desarrollo de su patrimonio. Los conflictos de asignación de recursos entre las áreas centrales y la periferia que naturalmente emergen en comunidades con grandes carencias de servicios públicos e infraestructuras y limitados recursos sólo podrán resolverse eficazmente en un contexto democrático. En consecuencia, el primer elemento de la creación de un entorno de política favorable a la incorporación del sector privado al proceso de recuperación es alcanzar consenso en la comunidad sobre los objetivos y recursos destinados a un programa de recuperación. El logro de este consenso implica abordar y resolver los múltiples conflictos de interés que conllevan estas decisiones. En primer lugar, controlar las presiones de los numerosos y diversos interesados en dirigir los recursos públicos a apoyar el desarrollo periférico por extensión,

entre los que figuran los propietarios del suelo, promotores inmobiliarios, bancos que hacen préstamos hipotecarios, empresas constructoras, y entidades de gobierno que se ocupan de la vivienda social. En segundo lugar, resolver de forma eficaz los conflictos de intereses de los actores involucrados en las áreas de recuperación, que incluyen a las instituciones propietarias de grandes paños de suelo o inmuebles, propietarios individuales, empresas de servicios de utilidad pública, empresas usuarias de las áreas deterioradas (para instalaciones o almacenes), familias de bajos ingresos propietarias o arrendatarias, comerciantes informales o ambulantes, y pequeños productores formales o informales.

En América Latina existe una gran deficiencia de mecanismos eficaces para llegar a acuerdos políticos sobre temas como la recuperación de áreas urbanas centrales que tocan tantas dimensiones del proceso de desarrollo socioeconómico. La necesidad de sostener esos compromisos a largo plazo, condición necesaria para que los proyectos fructifiquen, agrega un grado adicional de complejidad al problema. La metodología de planificación estratégica urbana ofrece un camino para abordar estos problemas porque conduce a los involucrados, en este caso todos los grupos interesados en el desarrollo general de la ciudad, a acordar objetivos a largo plazo, uno de los cuales puede ser la recuperación de áreas centrales. En fases subsiguientes, la metodología requiere definir programas e inversiones estratégicas cuya ejecución implica acciones tanto del sector público como del sector privado. Esto permite enmarcar las intervenciones de recuperación de áreas centrales en el contexto más amplio de la totalidad de las inversiones y acciones públicas y privadas orientadas a conseguir los objetivos estratégicos de largo plazo definidos para toda la ciudad. Al incorporar a todos los actores sociales interesados en la ciudad, los ejercicios de planificación estratégica ayudan a la formación de consensos amplios en el interior de la comunidad favoreciendo la adscripción de todos los grupos a los programas y su continuidad a través de las administraciones locales que se sucedan en la gestión de los asuntos locales durante el largo período de ejecución de los programas. La recuperación del centro histórico de Barcelona es un buen ejemplo de este tipo de consensos que apoyaron la asignación de significativos volúmenes de recursos públicos para el mejoramiento de espacio público, la accesibilidad y la recuperación de vivienda social en el Barrio Gótico, el sector medieval de la ciudad, como parte integral del programa de posicionamiento de Barcelona como ciudad europea líder que incluyó, entre muchas otras acciones, la celebración de los Juegos Olímpicos en la ciudad.

Algunos municipios de estados del sur del Brasil usan metodologías participativas para la definición del componente de inversiones del presupuesto municipal. Los llamados "presupuestos participativos" mejoran la transparencia en la asignación de recursos y contribuyen a mejorar la rendición de cuentas de los administradores en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, al centrarse en la discusión del presupuesto anual (o como máximo bienal), esta metodología de participación de la comunidad no permite analizar programas de largo alcance como los de recuperación de áreas centrales (BID, 2003a). En todo caso, permiten mantener los programas en la atención de la comunidad una vez que haya sido decidida su

ejecución por otros mecanismos, por ejemplo ejercicios de planificación estratégica. Desempeñan un papel similar los cabildos, reuniones abiertas de la comunidad para discutir problemas locales, que se utilizan frecuentemente en América Latina.

*Intervenciones integrales.* La recuperación de áreas centrales requiere acciones coordinadas sobre todas las variables que afectan el proceso. Una condición central que deben cumplir es que esas acciones deben asegurar un adecuado equilibrio entre la capacidad de absorción del acervo de edificios e infraestructuras para acoger nuevas actividades y el volumen de actividades que eventualmente serán atraídas a instalarse en ellos. El funcionamiento de los mercados inmobiliarios no conducirá a este equilibrio (al igual como no promueve espontáneamente la recuperación de áreas centrales), por lo que debe resultar de la acción concertada de los actores involucrados. Por tanto, en esas áreas, los objetivos y acuerdos logrados en los consensos políticos deben traducirse en un conjunto coherente de acciones debidamente programadas y coordinadas en el tiempo y en el espacio para que sean ejecutadas eficazmente por los diferentes actores. El proyecto urbano cumple esta función.

*Estabilidad del marco regulador de la inversión privada.* La formulación de un plan de recuperación es el resultado de una negociación y se concreta en un documento equivalente a un contrato en el que las partes interesadas (privadas y públicas) concuerdan en las limitaciones que se impondrán al libre ejercicio del derecho de propiedad y en las inversiones públicas que se harán en el territorio bajo intervención. Como los inversores privados basan una parte importante de sus cálculos de riesgo y retorno en las disposiciones de este marco normativo, la estabilidad del mismo es esencial para asegurar que las condiciones de actuación en el área —en cuanto a usos del suelo y características de la edificación— se mantendrán a largo plazo. Una forma de dar estabilidad a este marco regulador es traducir el proyecto urbano que orienta las acciones de recuperación en planes especiales o planes seccionales que son sancionados por el consejo municipal y tienen la fuerza jurídica de los planes maestros. Dado que normalmente las modificaciones de esos planes deben ser discutidas en el consejo municipal y sometidas a consulta pública, existe más garantía de que las opiniones de los interesados serán escuchadas antes de adoptar modificaciones. El marco de planificación física no es el único que afecta las decisiones de los inversores privados, promotores inmobiliarios, familias y empresarios. La equidad, eficiencia y estabilidad de la estructura tributaria con incidencia directa sobre las inversiones inmobiliarias es también determinante de la probabilidad de que se materialicen los escenarios de retorno individual que motivan a los inversores privados a entrar en estas áreas.

*Políticas públicas eficaces.* Algunos de los factores más determinantes de la viabilidad de los procesos de recuperación de áreas centrales dependen de políticas sectoriales y desarrollos institucionales ajenos a la influencia del poder local o de los promotores de los programas. La existencia de una política nacional de la vivienda eficaz y de un buen desarrollo del sistema de financiamiento para viviendas es muchas veces más determinante que las inversiones directas del poder público para implantar vivienda nueva o de rehabilitación en un área de recuperación. En el proce-

so de recuperación del centro histórico de Quito, la disponibilidad de financiamiento para vivienda recuperada y de subsidios de la nación a las familias de menores ingresos para ayudarlas a acceder a vivienda ha sostenido el proceso de recuperación de edificios residenciales en el área. La existencia del subsidio de remodelación concedido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile permitió a la municipalidad de Santiago de Chile lanzar el proceso de recuperación residencial del área central deteriorada de la comuna. La existencia de servicios de utilidad pública eficaces y bien financiados es también determinante del atractivo de las áreas centrales y del potencial de recuperación que tengan. La disponibilidad de un sistema financiero amplio y profundo es otro factor que influye en la facilidad con que se lance un programa de recuperación y para que se sostenga en el tiempo. Los inversores del centro de eventos deportivos MCI y de la rehabilitación del edificio Landsburg, inversiones impulsoras del proceso de recuperación del Penn Quarter de Washington, D.C., tuvieron acceso a financiamiento a plazos y términos convenientes facilitado por el sólido sistema financiero de los Estados Unidos y la disponibilidad de una amplia gama de instrumentos financieros que permite asignar eficientemente los riesgos y los retornos de las inversiones entre los actores más interesados y capaces de absorberlos. La municipalidad de Quito, al igual que casi todas las de América Latina, no tiene acceso a buenas fuentes de financiamiento local. La ausencia de fuentes locales obliga a estas ciudades a buscar financiamiento internacional en divisas proporcionado por la banca multilateral de desarrollo (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo), lo que además de exponerlas al riesgo cambiario las obliga a complejas negociaciones con los gobiernos nacionales, que con arreglo a los estatutos son los garantes de esos préstamos.

*Ventanillas unificadas de tramitación de iniciativas de desarrollo.* Los gobiernos urbanos pueden tener un gran impacto en la promoción de negocios en las áreas de recuperación coordinando la acción de los órganos locales, regionales y nacionales que tienen tutela sobre la apertura, expansión y funcionamiento de actividades comerciales y productivas y sobre la edificación nueva o de rehabilitación. Esta función es particularmente útil cuando existen responsabilidades concurrentes de servicios públicos de distintos niveles de gobierno sobre las actividades que se quiere atraer a las áreas de recuperación. Las acciones de facilitación empiezan siempre por coordinar la acción de diversas entidades en el interior de los municipios: direcciones de urbanismo y obras para los permisos de construcción y recepción de obras; y de las direcciones jurídicas, de control de actividades comerciales e industriales y de impuestos locales, para facilitar las licencias de apertura y funcionamiento de nuevas actividades económicas. También se requiere coordinar la acción de entidades de otros niveles de gobierno: las entidades encargadas de supervisar la estabilidad estructural de los edificios y de las medidas de seguridad contra incendios; los órganos de salud pública y seguridad laboral que regulan las actividades industriales y comerciales, y los entes de protección del patrimonio, tanto nacionales, estatales y locales, en casos de áreas de valor patrimonial. Esta es una intervención de bajo costo y alto impacto en la facilitación de los negocios en las áreas de recuperación, usada con gran eficacia por la municipalidad de Recife (Rojas, 1999).

### *Componentes de un proyecto de recuperación urbana*

Como se mencionara anteriormente, además de los instrumentos de promoción del desarrollo económico local y de un entorno de política apropiado, la recuperación de áreas urbanas centrales requiere inversiones en una variedad de ámbitos de responsabilidad pública. En la mayoría de los casos analizados se ha ejecutado un conjunto relativamente similar de inversiones públicas orientadas a crear las condiciones favorables para retener o atraer actividades capaces de dinamizar la estructura económica, equilibrar la estructura social, y rehabilitar y desarrollar la estructura física de las áreas de recuperación. Son componentes típicos de programas de este tipo las siguientes acciones:

- El mejoramiento de los servicios de utilidad pública, que muchas veces requieren inversiones en la infraestructura básica de las áreas de recuperación. Éstas permiten mejorar o ampliar la dotación de agua potable, servicios de alcantarillado, energía eléctrica, teléfonos y cable óptico. Estas inversiones, desarrolladas en asociación con las empresas de utilidad pública (públicas o privadas), están presentes en todos los casos estudiados, en algunos de ellos para habilitar las áreas en recuperación —como la zona de los muelles de Londres y Puerto Madero en Buenos Aires—, en otros, para permitir la instalación de nuevas actividades y mayor densidad de población —como en Sabadell y Bercy en París—, y aun en otros como condición necesaria y plataforma de sustento de la incorporación de nuevas actividades, como son los casos de Quito y Washington, D.C.

- Mejores servicios municipales de limpieza y recolección de basuras, drenaje, iluminación y seguridad pública, aspectos recurrentemente mencionados como impedimentos para el desarrollo y que figuran en forma destacada en el programa de recuperación del centro histórico de Quito y la recuperación de áreas centrales en la mayoría de las ciudades de América Latina (Refice, Lima, São Paulo, Santo Domingo, Ciudad de México, Puebla, Bogotá y Barranquilla, por nombrar algunas).

- Mejor accesibilidad, entendida como mejora, no únicamente de la rapidez de acceso, sino y ante todo, como la modificación de la función distribuidora de flujos desde y hacia las áreas de recuperación. Esto conduce a realizar inversiones tanto en nuevas vías y estacionamientos para el transporte vehicular privado como en sistemas de transporte público. Tales inversiones en muchos casos actúan como ejes de la operación de reforma y soporte del proyecto urbano de recuperación, ya que permiten la incorporación del área objeto del proyecto al resto de la ciudad. La implantación de un sistema metropolitano de transporte eficiente está en el centro de la estrategia de recuperación del área central de Bilbao, mientras que la adopción del trolebús eléctrico permitió la drástica reducción del tránsito de vehículos a gasolina por el centro de Quito, mejorando al mismo tiempo la accesibilidad y la calidad ambiental. Una parte significativa de las inversiones públicas para la recuperación del área de los muelles de Londres se destinó a la construcción de un sistema de tren ligero y la prolongación del metro que integrara el área a los otros centros de actividad de la ciudad. El planeamiento y ejecución de este componente requiere un alto grado de coordinación con las inversiones e intervenciones que se realicen en el resto

de la ciudad, particularmente si el proyecto urbano de recuperación beneficia al centro tradicional de la ciudad donde usualmente convergen las vías y sistemas de transporte público.

- Mejoramiento del espacio público, que incluye una gran variedad de intervenciones. La más crucial es la asignación eficiente de usos del espacio de las calles entre usos peatonales, de circulación y estacionamiento de vehículos y de instalación de actividades comerciales callejeras. Incluye asimismo mejoras en el mobiliario urbano, pavimentos y señalización, y la apertura de nuevos espacios públicos de recreación y esparcimiento en áreas donde a veces impera una gran densidad de edificación. El proyecto de Bercy en París basa su estrategia comercial en el gran parque central de escala metropolitana que se crea como parte del proceso de recuperación, así como Quito basa el cambio de imagen del centro en espacios públicos mejorados y sin exceso de comercio ambulante. Este tipo de inversiones es parte importante de todos los programas de recuperación. Incluso el Programa de Repoblamiento de Santiago de Chile, fuertemente enfocado a recuperar la función residencial del área, incluyó inversiones en mejoramiento del espacio público, algunas de gran envergadura como la construcción del parque de los Reyes, también de escala metropolitana como el de Bercy, que aumentó varias veces la dotación de espacio verde de recreación en el área.

- Ampliación y mejoramiento del equipamiento urbano tanto público como privado, que aumenta el atractivo de las áreas de recuperación y las diferencia de otras áreas que compiten por las inversiones privadas. Es común que se hagan inversiones en la expansión o instalación nueva de servicios como museos, bibliotecas y centros culturales. El caso de Bilbao es emblemático por cuanto la construcción del nuevo Museo Guggenheim y del Palacio de Congresos en dos puntos singulares del frente costero de la ría ha contribuido no sólo a cambiar la imagen de la ciudad sino que ha constituido un gran atractivo turístico, con más de 1,5 millones de visitantes por año. Una de las anclas de la promoción del crecimiento urbano hacia la zona Este de París fue la instalación de la Biblioteca Nacional en el área de recuperación, proyecto que llamó la atención de toda la nación sobre esa zona relativamente olvidada de la ciudad. De modo similar, la instalación del complejo deportivo y de espectáculos MCI en el Penn Quarter del centro de Washington, D.C. atrajo visitantes nocturnos a un área con marcada vocación de oficinas.

El financiamiento de estas acciones representa una importante carga para el erario público; sin embargo, son esenciales no sólo para manifestar la voluntad pública de recuperar y sostener el área a largo plazo sino también para darles ventajas competitivas frente a otras áreas de la ciudad. El monto de las inversiones y lo dilatado de su ejecución en el tiempo ponen nuevamente de relieve la necesidad de un amplio consenso en la comunidad sobre la prioridad de la recuperación de las áreas centrales para sostener el nivel de gasto durante el tiempo que sea necesario.

*La identidad mediática del proceso de recuperación;  
la obra simbólica*

La promoción del desarrollo económico de las áreas centrales, y muchas veces de la propia ciudad, requiere un nuevo posicionamiento en los mercados o en el imaginario nacional o internacional. Algunas ciudades han captado el interés y la atención internacionales a través de un acontecimiento notable, como la designación de la ciudad como capital cultural (Lisboa) o sede de Juegos Olímpicos (Barcelona), o bien de la organización de una exposición internacional (Sevilla). En algunos casos, como en Lisboa o Barcelona, el evento ocupa espacios internos de la aglomeración, por lo que los efectos y las inversiones en mejoramiento se dispersan alcanzando a un mayor número de habitantes. En otros, como en Sevilla, se concentraron en un espacio alejado de la ciudad cuyo provecho, uso y mantenimiento posteriores han resultado difíciles y de poco beneficio.

Como se mencionara anteriormente, otra estrategia de revaloración utilizada muy comúnmente por los gobiernos locales es la construcción de parques o equipamientos de trascendencia y alta frecuentación pública. Estas obras son capaces de generar externalidades positivas a un sector de la ciudad y principalmente a las propiedades colindantes. En muchos casos, estas inversiones se usan como obra simbólica para dar un sello de calidad y modernidad a los procesos de recuperación urbana. Los casos de Valencia (España), con la promoción de viviendas frente al Museo de la Ciencia y de la Tecnología (obra de gran impacto mediático del arquitecto Santiago Calatrava), o del barrio de Bercy en París, con los inmuebles residenciales para familias de bajos ingresos frente a un nuevo parque y los nuevos e impactantes edificios de la nueva Biblioteca Nacional y el Ministerio de Economía y Finanzas, son dos ejemplos destacados de esta estrategia. La construcción del parque de los Reyes en los patios de maniobras de la antigua estación Mapocho de los ferrocarriles en Santiago de Chile es otro ejemplo destacado.

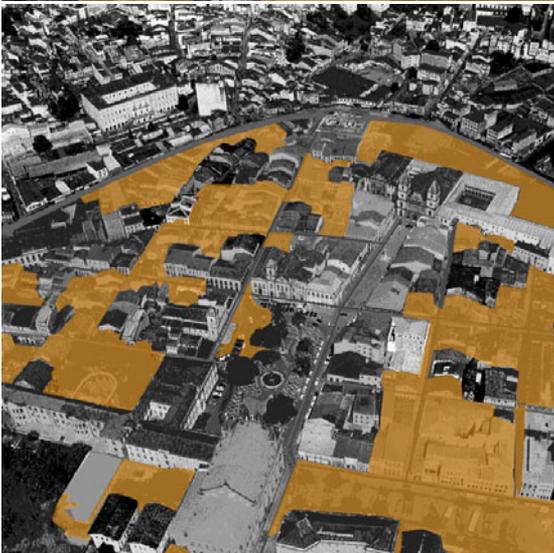
Mayor trascendencia aún ha tenido el Museo Guggenheim como proyecto emblemático de la transformación de la aglomeración metropolitana de Bilbao. La ciudad, a partir de la decadencia de la industria metalúrgica y de los altos hornos — su principal sector productivo hasta fines de la década de los años 1970—, se planteó la conversión de su base económica hacia las actividades terciarias y el fortalecimiento de la dotación de servicios culturales. Dicho museo, obra del arquitecto Frank Gehry, se transformó en pocos años en el segundo museo más visitado de España. Se calcula que los ingresos indirectos generados en los primeros cinco años de funcionamiento, aproximadamente US\$450 millones, son tres veces mayores que la inversión realizada. En paralelo, esta actuación ha valorizado las propiedades de su entorno, ha dotado de un símbolo de centralidad a la aglomeración metropolitana y ha modificado la percepción general que se tenía de una ciudad industrial y altamente contaminada, pasando a ser una ciudad con espacios modernos para la cultura.

**Figura 1.4**

Primera fase de recuperación. Creación de bases para la inversión privada mejorando la infraestructura y los espacios públicos.



Fase de promoción de la inversión privada con fuerte participación del sector público en la recuperación de edificaciones emblemáticas con proyectos ilustrativos para usos de oficinas, comerciales y residenciales y proyectos de vivienda social.



Fase sostenible en que el sector privado invierte en proyectos inmobiliarios rentables, las empresas de utilidad pública proporcionan servicios de infraestructura y el gobierno local es responsable del mantenimiento de los espacios públicos.

### *Las fases del proceso de recuperación de áreas centrales*

En las secciones anteriores se discutió el papel del proyecto urbano o estrategia de recuperación para orientar las acciones públicas y privadas. La ejecución de este proyecto o estrategia pasa por una secuencia de fases que en la mayoría de los casos es muy similar. Las experiencias analizadas en los capítulos siguientes indican que el proceso de recuperación de áreas centrales se produce de acuerdo con etapas bien definidas una vez que, enfrentado a la situación inicial de deterioro y abandono del área objeto de actuación, el gobierno de la ciudad define una estrategia en consulta con los principales involucrados. Tras acordarse el plan de recuperación o proyecto urbano, las primeras etapas del proyecto de recuperación casi invariablemente incluyen una fuerte participación del sector público, que adelanta en inversiones que le son propias y envía señales a los propietarios e inversores privados sobre la voluntad pública de recuperar el área objeto del proyecto. En el proceso es posible distinguir tres fases características.

*Primera fase. Creación de las bases del proceso de recuperación.* Se requiere tanto la generación de un entorno regulador estable como inversiones públicas para crear las condiciones propicias a la inversión privada. El proceso de planificación y construcción de acuerdos para la recuperación del área es típicamente la primera actividad que se emprende en esta fase. La revisión del marco normativo que incide sobre el desarrollo del área es otra tarea importante al inicio del proceso. Esto incluye la eliminación de normativas que limitan innecesariamente la inversión privada —como la legislación de control de arriendos o normas de uso del suelo y construcción innecesariamente restrictivas—, y la simplificación de los procedimientos de obtención de permisos y licencias de construcción, rehabilitación y apertura y funcionamiento de nuevos negocios. En algunas ciudades se instalan ventanillas únicas para el procesamiento de todos los permisos y licencias necesarios para iniciar actividades comerciales en las áreas de recuperación. Se trata de una intervención de bajo costo y gran eficacia. El gobierno de la ciudad, sea directamente o a través de acuerdos con las empresas de utilidad pública, ejecuta inversiones de recuperación y mejoramiento de los servicios de utilidad pública para acoger una mayor densidad de actividades, que pueden incluir ampliación y mejoramiento de la infraestructura de saneamiento, electricidad y comunicaciones. La infraestructura pública en vialidad y drenaje también es objeto de mejoramiento. En esta fase también se emprenden inversiones de mejoramiento del espacio público como parques, plazas y calles, que comprenden mejoras en la señalización y el mobiliario urbano. En algunos casos, los gobiernos locales, con apoyo de otros niveles de gobierno, implantan en el área de recuperación nuevos equipamientos urbanos de escala local o nacional. Todas estas acciones van orientadas a cambiar la imagen de deterioro del área y demostrar la voluntad del gobierno urbano de promover su recuperación.

*Segunda fase. Promoción de la inversión privada.* Como se mencionara anteriormente, uno de los obstáculos más importantes para la inversión privada en las áreas centrales deterioradas es el riesgo real y percibido que existe para la inversión privada. Las inversiones emprendidas en la primera fase del proceso de recupe-

ración representan un gran avance en la eliminación de los principales factores de riesgo que afectan la rentabilidad de las inversiones privadas. Sin embargo, muchas veces es necesario romper también la percepción que se implanta en la ciudadanía y los inversores de que las áreas que han tenido un proceso de deterioro son de alto riesgo para vivir, comerciar o producir, y por consiguiente para hacer inversiones inmobiliarias. Las primeras acciones emprendidas por los gobiernos con este objetivo incluyen la recuperación de edificios emblemáticos, en general con recursos públicos y de donantes privados. Además de rescatar edificios patrimoniales valorados por la comunidad, estas inversiones son complementarias a las emprendidas en el espacio público y contribuyen a modificar la imagen de deterioro del área. Asimismo, constituyen señales adicionales para los inversores y propietarios sobre la voluntad pública de recuperar el área. En esta fase del proceso de recuperación, el gobierno de la ciudad generalmente debe emprender inversiones pioneras de recuperación de edificios para usos residenciales, de oficinas, comerciales, productivos y de servicios. En ocasiones es posible emprenderlas en asociación con los propietarios o inversores privados, y en otras, el gobierno debe tomar el liderazgo y actuar solo. Estas inversiones expanden el proceso de recuperación a una mayor diversidad de tipos de activos inmobiliarios en el área de recuperación. Generalmente van acompañadas de franquicias tributarias a los inversores privados pioneros (sean compradores o productores de viviendas, comercios, oficinas u otras actividades productivas), para inducirlos a invertir en iniciativas que aún se perciben como de riesgo.

*Fase sostenible del proceso.* Se logra cuando el área de recuperación muestra indicadores de inversión similares a los de otras áreas de la ciudad. En esta fase se ejecutan en el área de recuperación todos los tipos de operaciones inmobiliarias que habitualmente se dan en una área urbana con alta dinámica de desarrollo: edificios recuperados en uso o bajo activo proceso de recuperación, parcelas baldías en proceso de desarrollo y que son objeto de activas transacciones en el mercado de suelos, y una economía dinámica con mezcla de actividades residenciales, comerciales y de servicios que sustenta la demanda por espacio construido y valoriza el carácter patrimonial de algunos activos o localizaciones. En esta fase, el área objeto del programa deja técnicamente de ser un área de recuperación y pasa a ser un área más de la ciudad.

Cabe destacar que la ejecución de todas las fases del proceso de recuperación toma mucho tiempo. Los casos analizados en este estudio se desarrollaron en períodos que fluctúan entre 10 y 30 años, sin contar los años que requiere el proceso de planificación y concertación de intereses entre los involucrados. En ocasiones, las intervenciones de recuperación se han discutido durante décadas antes de que se ejecuten las primeras inversiones. Es frecuente que el programa de recuperación o proyecto urbano que finalmente se ponga en práctica sea el heredero o la versión modificada de muchos planes anteriores que no lograron el consenso necesario o no gozaron del liderazgo y clima político requeridos para su ejecución.

Los largos períodos de maduración de los programas de recuperación representan un desafío político para los promotores. Como todo proyecto complejo, para avanzar en su ejecución requieren un líder carismático y con capacidad de gestión que los promueva y conduzca en las fases iniciales críticas. Muchos políticos y

líderes locales tienen reticencias a usar su capital político, capacidad de gestión y recursos presupuestarios para promover proyectos cuyos beneficios políticos serán aprovechados por líderes que vendrán 10 o 20 años después. Esta reticencia explica la alta incidencia de lanzamientos fallidos de programas de recuperación urbana. En la premura por obtener los dividendos políticos de los proyectos, éstos son lanzados antes de que se den las condiciones de consenso y maduración institucional requeridas para asegurar la sostenibilidad del proceso. La historia de los casos analizados en los capítulos que siguen está plagada de iniciativas que no fructificaron por este tipo de razones. El lanzamiento exitoso de los proyectos se produjo cuando se logró un amplio consenso entre los interesados, acuerdo que permitió sentar bases institucionales estables para la ejecución de los programas. El logro de estos consensos no es independiente de la acción del liderazgo local. Generalmente se logra cuando concurren sobre el proyecto muchos liderazgos, como los de las asociaciones gremiales y las organizaciones de la sociedad civil bajo la inspiración de líderes políticos locales y dirigentes empresariales con visión de largo plazo.

### **Aburguesamiento (*gentrification*). Características del problema y medidas de mitigación**

#### *Aburguesamiento, ¿signo de éxito o efecto no deseado?*

El concepto de *aburguesamiento* (*gentrification*) se empleó por primera vez en el contexto de la planificación y el desarrollo urbano en Gran Bretaña, a mediados de la década de los sesenta, para denominar los complejos procesos sociales que acompañaban la rehabilitación de zonas habitacionales obreras abandonadas o subutilizadas y su posterior transformación en barrios de clase media. Butler y Robson (2001), en su estudio de tres vecindarios aburguesados del sur de Londres, muestran que el modelo es muy diverso y cómo distintas combinaciones de acciones de rehabilitación individuales e intervenciones públicas (por ejemplo, en infraestructura) llevan a resultados diferentes en cada una de estas zonas. El uso del término tampoco es igual en todos los contextos. En algunos casos hace referencia a un concepto más limitado: la restauración y ocupación de propiedad urbana deteriorada, ante todo en barrios de familias de ingresos bajos, por parte de familias de ingresos medianos y altos. En ocasiones se usa para denotar el desplazamiento de familias de clase media hacia ciertas zonas urbanas bien localizadas que hace que el valor de la propiedad se incremente, y como efecto secundario se expulsa a las familias más pobres. Una definición más amplia considera el aburguesamiento como las distintas dimensiones de una transformación socioeconómica urbana que, además de los cambios físicos producidos por la rehabilitación de los activos inmobiliarios, incluye cambios en la estructura del empleo que pasa de ser predominantemente industrial al de servicios, así como cambios en la prestación de servicios en las áreas afectadas.

Algunos autores ven el aburguesamiento como un cambio positivo respecto del deterioro anterior, porque afirman que tal deterioro resulta en el abandono definitivo del área, lo que por lo que se refiere a transformaciones urbanas es mucho

más negativo que el aburguesamiento que hace un uso productivo de los activos del área. Otros sostienen que el abandono en una zona y el aburguesamiento en otra dentro de una misma ciudad son realmente dos caras de la misma moneda; movimientos causados por el comportamiento del mercado de suelos urbanos (Smith y Williams, 1986).

Para efectos de este trabajo, el aburguesamiento se entiende en el sentido de su concepción original, es decir, la transformación de un barrio pobre urbano en un barrio de clase media o media alta. Este es el fenómeno más frecuente en las áreas urbanas centrales deterioradas que son objeto de procesos de recuperación. En el análisis también se empleará el término desplazamiento entendido como el fenómeno que ocurre cuando un grupo económicamente débil es desplazado por otro más fuerte. Esto ocurre principalmente con las familias arrendatarias de viviendas que, mientras el área está deteriorada, se benefician de la disponibilidad de espacio residencial bien localizado y de bajo costo pero que al avanzar el proceso de recuperación no pueden pagar los mayores arriendos que se cobran en el mercado. Algo similar ocurre con las actividades productivas y comerciales de microempresarios formales o empresarios informales que dependen de la disponibilidad de espacio barato centralmente localizado o del uso irrestricto del espacio público para desarrollar sus actividades productivas o comerciales. Los arriendos más caros que se cobran por el espacio rehabilitado y el mejoramiento y la racionalización del uso del espacio público los desplazan de las áreas de recuperación.

El análisis de la problemática del aburguesamiento se ve dificultado por la notable escasez de datos empíricos acerca de los cambios socioeconómicos que ocurren en barrios afectados por el fenómeno, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. La falta de información es un problema significativo por cuanto el aburguesamiento y el desplazamiento son procesos que siempre se producen como resultado de una intervención de recuperación urbana.

Entre los beneficios económicos de la recuperación de áreas urbanas centrales se incluyen los aumentos en el empleo y el ingreso, además del mejoramiento del entorno social, por ejemplo, en materia de seguridad y salud pública, todo lo cual se refleja en incrementos en el valor de la tierra. La preocupación sería entonces: ¿quién se beneficia de estos cambios, y hasta qué punto? El tema preocupa a políticos y organizaciones de la sociedad civil por cuanto son procesos desencadenados por acciones lideradas por el sector público. Existen pocos estudios longitudinales que rastreen los cambios en la configuración socioeconómica de los barrios durante períodos suficientemente largos de tiempo y menos aún estudios que analicen la relación que existe entre este fenómeno y la intervención pública usando métodos estadísticamente validados, como los de análisis de regresión hedónica, y tomando en consideración las situaciones anterior y posterior al proyecto o estudios de corte transversal y controlando el impacto de variables externas.

Con el fin de abordar apropiadamente el tema, es útil reflexionar sobre la experiencia paralela de los programas de mejoramiento de barrios en países en desarrollo, tanto bajo la forma de proyectos y programas apoyados por organismos financieros internacionales, como también de procesos graduales de consolidación de las

comunidades. Se tienen pruebas claras de que el mejoramiento de barrios informales resulta beneficioso en todos los sentidos para sus habitantes cuando se aborda la problemática en forma integral (Brakarz, Greene y Rojas, 2002). A poco de iniciarse la ejecución de estos proyectos se observan claras mejorías en la situación socioeconómica de los beneficiarios, que no sólo aumentan su patrimonio accediendo a la propiedad de sus viviendas sino que muestran mejoras en la salud de los miembros del hogar y en el rendimiento escolar de los niños, y aumentan sus ingresos con trabajo desarrollado en el hogar, el barrio o con mejores empleos informales y formales. En esos casos, se produce movilidad socioeconómica ascendente sin desplazamiento. La mayor parte de los estudios empíricos indican que el mejoramiento de barrios que incluye inversión pública para renovar la infraestructura y dar seguridad de tenencia de la propiedad, estimula la inversión privada de las familias beneficiadas en la mejora y ampliación de las casas (Skinner *et al.*, 1987). Cuando estos cambios son parte de un proceso gradual de consolidación y desarrollo de los barrios, no se producen grandes desplazamientos, ni siquiera en zonas donde el valor de los terrenos aumenta en forma pronunciada.

Sultan y van der Linden (1991) y Kool *et al.* (1989) detectaron estos impactos al analizar el efecto de la reformación de asentamientos irregulares en Karachi (Pakistán), basándose en encuestas longitudinales llevadas a cabo en el periodo de 1977 a 1990. Taylor (1987) llega a conclusiones similares a partir de una secuencia longitudinal más limitada de encuestas en Jakarta (Indonesia). Sin embargo, resulta claro que dueños y arrendatarios de propiedades se han visto afectados de maneras distintas. Los dueños se benefician del aumento de valor de los inmuebles que resulta de las mejoras en el barrio y la seguridad de tenencia, en tanto que los arrendatarios deben pagar rentas más altas —normalmente con cierto retraso, que depende del grado de presión en el mercado de arrendamiento— y, no obstante, por lo general no se marchan. La inversión adicional de los propietarios para ampliar el espacio alquilable respondiendo a aumentos en la demanda ha sido señalada como un impacto inesperado del mejoramiento de los barrios pobres (Robben, 1987). Cuando los programas de mejoramiento de los barrios se limitan a mejorar la infraestructura y no atienden la regularización de la tenencia legal del suelo, no permiten a los residentes aprovechar plenamente el incremento de valor de los activos físicos que poseen (De Soto, 2000).

Se tienen bastante menos datos sobre el impacto de grandes programas de recuperación urbana que alteran radicalmente los perfiles de uso del suelo de zonas céntricas y desencadenan incrementos importantes y rápidos en su valor. Tampoco se dispone de mucha información acerca del destino de comunidades urbanas de bajos ingresos que residen en la vecindad de proyectos importantes de infraestructura urbana que benefician áreas centrales. Hay, sin embargo, bases suficientes para suponer que a menudo esos asentamientos están sujetos a una intensa presión de desalojo. Lo que parece indispensable en estos casos es lograr que las comunidades tengan mejores oportunidades de participación en el mercado de bienes raíces, mediante la regularización de la tenencia del suelo o facilitando el acceso a la propiedad por parte de familias arrendatarias que estén interesadas en permanecer en el

área. El impacto de estas medidas sería que, aun cuando las familias de bajos ingresos terminaran vendiendo sus propiedades, captarían los beneficios de ese mayor valor, lo que mitiga y hasta puede compensar los impactos adversos del aburguesamiento del barrio. Además, muchos no venderán, puesto que la propiedad residencial no sólo tiene un valor económico para las familias sino también un alto valor de uso y un valor quizás mayor de seguridad contra contingencias.

### ***Estrategias e instrumentos para paliar los efectos negativos del aburguesamiento***

Es habitual constatar un cambio gradual en la composición de las familias y actividades económicas en las áreas de recuperación urbana. Familias con mejores ingresos desplazan a familias propietarias o arrendatarias de ingresos más bajos, a medida que las condiciones del área mejoran y los precios de los inmuebles aumentan. Asimismo, se observa que actividades económicas de menor rentabilidad (como talleres artesanales o de reparaciones menores, o comercios que abastecen a familias de ingresos bajos) ceden el paso a comercios y servicios que atienden a familias más acaudaladas. Los escasos datos empíricos que se tienen sobre el aburguesamiento en los países en desarrollo sugieren que éste se debe principalmente a la movilidad socioeconómica ascendente de las comunidades establecidas, y no tanto al desplazamiento indeseable de grupos de ingresos bajos por parte de los de ingresos medianos.

Así, el aburguesamiento tiene connotaciones tanto positivas como negativas. El impacto negativo del desplazamiento, si bien no puede evitarse, sí puede mitigarse. Será más fácil de mitigar si el proceso de planificación de los programas de recuperación urbana es altamente participativo y tiene en cuenta de manera explícita los intereses de las comunidades establecidas en el área. Asimismo, los impactos negativos del aburguesamiento son menores cuando los programas de recuperación urbana concentran sus esfuerzos en preservar y mejorar en forma integral la estructura física y social de las zonas y en particular si otorgan alta prioridad a la regularización de la tenencia del suelo cuando hay una alta incidencia de ocupación irregular de las viviendas entre los residentes propietarios (herencias no registradas, viviendas entregadas en uso no oneroso, u ocupadas por usucapión).

Debe igualmente considerarse con cuidado la posición vulnerable de los residentes arrendatarios. El paquete global del proyecto puede requerir inversiones para proporcionarles acceso a vivienda en alquiler a fin de asegurar una retención máxima de los arrendatarios en el área. En estos casos, el programa financiero del proyecto puede requerir apoyo del gobierno nacional o regional para cubrir estos subsidios o programar subsidios cruzados financiados por los ingresos globales del proyecto. Como se mencionara, la experiencia internacional indica que el control de arriendos ha resultado contraproducente, por lo que se debe trabajar dentro de las condiciones que establece el libre juego de las fuerzas del mercado con modalidades innovadoras de suministro de vivienda para estas familias. En todo caso, en procesos muy activos de recuperación no será posible retener a toda la población de residentes de ingresos bajos. Las pautas claras respecto a la compensación y la aplicación ade-

cuada de procedimientos de consulta y acompañamiento social en caso de reubicación forzosa deben ser parte integral del marco normativo bajo el que opere la recuperación urbana. Todo ello conforme al principio fundamental de que después de la recuperación no deberán empeorar en ningún sentido las condiciones de ningún participante de estos programas (BID, 1996).

Una forma de paliar los efectos negativos del aburguesamiento de los barrios —y a la vez una estrategia de ejecución de programas de recuperación urbana que minimice los efectos adversos del desplazamiento de población— consiste en procurar que todos los residentes interesados participen en el propio proceso de diseño, y en hacer un claro reconocimiento del interés legítimo de los grupos de residentes por participar en el proceso. Si bien esta participación no siempre impedirá el desplazamiento, al menos sí asegurará (como es deseable si se maneja profesionalmente) que el programa ofrezca opciones —físicas o económicas— a los residentes que decidan vender sus intereses de la zona de rehabilitación. Esta estrategia es importante desde el punto de vista del sector público y ante todo del gobierno local, ya que el desplazamiento forzado simplemente traslada el problema de estas familias a otra parte. Por esta razón, el problema del aburguesamiento no debe tratarse como una externalidad sino como un efecto propio del proyecto. Debe insistirse en que el diseño del programa incorpore alternativas para mitigar esos efectos.

Cuando la tenencia de suelo es incierta, la recuperación física de los inmuebles necesita estar respaldada por su regularización. En situaciones en que el aburguesamiento es un simple efecto de la movilidad social ascendente de los residentes permanentes de un lugar, no hay razón particular para preocuparse por el efecto de expulsión que pueda tener el proceso de recuperación. Ahora bien, si es probable que ocurran desplazamientos, deberán tomarse las medidas necesarias para lograr que los beneficios de revertir el deterioro urbano sean compartidos también por los residentes que están en riesgo de ser desplazados. En el caso de la vivienda ocupada por sus dueños, esto significa que el proyecto debe asegurar que su desarrollo no lleve aparejada ninguna coerción para vender. Por añadidura, debe procurarse que la aplicación de impuestos prediales o a la propiedad no represente una carga demasiado pesada para los residentes de ingresos bajos, porque tienden a elevarse al aumentar el valor de ésta por efecto de la rehabilitación. Un eventual desplazamiento es más probable en el caso de familias que antes de la recuperación ocupaban viviendas de alquiler en la zona del proyecto. Muchas preferirán seguir alquilando y otras no tendrán más opción que alquilar, ya sea porque la compra de propiedades no es factible, por cuanto el mercado de hipotecas está poco desarrollado, o porque simplemente no pueden pagar el costo.

La principal enseñanza que se deriva del análisis anterior es que cuanto más gradual sea el proceso de transformaciones enmarcado dentro del programa de recuperación urbana, tanto menos desplazamientos ocurrirán (Sutton y Fahmi, 2002). Este principio se ha tenido en cuenta en varios proyectos. Por ejemplo, los proyectos de rehabilitación urbana del centro histórico de Barcelona y de los barrios de Bercy en París incluyeron vivienda de arrendamiento en las áreas recuperadas y programas de apoyo a los arrendatarios interesados en adquirir viviendas en el área. El proyecto de

los Muelles de Londres promovió activamente (subsidiando el valor del suelo) la construcción de nuevas viviendas de costo moderado para los residentes en el área del proyecto, mientras que la Sociedad Ría 2000 que ejecuta la recuperación de Bilbao usó las utilidades de la venta de terrenos con gran demanda para financiar el desarrollo de suelo de bajo costo para vivienda social.

Existen experiencias en los Estados Unidos que han mitigado parcialmente los impactos negativos del aburguesamiento. Tales iniciativas trabajan en los mercados de la vivienda estructurando operaciones inmobiliarias que permiten ofrecer vivienda a precios moderados y limitar el incremento de los precios de los arriendos o las viviendas durante el proceso de recuperación. Las operaciones pueden tomar varias formas. Las más destacadas (porque no requieren grandes subsidios) son las que dan acceso a los beneficiarios a viviendas con algunas limitaciones sobre su propiedad. Una forma son los condominios en que la propiedad del suelo es retenida por un promotor sin fines de lucro, denominado Fideicomisos Comunitarios de Tierras (*Community Land Trusts*), lo que permite limitar la incidencia del incremento del valor del suelo en el valor de mercado de las viviendas y las hace accesibles a familias de menores ingresos. El promotor sin fines de lucro absorbe la pérdida en la valoración de la propiedad y traspasa el beneficio a familias de bajos ingresos calificados. En otros casos, la propiedad se organiza como una cooperativa en que el acceso a las viviendas se logra comprando acciones de la cooperativa, lo que también limita el incremento del precio de las viviendas. Estas modalidades de acceso a la vivienda enfrentan problemas de financiamiento por cuanto no son las preferidas por los bancos que otorgan préstamos hipotecarios. Por esto generalmente requieren financiamiento inicial de entidades filantrópicas, o de los gobiernos locales. Otra forma de promover la construcción de vivienda a precios accesibles a la población de bajos ingresos es el uso de la zonificación inclusiva (*Inclusionary Zoning*), una forma de extracción a los inversores inmobiliarios en que la normativa de uso del suelo y edificación requiere que éstos destinen un cierto porcentaje de la vivienda construida en el área de recuperación, sea de nueva planta o de rehabilitación, a vivienda de bajo costo. Este tipo de legislación también existe en el Reino Unido, Francia y España. Estas extracciones están generalmente asociadas al otorgamiento de bonos de constructibilidad para incentivar a los inversores inmobiliarios a atenerse a la zonificación. Para mantener las viviendas así construidas en el mercado de la vivienda de precio moderado éstas se venden con gravámenes que dan al gobierno local la primera opción de compra en caso de venta.

El enfoque de trabajar con las fuerzas del mercado para promover la vivienda económica en arrendamiento, como una parte integral de la rehabilitación urbana, no es un camino fácil, porque la reacción típica del empresario inmobiliario privado será transformar la vivienda de arrendamiento en propiedades para venta, sea para uso comercial o residencial. Sin embargo, el gobierno de la ciudad que promueve el proyecto puede exigir que se retenga una cierta cantidad de oportunidades de arrendamiento accesible a las familias de ingresos bajos (por ejemplo, el mismo número que existía antes de la rehabilitación) como una de las condiciones para aprobar el plan y conceder las ayudas que se pacten con los inversores privados.

En estos casos es necesario elaborar planes apropiados de subsidio que bien sean otorgados por algún nivel de gobierno o forzando a los inversores a aceptar un rendimiento global inferior de la inversión. La clave, aquí, es lograr una combinación de normas y subsidios que permita al socio privado obtener utilidades atractivas, a la vez que la vivienda en arrendamiento siga siendo accesible a familias que de otro modo serían desplazadas. Las consideraciones anteriores han motivado que la planificación y el diseño de los programas de recuperación de áreas urbanas centrales pongan gran énfasis no sólo en alcanzar objetivos sociales de ofrecer oportunidades residenciales diversificadas —tanto en arriendo como ocupadas por el dueño, con distintos niveles de calidad y precio—, sino también una oferta diversificada de empleo y oportunidades para la generación de ingresos.

*Página en blanco a propósito*

## Capítulo 2

# Recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas

Los cambios tecnológicos en los sistemas de transporte o los métodos de producción, en la tecnología médica o de educación, e incluso en el gasto militar, pueden dejar abandonadas o infrautilizadas instalaciones y terrenos de estaciones de ferrocarril o puertos, antiguas fábricas, hospitales, establecimientos docentes e instalaciones militares. La preferencia de los consumidores por espacio construido en la periferia de las ciudades se combina con el hecho de que estos activos inmobiliarios están bajo el control de instituciones que no tienen ni la vocación ni la capacidad institucional de rehabilitarlos, de modo que se posterga su recuperación y plena utilización. Esas instalaciones están generalmente localizadas en los centros de las ciudades o muy cerca de ellos. En Buenos Aires (Argentina), las instalaciones del antiguo Puerto Madero, abandonadas hasta 1990, están situadas frente al centro de negocios de la ciudad, mientras que las instalaciones industriales y portuarias abandonadas o subutilizadas que se ubican a lo largo del Riachuelo están a menos de cinco kilómetros de distancia del área con mayor demanda de espacio para oficinas de esta ciudad de más de 11 millones de habitantes. Se observa una situación similar en Montevideo (Uruguay), donde las instalaciones prácticamente abandonadas de la estación de ferrocarril General Artigas distan menos de cinco cuadras de la principal arteria comercial de la ciudad y tienen una ubicación privilegiada frente a la bahía, uno de los valores escénicos más significativos de la ciudad. Esta situación se repite en ciudades de todo tamaño, que siempre cuentan con amplios terrenos a la espera de nuevos usos: la Estación da Luz en São Paulo (Brasil), el malecón de Guayaquil (Ecuador), la Estación Mapocho de Santiago de Chile, la franja costera de Asunción (Paraguay), las instalaciones de la Usina de Tacuarembó (Uruguay), la Rivera Norte de Concepción (Chile) y el entorno del puerto en Barranquilla (Colombia), por sólo mencionar algunos ejemplos de ciudades de distinto tamaño y en distintos países.

Estos activos inmobiliarios ofrecen a las ciudades una oportunidad única para desarrollar espacio para oficinas, comercio y vivienda de última generación prác-

ticamente en el centro de las ciudades, a través del redesarrollo de los terrenos y la rehabilitación de los edificios, algunos con valor patrimonial. El desarrollo de esos activos permite además localizar en el centro población y actividades, reduciendo la presión sobre la periferia urbana. En otras palabras, la existencia de estos activos inmobiliarios centrales subutilizados facilita a las ciudades construir los espacios de la modernidad en el centro tradicional o muy cerca de él. Las ventajas de estas operaciones son múltiples, ya que la utilización de los activos para instalar estas actividades no sólo pone en uso terrenos, infraestructuras y edificios que permanecían ociosos o subutilizados, sino que contribuye a re-centralizar actividades que, en otras circunstancias, tienden a localizarse en las zonas de nueva centralidad que surgen en las áreas periurbanas, adonde se desplazan en busca de espacios con amenidades de última generación. Como se planteara anteriormente, esta tendencia a la descentralización de las actividades de servicios, comerciales y residenciales genera costos sociales y económicos de transporte y extensión de redes que en parte pueden evitarse atrayéndolas a desarrollos inmobiliarios modernos que aprovechan esos activos localizados en el centro.

La demanda de espacio central recuperado es aún incipiente en América Latina. Sin embargo, este factor no ha impedido desarrollar programas de recuperación con cierto éxito. Aunque aún no ha surgido una elite económica interesada en fijar su residencia en los centros de las ciudades (como es común en muchas ciudades de Europa o América del Norte), en los casos en que se ha facilitado vivienda nueva o rehabilitada en tales localizaciones se ha producido demanda por parte de familias de ingresos medianos atraídas por los precios ventajosos y la localización cercana a sus centros de trabajo. También ha habido interés por estas viviendas de parte de parejas jóvenes en busca de un primer hogar o en matrimonios de la tercera edad atraídos por la facilidad de acceso a los servicios y las oportunidades de esparcimiento que ofrecen las áreas centrales de las ciudades.

Los espacios recuperados, por su localización cercana a las concentraciones de servicios financieros y de gobierno, atraen también a las empresas de servicios. Los proyectos de recuperación de estas áreas abandonadas o infrautilizadas pueden seguir apoyándose en estos nichos de mercado para desarrollar operaciones exitosas. Sin embargo, no todas las actividades que demandan nuevo espacio en una ciudad se verán atraídas por la oferta de áreas centrales rehabilitadas. Las más obvias son las actividades productivas que requieren buena accesibilidad regional (muchas de las cuales abandonaron las áreas centrales en busca de fácil acceso a servicios de transporte más modernos). Otro ejemplo es la demanda de vivienda suburbana por las familias de ingresos altos y medianos altos que prefieren viviendas con jardines privados o en condominios cerrados, y las actividades comerciales y de servicios (colegios, centros médicos) que atienden las necesidades de esas familias.

A pesar de los logros alcanzados por algunos programas de recuperación urbana, en América Latina no es fácil atraer actividades residenciales y productivas a las áreas centrales deterioradas. Es necesario romper barreras reales o percibidas que detienen a algunos usuarios potenciales, como ocurrió en el programa de recuperación de Puerto Madero. En ese caso se debió vencer la reticencia de las familias de

ingresos medianos altos a vivir en esta parte del centro ofreciendo vivienda tipo *loft* en edificios patrimoniales, un producto no disponible en otras localizaciones. Otro problema que deben enfrentar estas operaciones es la reticencia de las instituciones que controlan el suelo o las instalaciones abandonadas o subutilizadas, las cuales no tienen ni vocación ni capacidad para desarrollar los activos. El gobierno de la ciudad, además de recalificar el suelo aumentando de esta manera su valor de mercado, debe negociar con los propietarios la forma como van a desarrollarse los activos. Esta negociación casi siempre incluye el financiamiento de inversiones directas requeridas para poner en valor los terrenos, dado que en la mayoría de los casos éstos no cuentan con infraestructura adecuada a los nuevos usos y muchas veces requieren inversiones para despejar estructuras inservibles y ejecutar la limpieza ambiental. Los acuerdos sobre los montos y los mecanismos de financiamiento de las inversiones determinan en gran medida la forma como se reparten los riesgos y las ganancias de los proyectos. Estas negociaciones son complejas y no están sujetas a reglas generales. La solución que se encuentre depende en gran medida de la situación inicial de los activos, del monto de las inversiones que se requieren para ponerlos nuevamente en uso, de la demanda prevista de espacio recuperado, de las instituciones y propietarios involucrados y de los arreglos institucionales para compartir en forma eficiente y equitativa los riesgos y ganancias que son posibles dentro del marco legislativo y las tradiciones del lugar. Este último aspecto es importante porque existen diferencias significativas entre países respecto al tipo de instituciones ejecutoras que pueden crearse. Por ejemplo, en países como el Ecuador, la legislación es muy flexible y permite la creación de sociedades de capital mixto con atribuciones amplias y muy adecuadas a las necesidades de este tipo de proyectos, en tanto que la legislación del Brasil sólo muy recientemente ha permitido este tipo de arreglos institucionales. En el caso del Uruguay, si bien es posible crear sociedades inmobiliarias públicas, existe una notable reticencia del sector privado a asociarse con el sector público.

En el presente capítulo se analizan tres proyectos de recuperación de activos urbanos infrautilizados. Por medio de estos casos pueden observarse las principales dimensiones del complejo problema institucional, financiero y de ejecución que se enfrenta en este tipo de operaciones, así como las diversas soluciones que se han ensayado. Asimismo, ilustran la variedad de riesgos a los que se hace frente y el largo período de gestación que requiere esta clase de proyectos, todos factores centrales para el diseño y ejecución adecuados de tales operaciones.

### **Proyecto de recuperación del antiguo Puerto Madero en Buenos Aires**

El proceso de recuperación del área ocupada por el antiguo Puerto Madero de Buenos Aires ha sido particularmente exitoso, producto de una combinación favorable de factores propios del mercado inmobiliario de esa ciudad a fines de la década de los años 1990 y de una acertada gestión de los activos por parte de la corporación pública creada para ejecutar el proyecto. La óptima localización de los terrenos y edificios industriales del puerto respecto al centro de negocios de una aglomeración de más de 11 millones de habitantes, capital política y financiera de una economía en expan-

sión durante la década en que se inició el proyecto, aseguró una buena acogida de la oferta de espacio. Asimismo, la acertada mezcla de usos promovida por la corporación y el juicioso escalonamiento de la puesta en el mercado de los terrenos y edificios patrimoniales modularon la oferta de espacio mejorando las perspectivas de éxito de los negocios inmobiliarios emprendidos por los promotores privados ejecutores de la mayor parte de las inversiones.

El proyecto se encuentra en sus fases finales de ejecución y aporta enseñanzas de interés tanto para la planificación y financiamiento de este tipo de proyectos como para la estructuración de instituciones idóneas para su ejecución. En el capítulo 5 se hace un análisis detallado de la Corporación Puerto Madero, la entidad encargada de la ejecución del proyecto, mientras que en la presente sección se examinan las características más destacadas del proyecto de recuperación.

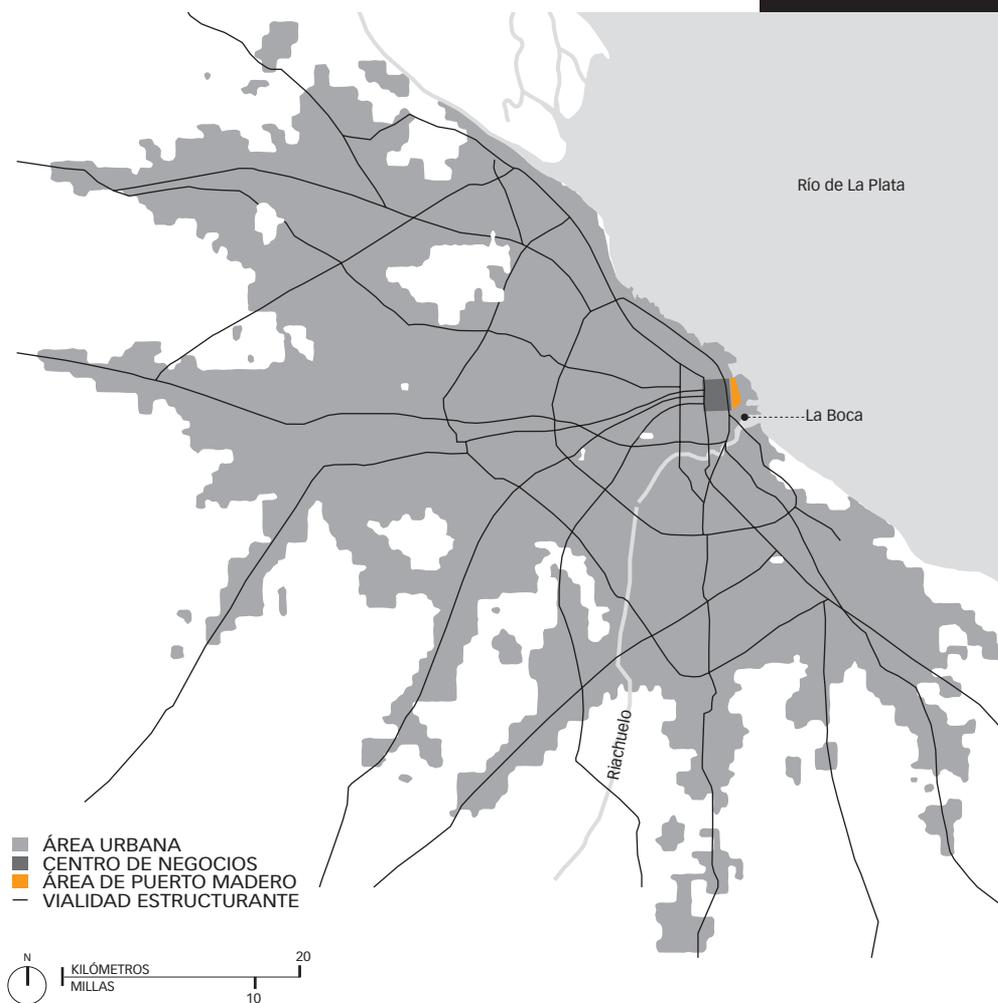
### *La ciudad de Buenos Aires y el área del puerto*

Desde su fundación en 1580, Buenos Aires ha sido una ciudad portuaria, circunstancia que queda reflejada incluso en el nombre con el que se conoce a los oriundos de la ciudad: porteños. Durante tres siglos todas las actividades industriales y marítimas estuvieron localizadas en la periferia del centro de la ciudad, en el sector sur sobre los márgenes del Riachuelo y antes de su desembocadura en el estuario del Río de la Plata. Con la intensificación de los intercambios marítimos esta primera implantación portuaria resultó ser insuficiente, lo que a mediados del siglo XIX condujo a las autoridades a estudiar alternativas para mejorar la capacidad portuaria. Se analizaron dos opciones: mejorar las instalaciones en el ámbito portuario del Riachuelo o bien construir un nuevo puerto. Durante 20 años se sucedieron proyectos que presentaban soluciones diversas. Finalmente el tráfico marítimo fue trasladado a un sector del litoral del Río de la Plata, frente al centro de la ciudad. Las obras de construcción de las dársenas y bodegas se realizaron entre 1887 y 1892. El nuevo puerto fue bautizado con el nombre de Puerto Madero en honor de uno de los defensores más activos del proyecto, el ingeniero Eduardo Madero.

Puerto Madero es un recinto portuario de concepción y financiación británica creado en una zona de terrenos de aluvión recuperados en los márgenes del Río de la Plata, frente al centro administrativo y de negocios de la ciudad. La instalación principal es un conjunto de cuatro dársenas rodeadas de galpones e instalaciones ferroviarias que cumplieron una función productiva durante más de 50 años. Sin embargo, su obsolescencia funcional y su localización central indujeron a los sucesivos planes urbanísticos de la ciudad a proponer su eliminación y traslado a otra parte de la costa del Río de la Plata. Ya el Plan Director elaborado por Le Corbusier en 1940 prevé la eliminación de Puerto Madero y el uso de sus terrenos como espacio de recreación para la ciudad. No obstante, el factor decisivo para su cierre no fue de orden urbanístico sino económico.

La generalización del uso de contenedores en los años 1960-1970 y las limitaciones operativas de los diques, de tan sólo seis metros de profundidad, condujeron a la construcción de un nuevo puerto más al norte, sobre estructuras artificiales

Figura 2.1



**Los terrenos del antiguo Puerto Madero tienen una ubicación privilegiada en el centro de la aglomeración metropolitana de Buenos Aires.**

levantadas en aguas profundas del Río de la Plata. Desde el cierre de las actividades portuarias de Puerto Madero se han sucedido numerosos proyectos para la recuperación de los terrenos en desuso, sin que ninguno de ellos fructificara. La única intervención ejecutada en la zona fue el relleno de la zona pantanosa situada entre Puerto Madero y el estuario, un territorio de 350 hectáreas que en 1970 se convirtió en reserva ecológica con estatuto de parque nacional.

En 1989 el Gobierno nacional, a requerimiento del municipio de Buenos Aires, cedió los terrenos e instalaciones de Puerto Madero a una sociedad pública,

Corporación Puerto Madero, para desarrollar un proyecto urbano de envergadura que genere nuevo espacio para usos residenciales, comerciales, de servicios y espacios públicos de recreación de escala metropolitana. Los activos traspasados incluían las cuatro dársenas y los diques, así como 140.000 m<sup>2</sup> de naves industriales construidas en obra de albañilería vista, los silos y las instalaciones ferroviarias. El potencial principal del área está en su amplia disponibilidad de suelo urbanizable inmediatamente contiguo al centro tradicional de negocios de la ciudad, el cual aún acoge las actividades financieras, de control y dirección de las principales empresas del país, la sede del Gobierno federal y una importante actividad comercial, cultural y de recreación de escala metropolitana. El mandato de la Corporación fue aprovechar las ventajas del área para desarrollar un proyecto enteramente basado en la inversión privada.

La localización central de Puerto Madero y su amplia dotación de suelo ofrecían una oportunidad urbana excepcional para crear, en el punto de mayor demanda, espacios modernos para usos de oficinas, comercio, recreación y vivienda incorporando al centro tradicional de la ciudad las nuevas actividades que surgían de la apertura económica y la privatización de la economía. La intervención contribuía pues a la promoción del modelo económico imperante en el país desde fines de los años 1980, que impulsaba la apertura económica y la inversión extranjera y aspiraba a posicionar Buenos Aires como un centro financiero de nivel mundial. A su vez, se pretendía mitigar los peores efectos de la transformación gradual del centro tradicional de Buenos Aires en un centro monofuncional, en la medida en que el libre funcionamiento del mercado del suelo iba sustituyendo los usos residenciales por los de oficinas y servicios más rentables, la casa tradicional por el edificio bloque o torre.

### *Operación de reforma de Puerto Madero*

La transformación del viejo puerto en pieza urbana permitiría establecer una nueva fachada litoral de la ciudad, cosa que el funcionamiento del propio Puerto Madero había impedido en el pasado. Los importantes valores paisajísticos de los cuatro planos del agua de las dársenas ofrecían unas condiciones de partida que pocas ciudades poseen junto a su centro histórico. Los nuevos usos urbanos proyectados debían potenciar las instalaciones preexistentes rehabilitando las dársenas y sus espacios libres para acoger actividades cívicas y ciudadanas.

Esta transformación ofrecía la oportunidad añadida de que la avenida Costanera, una vía-parque que se construiría en el borde del río, se convirtiera en una pieza estructurante del sistema verde urbano vinculada a la estructura de calles y manzanas existente. La zona arbolada, los cafés, los restaurantes al aire libre, los juegos y actividades deportivas (ciclismo, patinaje) eran espacios y funciones que constituían un lugar de esparcimiento para toda la ciudad. A su vez, la construcción de la Costanera permitía también un mayor disfrute visual y peatonal de la Reserva Ecológica, una zona verde existente y diferenciada del uso intensivo de la propia Costanera. El principal hito urbano que vinculara el centro tradicional de Buenos Aires al de nueva creación en Puerto Madero y al río sería una vía verde central que, como continuación visual de la avenida de Mayo, definiera un espacio representativo de primera magni-

Figura 2.2



Foto: Corporación Puerto Madero

La vista general de los terrenos de Puerto Madero permite apreciar su excepcional localización respecto al centro tradicional de negocios de la ciudad. La Costanera y la Reserva Ecológica se ubican en el primer plano a la derecha de la foto. En el centro se observa el nuevo parque urbano construido por el proyecto.

tud. Este eje uniría el centro político con el nuevo centro de Puerto Madero y permitiría apreciar el río desde la explanada del parque Colón.

Dentro de este nuevo modelo de centro ubicado en Puerto Madero, se proponía asimismo hacer una oferta residencial de apartamentos tipo *loft*, con servicios y espacios comunitarios para grupos de viviendas. Ese modelo ofrecía una alternativa al patrón imperante de oferta de nuevo espacio residencial, el de la casa jardín en la periferia, y satisfacía la demanda de los hogares unipersonales, parejas sin hijos o familias con padres que trabajan en el centro. El tamaño de la intervención admitía también el desarrollo de una zona residencial de densidad media y con notable calidad ambiental, para satisfacer la demanda de vivienda de mayor tamaño para familias de corte más tradicional. El proyecto aspiraba también a satisfacer la demanda de espacio de oficinas de última generación en volúmenes y tamaños compatibles con las necesidades de las empresas que se instalaban o se estaban creando en Buenos Aires en la década de los años 1990.

La primera banda de edificaciones compuesta de galpones alineados frente al centro tradicional permitía crear una fachada patrimonial que fuera un nuevo referente urbano. Arquitectónicamente, la privilegiada posición de los galpones en Puerto Madero así como su buena situación respecto de los diques les brindaba una especial oportunidad para albergar todo tipo de usos, especialmente cívicos y de equipamiento

ciudadano. Su excelente calidad constructiva permitía su fácil recuperación para convertirlos en el punto de atracción urbano y en motor de la vida colectiva del sector, además de imagen de referencia de la transformación del conjunto urbano. Los silos en el sector del puerto eran hitos arquitectónicos del conjunto con posibilidades para albergar actividades singulares. La conservación de algunas grúas, los noráis, los pavimentos de piedra y la vegetación existente aseguraban la continuidad de la atmósfera e interés de este espacio emblemático en los nuevos usos propuestos.

### *El proyecto urbano*

En junio de 1991, la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. suscribió, en su carácter de comitente, un convenio con la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Sociedad Central de Arquitectos por el cual convocaba un concurso nacional de ideas para Puerto Madero. Las bases del mismo definieron como objetivo la reconversión del área para rescatarla del abandono y deterioro, de manera que contribuyera a equilibrar el déficit de equipamiento urbano del centro de la ciudad. El uso terciario se complementó con el residencial y se duplicaron las zonas verdes de uso público con actividades recreativas, culturales y deportivas. Se estableció, también, la necesidad de conservar los galpones atendiendo su importante valor como patrimonio industrial.

En febrero de 1992, el jurado otorgó en forma unánime el primer premio a tres equipos. De acuerdo con las bases del concurso, los integrantes de cada equipo ganador se asociaron para elaborar el proyecto definitivo. El proyecto propuesto por el equipo redactor se basó en los siguientes principios de proyecto:

*Vinculación y accesibilidad.* Consolidación de las vías de acceso como continuación natural de los corredores urbanos, mejorando la integración con el resto de la trama urbana.

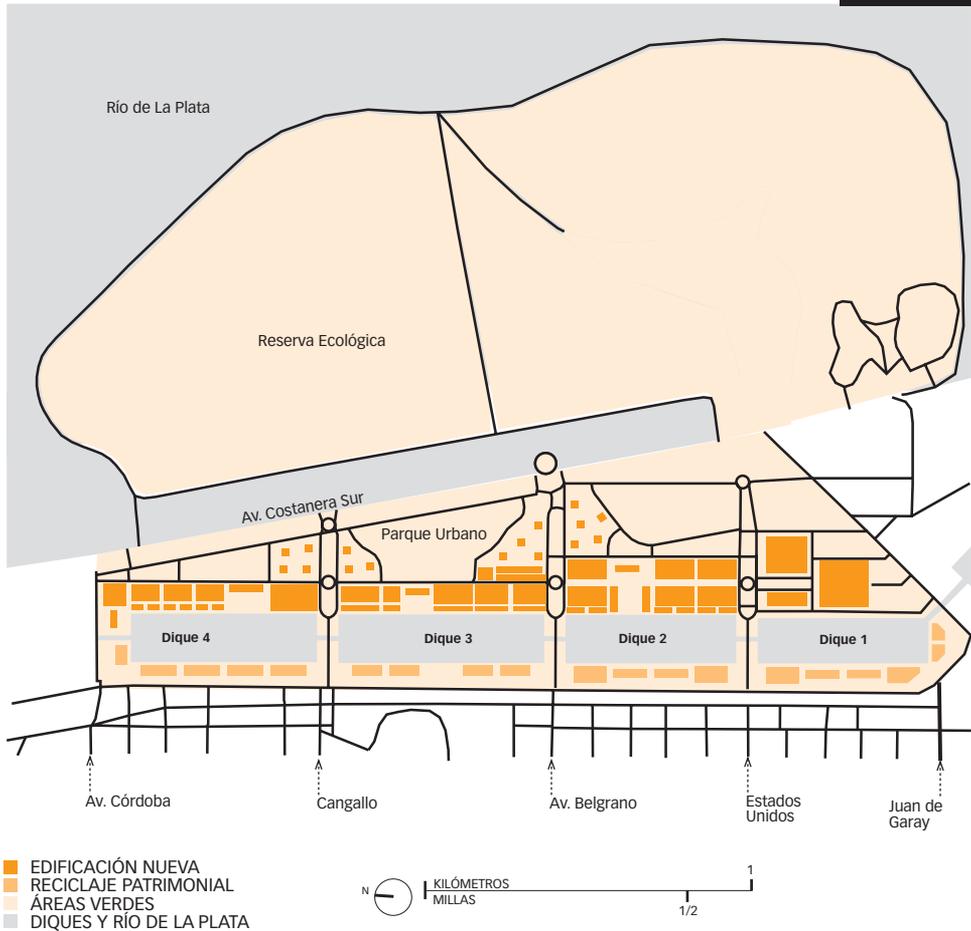
*Recuperación histórico-ambiental.* Basada en el criterio de incorporar el puerto a la ciudad y potenciar la historia del lugar a través de sus preexistencias con valor patrimonial industrial: los diques, los silos, los galpones de ladrillo y el Paseo Costanera Sur. Además, creación de parques que incrementen la oferta de las zonas verdes de la Costanera y la Reserva Ecológica.

*Expansión y consolidación.* Incorporación de múltiples usos —residencial, terciario, institucional, recreativo y comercial—, que se sumen a los usos recreativos del plano del agua: náuticos, turísticos, entretenimiento (cines, discotecas, bares...), recuperando al mismo tiempo los patrones urbanos porteños y colaborando en la creación de una imagen característica que se identifique con la ciudad existente.

*Gestión.* El proyecto debe ser concebido por etapas que permitan su adecuación al mercado y a los ritmos marcados por los flujos de la inversión previstos a largo plazo.

El Plan Maestro que se elaboró partiendo de este proyecto planteó el uso de una estrecha faja de terrenos ubicada junto a los diques para acoger la principal masa de edificaciones y destinó el resto de los terrenos a un gran parque urbano conectado a la trama urbana. En el borde del plano del agua, sobre el lado este de los diques, se propuso una edificación baja con una diversidad de usos para obtener un

Figura 2.3



**El proyecto urbano de Puerto Madero hace un aprovechamiento óptimo de los valores paisajísticos y el potencial inmobiliario del área creando equipamientos y un centro de actividades de rango metropolitano.**

espacio público bien equipado y frecuentado, mientras que la edificación de mayor altura se planificó en estrecho contacto con el nuevo parque urbano. Asimismo, se preveía la construcción de plazas abiertas entre los edificios de bodegas existentes y frente a los espejos de agua de los diques. Esos edificios serían preservados por su valor patrimonial, rehabilitados exteriormente y en su estructura interna para usos residenciales, de oficinas, comerciales y de recreación. Otros activos patrimoniales del área —silos o almacenes industriales— que formaban parte de la memoria histórica del crecimiento portuario de la ciudad pero mayoritariamente inutilizables se mantendrían en atención a su valor iconográfico.

Cuadro 2.1	Puerto Madero. Distribución de superficies. Plan Maestro (en hectáreas)		
	Total	Sector Este	Sector oeste
Superficie	130,5	90,0	40,5
Superficie parcelada		46,9	14,5
Espacio público		43,1	26,0
Espejo de agua	39,5		
Área total	170,0		

Fuente: Corporación Puerto Madero (2000).

Como resultado de las propuestas del proyecto urbano, el Sector de Puerto Madero presenta una lectura en bandas siguiendo el sentido suroeste-nordeste. Una primera banda, de una anchura variable que oscila entre los 50 y 70 metros, se compone de las naves y los diques, el espacio que históricamente separó la ciudad consolidada y el Río de la Plata. La secuencia de tres bandas que se sigue en dirección nordeste alterna edificios con usos privados y públicos. La siguiente franja está marcada por la presencia del agua de las dársenas seguida por nueva edificación y para finalizar el espacio eminentemente vegetal de los jardines de la Costanera. Mientras la primera y segunda bandas son paralelas entre sí, esta última se integra más al frente del Río de la Plata y toma una dirección paralela al litoral.

En el sentido ortogonal, hay cinco aberturas de acceso al puerto. Esas "puertas" quedan definidas por la separación entre los edificios industriales distantes de 650 a 770 metros entre ejes, constituyéndose así en los espacios físicos y visuales por los que la actual trama de Buenos Aires penetra en el recinto de Puerto Madero. De este modo, las calles Córdoba, Cangallo, Belgrano, Estados Unidos y Juan de Garay se comportan como ejes diferenciados del resto de vías al abrirse más allá del frente de los diques. Los espacios entre edificios son los puntos de conexión de la ciudad con Puerto Madero y se configuran como puertas de acceso al mismo. El conjunto se completa con el eje de la plaza y la avenida de Mayo que estructura morfológicamente la trama actual de Buenos Aires.

Desde que fuera presentado, en octubre de 1992, y aprobado por el Consejo de Planificación de la Ciudad de Buenos Aires, en abril de 1994, el Plan Maestro de Puerto Madero sólo sufrió algunos ajustes que no modificaron substancialmente el proyecto original. Sus características, sumadas a las ventajas comparativas de su localización, lograron desde la primera licitación comercializar la mayor parte del suelo parcelable previsto en dicho Plan. De forma simultánea al desarrollo del Plan Maestro se definió la estrategia para la puesta en valor del borde oeste, entre los diques y las avenidas Madero y Huergo. La Corporación abordó este proyecto como una operación con gestión independiente, pero respondiendo en todo a los objetivos del Plan. Por último, para completar el Plan, en octubre de 1994 la Corporación suscribió un convenio con la sociedad Central de Arquitectos para la organización del concurso y posterior realización del proyecto de las "Nuevas Áreas Verdes para Puerto Madero y la Revitalización y Puesta en Valor de la Costanera Sur", ámbito con una

superficie aproximada de 17 hectáreas cedidas en propiedad a la Corporación Antiguo Puerto Madero.

### *Instrumentos operativos utilizados*

La sociedad fue creada por medio del decreto presidencial 1.279 en noviembre de 1989. Acto seguido, el Gobierno nacional transfirió la propiedad de los terrenos de Puerto Madero (que tenían jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la Empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras) a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires redactó las correspondientes normas de desarrollo urbano. De esta manera se puso en marcha la Corporación, que tuvo a su cargo el desarrollo urbano de una superficie de 170 hectáreas que incluyen los espejos de agua y los parques de la Costanera Sur, con una ubicación privilegiada, cercana a la plaza de Mayo y el centro comercial y financiero de Buenos Aires (véase también capítulo 5).

El propósito de la Corporación fue llevar a cabo la rehabilitación urbana del antiguo puerto, sus espacios abiertos y depósitos desocupados. La refuncionalización del área fue planteada a partir de la incorporación de servicios terciarios, usos residenciales, comerciales y de recreación. Se elaboró un Plan Maestro de Desarrollo Urbano que diera respuesta a las necesidades de infraestructura urbana y orientara la promoción de inversiones privadas en el área incluyendo la actividad inmobiliaria de construcción de obras nuevas y/o remodelaciones necesarias, con la participación de capitales nacionales y extranjeros así como la de la venta o alquiler de las tierras pertenecientes a la Corporación. La estrategia comercial adoptada dispuso ventas escalonadas, en etapas sucesivas y de norte a sur, ya que se consideró que los galpones del norte alcanzarían un mayor valor, dada su vecindad con el área de oficinas de nueva generación de Catalinas Norte y la zona de viviendas de altos ingresos de Retiro. En julio de 1991 se pusieron a la venta los pliegos de condiciones para la adquisición de los cinco primeros galpones, los cuatro del dique 4 y el galpón norte del dique 3. La respuesta de los empresarios fue contundente: se presentaron 26 ofertas. En diciembre se adjudicaron todos los galpones por un precio total de US\$20 millones, comprometiéndose inversiones en rehabilitación del orden de US\$45 millones. En marzo de 1992 tuvo lugar la segunda licitación para la venta de los restantes galpones del dique 3. El monto pagado fue de US\$10 millones por los edificios, comprometiéndose inversiones del orden de US\$40 millones en refacciones. En octubre del mismo año se vendieron los inmuebles del dique 1 y se adjudicaron los cuatro galpones del dique 2 a la Universidad Católica Argentina, para la construcción de un campus universitario. Con estas actividades se recuperaron 195.000 metros cuadrados de edificación sobre 11,5 hectáreas de suelo. Simultáneamente, comenzaron las obras del paseo Público Peatonal, con lo cual se incorporó un nuevo paseo a la ciudad de Buenos Aires y se contribuyó a consolidar la nueva imagen de Puerto Madero. En noviembre de 1993, el Honorable Concejo Deliberante sancionó la ordenanza N° 46.975 con la normativa para las obras que quedaban por construir en las cabeceras norte y sur del área Puerto Madero.

Figura 2.4



Foto: Corporación Puerto Madero

**En la imagen de las obras ejecutadas hasta el año 2002 en Puerto Madero se observan, en el centro las dársenas, a la derecha, los edificios patrimoniales recuperados, y a la izquierda las nuevas edificaciones y el parque urbano.**

Los recursos captados por la Corporación con la venta de los edificios patrimoniales se invirtieron en el desarrollo de la infraestructura de toda el área de recuperación, lo que permitió la venta de los terrenos de la segunda fase de desarrollo del área. En esos terrenos se construyeron viviendas, comercios, espacios de recreación, hoteles, oficinas, museos y un conjunto de zonas verdes y de esparcimiento de alcance metropolitano. Estos proyectos están terminados o muy avanzados en su ejecución, y en 2003 quedaban muy pocos terrenos sin desarrollar de los que la Corporación había vendido.

### *Metodología operativa*

Las actividades de la Corporación se dividen en dos líneas operativas: la de la comercialización de inmuebles para los distintos usos establecidos en el Plan Maestro, y la de la construcción de obras de infraestructura pública. En cuanto a la comercialización de inmuebles, la Corporación vendió los viejos depósitos en forma escalonada adjudicándolos a proponentes privados con base en: a) el proyecto pre-

sentado, b) el plazo comprometido para su ejecución, c) los antecedentes del oferente, y d) el precio ofertado. El mecanismo adoptado para la adjudicación fue la licitación pública de dos sobres, el primero contenía la propuesta arquitectónica de refuncionalización de los galpones y los antecedentes de los oferentes, y el segundo, abierto previa calificación del primero, la oferta económica. El llamado a licitación dio prioridad a los oferentes que presentaran una mezcla de actividades que coincidiera con los objetivos de la Corporación. Una vez definida la adjudicación de inmuebles a cada interesado, la Corporación solicitó las garantías de la ejecución, la documentación necesaria y la suscripción del boleto de compra-venta irrevocable. La transferencia se produjo con restricciones de dominio, obligaciones transferidas al sector privado de realizar los estacionamientos y mantener áreas libres, y se introdujeron pólizas de caución a favor de la Corporación para casos de incumplimiento de las obligaciones asumidas por el comprador.

La venta de los inmuebles se pactó con un financiamiento a cinco años, y se planteó que el adquirente debía respetar el destino definido por la Corporación, de forma tal que ningún inmueble pudiera ser modificado sin su previa autorización. El proceso de autorización siguió el siguiente proceso: a) la Corporación recibe la documentación del proyecto correspondiente a cada edificio para rehabilitar y extiende un certificado de visado si considera que se han respetado los lineamientos de la ordenanza que los afecta; b) una vez obtenido el visado de la Corporación, la documentación se somete a la aprobación del Órgano de Aplicación de las Ordenanzas (OAO), integrado por técnicos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y un representante de la Corporación; y c) bimestralmente, el adquirente debe presentar un informe de avance, poniendo en conocimiento de la Corporación el desarrollo de tareas, gestiones a su cargo, información y obligaciones recibidas en el boleto de compraventa. De esta forma, la Corporación audita el grado de avance de las obras, cotejando con los informes recibidos. Los plazos de presentación del proyecto definitivo y de ejecución de las obras también se fijan en el contrato compromiso de compraventa. El grado de avance en la ejecución de las inversiones previstas en el proyecto urbano de Puerto Madero puede apreciarse en la figura 2.4.

### **Proyecto de reforma del sector puerto fluvial de Hamburgo**

La unificación alemana ha tenido importantes consecuencias para la ciudad de Hamburgo. Junto a los beneficios económicos que le ha aportado ser cabecera de intercambio comercial con la antigua Europa del Este, esta nueva prosperidad le ha acarreado dificultades en cuanto a necesidades de vivienda para acoger a la población inmigrante, infraestructura para absorber las necesidades de la mayor actividad comercial y productiva, y polarización social. La situación financiera de la ciudad a principios de los años noventa era aún frágil. Esta próspera ciudad portuaria, industrial y comercial de casi 1,7 millones de habitantes enfrentaba la necesidad de hacer importantes inversiones en materia de infraestructura, vivienda subvencionada y servicios de protección social, en tanto que el endeudamiento municipal por habitante era el más elevado de entre todas las ciudades alemanas, después de Bremen.

La infraestructura urbana se juzgaba deficiente para competir con Berlín y se temía que la capital iba a arrebatarle a Hamburgo su histórico liderazgo en materia de comercio Este-Oeste y como sede de los grandes medios de comunicación alemanes. La capacidad del túnel bajo el río Elba era ya insuficiente y la circulación en el interior de la ciudad y de la región crecía de forma acelerada. El aeropuerto, a sólo 12 kilómetros del centro de la ciudad, aumentó su capacidad de forma considerable en 1990, pero se preveía la necesidad de construir un nuevo aeropuerto para 2010.

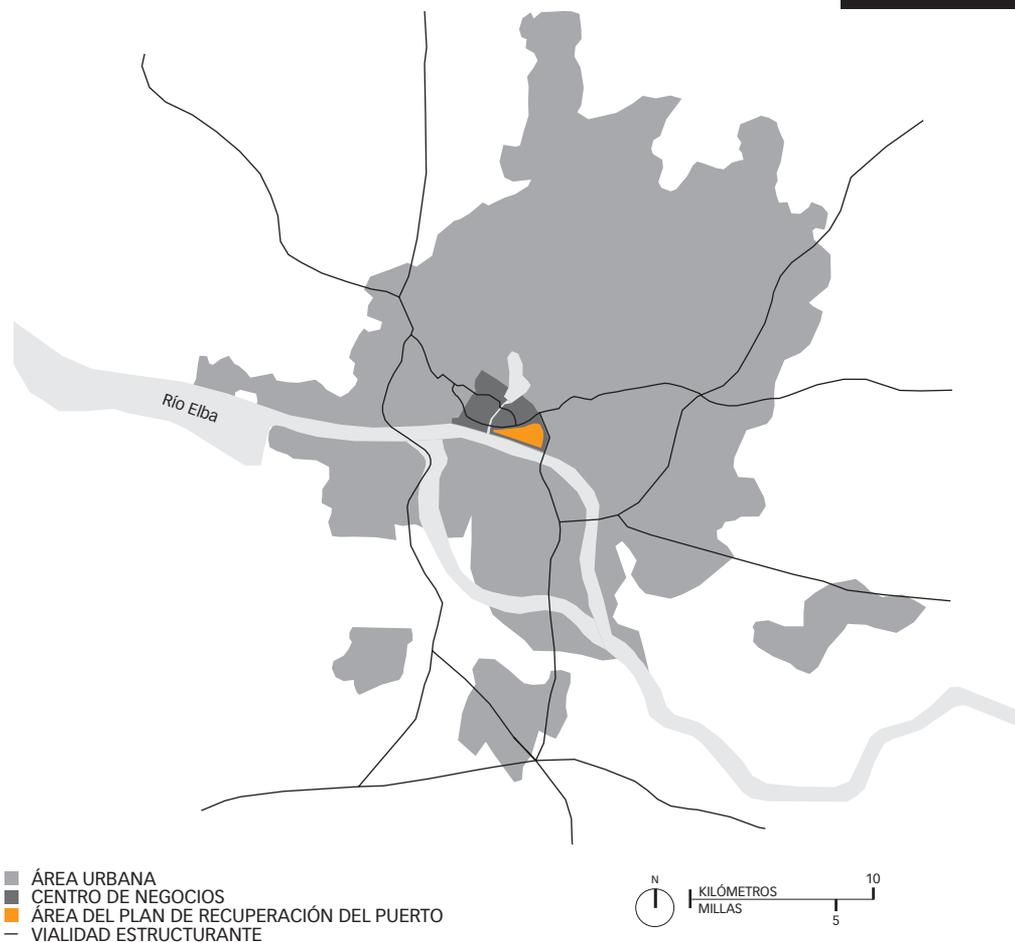
A principios de los años 1990 el crecimiento de la actividad hacía vaticinar una demanda de 200 hectáreas por año para acoger nuevos locales comerciales y viviendas e infraestructuras vinculadas y era previsible que el espacio urbano disponible de la ciudad estaría saturado hacia principios del año 2000 (Läpple, 1996). En este contexto, la ciudad decide abordar la recuperación de las áreas abandonadas en torno a las antiguas instalaciones portuarias, una oportunidad urbana que permitía retener funciones centrales en el núcleo de la aglomeración urbana y disponer de viviendas de precio moderado para satisfacer las crecientes necesidades.

### *El puerto y la ciudad de Hamburgo*

Situada a unos 100 kilómetros de la desembocadura del río Elba, en el Mar del Norte, Hamburgo ha sido históricamente un gran puerto que, con la apertura de los mercados hacia la Europa del Este en los años 1980, se convirtió en un potente centro de actividad terciaria a escala internacional. La aglomeración se extiende por un valle de cerca de diez kilómetros de largo donde se juntan dos pequeños afluentes (Bille y Alster) con el Elba, para formar un estuario con pequeñas islas expuestas a las inundaciones y a las crecidas del río. Puede afirmarse que Hamburgo es más una ciudad fluvial que una localidad litoral. La ciudad actual es el resultado de la concentración de varias poblaciones independientes que mantenían sus propios núcleos portuarios. El centro más importante y más antiguo es del Hamburgo histórico, que se encuentra sobre la vertiente norte en el lugar donde confluye el Alster con el Elba. Este espacio es también el lugar donde se originó el proceso de industrialización regional. En el margen sur del valle se situaba el segundo asentamiento en importancia, la isla y su ciudadela. Este lugar fue más tarde ocupado por las dársenas, convirtiéndose en el centro del puerto industrial de la ciudad de Hamburgo. Actualmente constituye la frontera sur del conjunto del recinto portuario. En el costado norte, sobre un gran declive, se encuentra Altona, tercer ámbito de colonización y que durante casi tres siglos perteneció al reino de Dinamarca.

Sobre estos tres embriones urbanos, y hasta el inicio de la industrialización a mediados del siglo XIX, existía un tipo de construcción característica que comprendía simultáneamente la residencia, el almacén y la oficina. Los edificios construidos sobre la parte perteneciente al municipio de Hamburgo se alinearon en los bordes de los pequeños canales, vinculándose por vía fluvial a la actividad principal procedente del puerto. Las características geográficas del perímetro en donde se desa-

Figura 2.5



**La localización de los muelles, en el área central de Hamburgo y junto al centro de negocios, le otorga ventajas competitivas respecto de otras áreas de la ciudad.**

rolló la aglomeración de Hamburgo condicionaron también su crecimiento. De una parte el desnivel de casi dos metros del nivel del agua entre mareas, que ha exigido desde siempre dispositivos especiales para el funcionamiento y ampliación del puerto. Por otra parte la formación de diversas islas, como consecuencia de la descomposición del río Elba en forma de brazos, situación que ha representado un serio inconveniente para la construcción de conexiones transversales y ha dificultado el desarrollo del puerto.

### *El desarrollo urbano reciente y el sector portuario*

El proceso de industrialización de Alemania fomentó desde su inicio una fuerte expansión de los puertos y el de Hamburgo en particular. Las nuevas tecnologías ofrecieron medios para la construcción de instalaciones portuarias más grandes, relacionadas con las también mayores dimensiones de los buques y en áreas más difíciles. El puerto de Hamburgo se desplazó de este modo hacia el sur, mientras que la aglomeración residencial lo hizo hacia el norte. Paralelamente, el crecimiento de la aglomeración de Altona se vio interrumpido por la falta de territorio adecuado. Simultáneamente a esta separación espacial y funcional de la ciudad, en el área portuaria se desarrolló una tipología constructiva que respondía a la necesidad de almacenar y distribuir productos, en tanto que el centro de la ciudad desplegó una arquitectura adaptada a usos exclusivamente productivos, esencialmente despachos y comercios. Esta evolución de la tipología de edificios actuó en detrimento de las viviendas tradicionales, que compatibilizaban los usos residenciales con aquellos relacionados con la actividad laboral y comercial de las familias.

El aumento de la población y el desarrollo del servicio del tranvía, y más tarde de la red del metro, hicieron que las zonas residenciales se alejaran cada vez más del recinto portuario. Las nuevas urbanizaciones residenciales, cada vez más apartadas del área central y del puerto, desarrollaron sus propios servicios y comercios mientras que en el área portuaria fueron apareciendo industrias, construidas especialmente para el tratamiento de materias primas importadas de ultramar, molinos de aceite, plantas para el tratamiento del caucho y refinerías. Los asentamientos industriales más alejados del fondeadero siguieron conservando sistemas de conexión a través de los canales, manteniendo así una cierta presencia y unidad de paisaje portuario. Con todo, este progresivo alejamiento funcional repercutió en una cada vez más clara separación entre el tejido de la ciudad y la actividad del puerto. A partir de los años 1950, este alejamiento se hizo aún más evidente, cuando el puerto se amplió para acoger a la próspera industria petrolera y más tarde a la industria metalúrgica, ambas actividades claramente incompatibles con los usos residenciales. Finalmente, con el uso generalizado de contenedores, la superficie de almacenamiento exclusivo del puerto se multiplicó, creándose así áreas incompatibles para cualquier otro tipo de uso.

En la década de 1990 la actividad de desarrollo urbano se alejó del puerto dirigiéndose hacia las tierras más altas situadas al norte de Hamburgo y también hacia el sur sobre el antiguo municipio de Harburg. En este momento es también cuando la segregación de usos y actividades urbanas se generaliza. Buen ejemplo de ello es la llamada "ciudad-norte", construida a cinco kilómetros del centro urbano para dar satisfacción exclusivamente a una demanda creciente de espacio terciario. Desaparece también la histórica relación entre los distintos sectores del área del puerto a través de los canales y ríos debido a la preeminencia del tráfico por carretera. Bajo el impacto de estas nuevas empresas y medios de transporte, y por la reestructuración industrial ocurrida en las últimas décadas, la mayor parte de los antiguos recintos productivos quedan abandonados.

### *Diagnóstico del sector*

En el contexto de una ciudad-región en pleno crecimiento, la administración se vio confrontada a elegir entre dos opciones diametralmente opuestas: continuar ocupando el territorio con operaciones inmobiliarias localizadas en la periferia del área urbanizada o bien conservar y desarrollar el acervo de edificaciones de los barrios del centro de la ciudad. Esta segunda opción ofrecía además la oportunidad de ampliar el suministro de vivienda de precio moderado. Durante largos años en la ciudad de Hamburgo el aumento de los alquileres del parque residencial público había tenido alzas muy restringidas que favorecerían claramente a los inquilinos (el alza de alquileres estaba directamente relacionada con el aumento global de los ingresos familiares y no con la evolución del mercado inmobiliario). El objetivo de la política de vivienda había sido siempre el de preservar un importante parque de vivienda social. En Hamburgo esta política fue abiertamente cuestionada a finales de los años ochenta (la demanda generada por población inmigrada de países en desarrollo fue uno de los argumentos expuestos para cambiar esta práctica). De este modo, la construcción de nuevas viviendas sociales fue interrumpida a principios de los años noventa, mientras que la transformación económica y de modelo productivo comportaba una tasa de paro obrero en la ciudad como nunca antes. Entre 1984 y 1988, Hamburgo había perdido 37.000 viviendas en el sector público. Se preveía que, en el caso de persistir con la misma tendencia, se perderían 150.000 viviendas más durante los años noventa. En 1987 quedaban 275.000 viviendas sociales. En 2000 se pronosticaba que no quedarían más de 100.000 para una demanda potencial prevista de 170.000 usuarios sin otra alternativa residencial que la vivienda pública (Läpple, 1996).

En 1971, una ley nacional decretó la renovación de las viviendas antiguas o en desuso del centro de la ciudad, que debía ser financiada por la administración pública. El programa de renovación del centro urbano que se propuso fue concebido para reducir el proceso de salida de la población hacia la periferia, fenómeno que hizo perder a la ciudad más de 15.000 habitantes por año. En este contexto se acomete el proyecto de reconversión del frente fluvial del río Elba, ocupado mayoritariamente por depósitos desafectados por la reconversión y sin prácticamente viviendas o población residente en todo el perímetro de actuación.

### *El proyecto de Hamburgo: Ciudad y Länder*

Administrativamente la ciudad está dividida en siete distritos que constituyen la unidad electoral de base. Los distritos eligen delegados a la Asamblea, la cual rige las competencias de orden local. Dicha Asamblea, a través de su Dirección de Servicios de Desarrollo y Política Urbana, es quien tiene competencias en la preparación y puesta en marcha de las operaciones de urbanismo, que se discuten abiertamente con la opinión pública. Ciudad-Estado, Hamburgo dispone del privilegio de poder definir directamente las orientaciones y los instrumentos de su propio desarrollo urbano. El Plan-Programa es el documento reglamentario que fija las intervenciones municipales en materia de planificación urbana durante el mandato de una adminis-

tración. Consiste en un acuerdo consistorial del ejecutivo y legislativo que fundamenta la acción urbana de un período de gobierno. Estos instrumentos de planificación han enmarcado la acción pública en desarrollo urbano.

Durante la reconstrucción de Hamburgo, prácticamente destruida por los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, se esbozó un gran eje en sentido este-oeste con miras a facilitar la circulación del automóvil. En la actualidad el esfuerzo se dirige a consolidar este eje y a constituir un sistema de circulación local alimentado por pequeñas calles trazadas a partir de visuales marcadas fundamentalmente por el paisaje. Al nivel de estructura, la rehabilitación de los barrios existentes es una prioridad municipal, mientras que la parte central y los bordes del puerto son el objeto principal de intervención y el ámbito destinado a los grandes proyectos urbanos de desarrollo.

Tres principios que estructuran el conjunto del proyecto urbano:

*Hamburgo, ciudad verde-ciudad compacta.* Con el propósito de retener en su territorio a una población que tiene tendencia a instalarse cada vez más lejos del centro urbano, las autoridades de la ciudad han propiciado una estrecha relación entre los coeficientes de ocupación máxima del suelo urbano con una política de desarrollo de los espacios verdes en el contexto de una política de favorecer una estructura urbana más compacta.

*Prioridad al transporte público.* Hamburgo no posee avenidas de circunvalación y la política urbana favorece el transporte público. Sólo el 20% de los usuarios que se desplazan al centro lo hacen con vehículo particular y el uso del transporte público es una práctica fuertemente arraigada en la población. El City Fast Train circula con mucha frecuencia y transita mayormente por un circuito aéreo construido sobre puentes metálicos. Es pues un elemento característico de la ciudad, en la tradición de los mil puentes que atraviesan el puerto y los canales. La estación central forma un nudo de intercambio extremadamente denso y en donde se concentra un gran número de actividades.

*Recuperar el uso residencial en el centro urbano.* Este tercer principio director era reconocido por las autoridades locales como el más difícil de poner en práctica. A principios de los años noventa, en el centro de la ciudad sólo el 20% de la superficie construida estaba destinada a usos residenciales. Dada la alta repercusión del valor del suelo en el valor de las viviendas, en este Distrito Central los proyectos de construcción de vivienda sólo pueden destinarse a la edificación de viviendas de alto costo. De este modo, y para conseguir una reducción de los precios, desde la iniciativa municipal se desarrollaron proyectos en terrenos localizados en el límite del Puerto.

Actualmente están en curso numerosos proyectos relacionados con la recuperación del centro de la ciudad y del frente fluvial o del viejo puerto: hoteles, viviendas, sedes de bancos, sedes sociales, museos, centro postal, centros de oficinas y comercio (World Trade Center). En todos los casos, la autoridad pública ha impuesto exigencias de calidad de diseño arquitectónico y construcción compatibles con el objetivo de promover un proyecto urbano de calidad que lo haga competitivo en el contexto de una ciudad con tendencias de desarrollo.

### *El proyecto urbano de reforma del sector portuario. Sector norte del río Elba*

El puerto es el ámbito de la ciudad en donde se centran las principales operaciones urbanísticas y arquitectónicas de transformación y el lugar que concentra el cambio de modelo estratégico de Hamburgo. Este espacio es pues objeto del más importante esfuerzo de recomposición. En este sentido, la ciudad se fijó un programa en el que, entre otros principios, pretendía recuperar una parte de los antiguos depósitos con el fin de desarrollar un sector terciario dedicado a la modernización y conversión de las actividades portuarias (definido como uno de los principales sectores de desarrollo económico-estratégico de la ciudad). Para materializar este proyecto se contaba con capital proveniente de inversores escandinavos, americanos y japoneses, interesados en la apertura de los mercados hacia el Este.

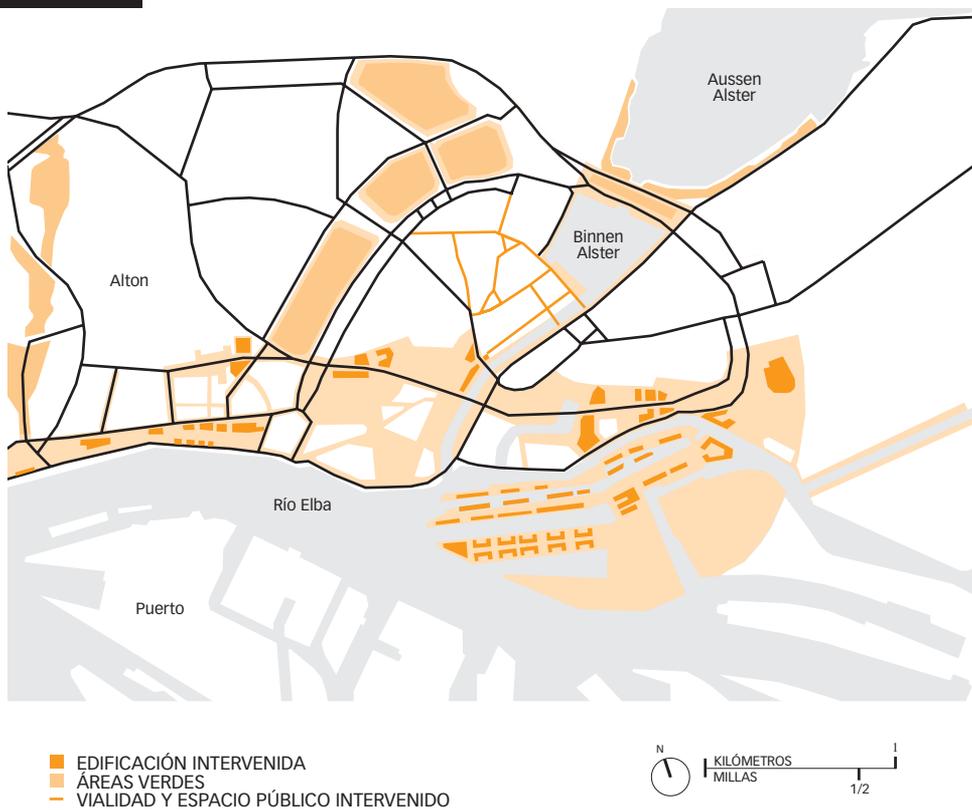
Los años ochenta fueron para Hamburgo un decenio marcado por dificultades. Los problemas de reestructuración de la economía local, provocados por la decadencia de la industria naval y la crisis de la industria petrolera, fueron agravados por una coyuntura general en declive económico prevaleciente en Europa, que repercutió en la ciudad con un porcentaje de desempleo elevado. La decadencia de la actividad portuaria, sobre todo de aquellas industrias situadas en la parte norte, se aceleró y de este modo el conjunto de terrenos y edificios en desuso se incrementó. En ese contexto, en 1985 la administración pública local de inmuebles (la Bauberhörde) organizó el segundo fórum de trabajo de Hamburgo o Bauforum, en que más de cien arquitectos y urbanistas alemanes y extranjeros compartieron ideas para la urbanización y la recuperación de esta vasta zona de la ciudad. En este encuentro por primera vez se asoció el desarrollo urbanístico positivo y de calidad a la idea de un nuevo impulso económico para la ciudad. La revalorización del suelo ubicado en el sector norte del centro se beneficiaba de la calidad del paraje portuario, por lo que parecía un objetivo posible de ser logrado. Para conseguirlo se propuso hacer más accesible y perceptible para los habitantes y visitantes de Hamburgo la relación existente entre ciudad y agua. Este plan se fundamentaba en una serie de proyectos, cada uno de los cuales utilizaba el potencial de su localización *per se* y se coordinaban entre sí para formar un conjunto destacado e interrelacionado.

Las localizaciones frente a los canales, y no únicamente las situadas cerca del río Alster, fueron muy apreciadas por su ambiente particular y recreativo, en cierto modo comparable a las localizaciones frente a parques urbanos. Atendiendo a esta demanda, la municipalidad realizó numerosos accesos a las orillas, dando de este modo mayor permeabilidad al territorio. Paralelamente, la recalificación de las zonas portuarias no privatizaron los bordes del sector norte del Elba, reservándose este espacio para avenidas públicas y miradores sobre el río y el puerto. De este modo se consiguió un gran espacio de dominio público a lo largo de todo el litoral norte del río.

Los diferentes proyectos que surgieron del plan de reestructuración de la orilla norte del río Elba pueden clasificarse en función de su situación topográfica en cuatro tipos:

- Los proyectos más directamente vinculados al puerto, sobre las parce-

Figura 2.6



**El plan de rehabilitación de la zona portuaria prevé inversiones en rehabilitación del espacio público (vías de circulación de vehículos, calles peatonales y áreas verdes) y de edificios patrimoniales y en desarrollo de tierras vacantes.**

las más cercanas al plano del agua. El primer edificio construido dentro de este grupo fue el proyecto ganador del concurso organizado en 1989, realizado por los arquitectos Alsop, Lyall y Störmer. Alberga la terminal del nuevo embarcadero del ferry que conecta con Inglaterra, así como las instalaciones de los servicios para los pasajeros y despachos de las sociedades armadoras. Un segundo proyecto, Kehrwieder, usa terrenos poco utilizados situados al oeste en un ámbito ocupado por viejos almacenes cerca del centro de la ciudad en la parte más vieja del puerto. Sobre un espacio central situado casi sobre el río Elba se levanta un conjunto de inmuebles de cien mil metros cuadrados de superficie que incluye oficinas, un hotel, restaurantes y tiendas.

- Proyectos situados a distancia del agua y protegidos de las mareas por muros de contención. La ciudad avanza con proyectos que aprovechan la vista sobre el río Elba y que al mismo tiempo mejoran la fachada urbana sobre el puerto. Al

inscribirse en un contexto más favorable de protección contra las mareas, atrajeron inversores desde el inicio del programa. El más importante fue el edificio de la Sociedad Editorial Gruner und Jahr, que se situó hacia el sudoeste del centro de la ciudad, sobre unos terrenos que desde la Segunda Guerra Mundial habían sido reservados para dar acceso a un túnel (proyecto que posteriormente fue abandonado).

- Proyectos sin relación directa con el agua pero con vistas sobre el río Elba y el puerto. Estas operaciones se benefician de un contacto directo con la ciudad más que de la vista sobre el río y el puerto y gozan de la protección natural contra las mareas que otorga la mayor distancia y altura sobre el río. En este grupo figuran proyectos como el antiguo hogar de marinos reconvertido en hotel, situado junto al barrio San Pauli que antaño fue embarcadero de navíos transatlánticos y que hoy acoge a pequeños barcos de turismo. Más al oeste, sobre el antiguo mercado de pescado, se han construido viviendas sociales que encierran la plaza donde todos los domingos se celebra un mercado de pescado muy popular que durante el resto del tiempo funciona como mercado de abastos y que atrae a una importante población residente y numerosos turistas.

- Proyectos junto a los canales pero alejados del puerto y del río, aunque con una relación directa con el Elba. El más importante por su trascendencia urbana puede ser considerado el programa Fleetinsel. Situado entre dos canales del río Alster y sobre la ínsula que da nombre al plan urbanístico, constituye una pieza clave al relacionar el centro histórico, situado junto al municipio, con el Alster. Como segundo ejemplo de este grupo puede mencionarse la construcción del Palacio de Deportes, levantado directamente detrás del muro de contención de las mareas y ubicado al este del centro de la ciudad, sobre terrenos del mercado-estación que fue desplazado dentro del conjunto de la misma intervención.

La preexistencia de un patrimonio industrial constituyó desde el origen del proyecto un conflicto para la resolución del plan urbano. La política de protección intensiva de la mayoría de los edificios monumentales llevada a cabo a mediados de los años ochenta produjo el conocido efecto contrario, es decir, redujo los inmuebles a un estado de ruina, con la honrosa excepción del almacén frigorífico Neumühlen (1922). En el caso de Hamburgo, las mareas condicionaban fuertemente la conservación patrimonial de ciertos edificios. La mayoría de ellos habían mantenido hasta entonces un uso vinculado a una actividad portuaria e industrial. No obstante, el proyecto de rehabilitación les otorgaba nuevas funciones más relacionadas con el sector terciario. Esta reconversión funcional suponía lograr condiciones de aislamiento térmico y de sonido, y una estanqueidad que originalmente no poseían. Las dificultades de conservación del patrimonio se vieron aumentadas por el gran número de edificios para recuperar, por el alto volumen construido y por el hecho de que se encontraban diseminados por el amplio territorio del puerto y separados de la ciudad. Frente a la imposibilidad de movilizar el dinero público necesario para la rehabilitación de muchos edificios, el municipio optó por promover asociaciones con el sector inmobiliario privado quien, a cambio de terrenos municipales y situados no muy lejos, accedieron a rehabilitar una parte de aquellos espacios. Finalmente, una vez concluidos los estudios sobre las necesidades de la adaptación de los viejos

inmuebles portuarios existentes a las nuevas funciones requeridas por el programa de reactivación urbana (mayoritariamente vinculadas a los servicios terciarios) y conocidas las limitaciones estructurales de esos edificios para acoger mayores cargas y las pretensiones de los promotores privados, se modificó el enfoque original de conservación haciéndolo menos estricto y permitiendo, bajo ciertas condiciones, incluso el derribo de algunos inmuebles.

### *Instrumentos operativos utilizados*

En Alemania, las colectividades territoriales disponen de instrumentos operativos que se asemejan a las sociedades de economía mixta españolas. Las llamadas sociedades de desarrollo urbano (SDU) pueden movilizar recursos de las cajas de ahorro o de particulares disponiendo de una independencia efectiva en las formas de gestión del programa, aun estando bajo control de la administración pública. Por cuenta de la administración se encargan de realizar proyectos muy variados que van desde desarrollos de zonas industriales o de zonas residenciales hasta la construcción de equipamientos. No tienen sin embargo la capacidad legal de realizar operaciones de gestión delegada para la obtención de suelo según los procedimientos previstos por la legislación alemana, sea por expropiación parcial o total, o compra por derecho preferente, funciones que están reservadas exclusivamente a la municipalidad. El procedimiento más usual para realizar una operación de desarrollo urbanístico es la asociación urbana. Esta figura reúne al municipio y a los propietarios de tierras y los asocia en un procedimiento de reparcelación que permite reservar entre el 20% y el 30% del suelo disponible para fines de utilidad pública (excepción hecha de la vialidad). Al término del proceso, los propietarios se encuentran con suelo urbano, cuya superficie es proporcional a la propiedad inicialmente aportada.

Un nuevo procedimiento será introducido próximamente en el ámbito legislativo nacional como réplica del reglamento utilizado en la ex República Democrática. El llamado *Umerschliessungs-plan* es un sistema muy próximo al principio de las zonas de urbanismo concertado francesas (ZAC) y permite fijar el precio del suelo por decreto otorgando el derecho de compra preferente a favor del municipio. El promotor de la operación elabora entonces un plan (parecido a los planes especiales incluidos en la ordenación urbanística española) que somete al acuerdo del municipio, que puede derogar ciertas disposiciones establecidas en el plan general. En este caso, el promotor realiza las infraestructuras y los equipamientos, que más tarde serán adquiridos por el municipio. El plazo de realización es muy corto, generalmente de tres años, al término del cual la operación queda revocada.

Para poder resolver los problemas urbanísticos relacionados con el desarrollo portuario, Hamburgo sacó provecho de su doble papel constitucional, por un lado como uno más de los estados federales y por otro también como ciudad. De este modo utilizó sus competencias federales y también las relativas a su estatuto y autonomía municipales. El proyecto urbano-portuario se benefició por tanto de esta situación excepcional. Si bien el desarrollo urbano depende de la Secretaría de la Construcción, el desarrollo portuario concierne a la Secretaría de Economía, Transporte y

Agricultura. Ambos servicios centrales tienen sin embargo la misma autoridad superior de tutela, el Senado Municipal. En esta instancia fueron dirimiéndose, a menudo de forma no muy rápida, los distintos conflictos que se produjeron como consecuencia de los intereses a veces divergentes entre ambas secretarías.

Sin embargo, la realización de este proyecto no habría sido posible sin la violación de otros principios inicialmente irrenunciables, como por ejemplo el recorte del límite del puerto. El fuerte apoyo de la opinión pública al programa de transformación fue un argumento sustancial para acercar las posiciones inicialmente encontradas de los responsables políticos. De este modo, el gobierno municipal, en el ejercicio de sus responsabilidades, aprobó por su lado el procedimiento de modificación de los límites de la zona portuaria, mientras que la República Federal aceptó igualmente el proyecto defendido por el Lande de Hamburgo. No obstante, el apoyo de la opinión pública no fue suficiente para alcanzar a realizar todos los proyectos. El municipio tuvo igualmente necesidad de alcanzar acuerdos con el sector privado para la puesta a disposición de terrenos públicos (conseguidos en forma de plena propiedad a través de una fórmula propia del derecho sucesorio alemán), como fue el caso de la parte más antigua y prusiana del puerto de Hamburgo. Sin embargo, el marco jurídico no permitía a la municipalidad vender los terrenos que eran considerados bienes públicos. Así pues, tuvieron que usarse métodos de permuta o puesta a disposición temporal para conseguir las necesarias alianzas con los promotores privados. Por ejemplo, en el caso del proyecto Kehrwieder, el inquilino del suelo y el propietario de los inmuebles eran una sociedad municipal, con lo cual se pudieron negociar más fácilmente la restitución e indemnización. Una vez conseguido el retorno del derecho de propiedad al sector público, fue posible despejar otros obstáculos: inicialmente, la demolición y el derribo de los edificios afectados, así como la eliminación de la contaminación acumulada tras largos años de actividad portuaria e industrial.

En los casos de usuarios privados ajenos a la administración portuaria fue necesario conceder amplios plazos para la evacuación de los afectados. Estos trámites previos impidieron en algunos casos conseguir los resultados previstos en el tiempo inicialmente establecido, como la implantación terciaria y la creación de nuevos puestos de trabajo. Además, el proyecto original fue modificado en varias ocasiones porque no pudo concretarse el uso inicialmente previsto para algunos edificios. En la mayoría de los casos estos inmuebles se situaban en la zona urbana, pero hubo también inmuebles como el de Barmberk, ubicado en la orilla norte, en que el espacio desahogado correspondía a una antigua fábrica de grúas. En su lugar se previó inicialmente la construcción de viviendas y despachos. Temporalmente fue ocupado por teatros y otras actividades sociales de gestión popular, como la asociación cultural Kampnagel, que consiguió rápidamente una identidad propia, un reconocimiento y un prestigio notable entre la población. Esta circunstancia y el miedo a la desaprobación de los ciudadanos impidieron a los gestores del proyecto intervenir de forma activa en el desalojo para llevar a la práctica la promoción residencial inicialmente prevista. En las partes del puerto más alejadas de la ciudad y con una cantidad relativamente pequeña de afectados, generalmente grandes empresas, las decisiones se adoptaron más fácilmente, pero no fue este el caso en otros ámbitos con un gran

número de afectados. Esta situación condicionó el desarrollo desigual de los distintos sectores del proyecto e hizo igualmente compleja la reconversión industrial que la transformación residencial.

Definitivamente, el estatuto de propiedad del suelo determinó en gran medida la capacidad de intervención del gobierno de la ciudad. El hecho de que la municipalidad fuera propietaria de los terrenos del puerto constituyó en muchos aspectos una neta ventaja que le permitió influir en muchos ámbitos del proyecto, desde las modalidades de reconversión de inmuebles hasta el control de los problemas de contaminación del suelo.

### **Proyecto de los Muelles de Londres (*The Docklands*)**

El desarrollo del área de los muelles ofreció a la ciudad de Londres la oportunidad de proveer espacio de oficinas y servicios de última generación en una zona complementaria a los centros de negocios de la City y el West End. El proyecto surge a principios de los años ochenta en momentos de gran escasez de espacio para oficinas en el congestionado centro financiero de una aglomeración metropolitana de casi ocho millones de habitantes que llevó el precio de los arriendos a más de US\$1.000 por metro cuadrado por año y amenazaba la competitividad de la ciudad como el principal centro financiero de Europa frente a la oferta de ciudades como París y Frankfurt (Ellis, 2000). El proyecto se desarrolla en un contexto de liberalización de la normativa urbanística en Londres, iniciado a principios de los años ochenta, que abrió la oportunidad para que las principales decisiones de desarrollo del área se adoptaran con arreglo a negociaciones directas entre los inversores y las agencias del Gobierno central que controlaban la Corporación establecida para su ejecución. Este enfoque tenía un doble objetivo: por una parte, permitir un ajuste más flexible de las decisiones de inversión privadas a las demandas del mercado, y por otra, promover la participación de los inversores privados en el financiamiento de las inversiones en infraestructura y preparación de los terrenos. La Corporación logró significativos aportes privados para financiar la infraestructura vial y de transporte requerida para vincular el área de recuperación con el resto de la ciudad. Estas negociaciones también condujeron a aumentar el volumen de espacio para oficinas construido en el área respecto al originalmente propuesto, especialmente en Canary Wharf, lo que condujo a disminuir la diversidad de usos en la principal área de desarrollo de los muelles y, eventualmente, a una oferta excesiva de espacio para oficinas que generó problemas financieros para los promotores privados. Se ha razonado que a largo plazo habría sido más conveniente para los inversores contar con un marco de planificación más estricto, ya que una prudente planificación de los volúmenes de edificación por áreas habría contribuido a suavizar los altos y bajos de los ciclos del negocio inmobiliario que afectaron la ejecución del proyecto. Asimismo, dicha planificación habría contribuido a promover usos mixtos que darían mayor vitalidad urbana al área (Newman y Thornley, 1996).

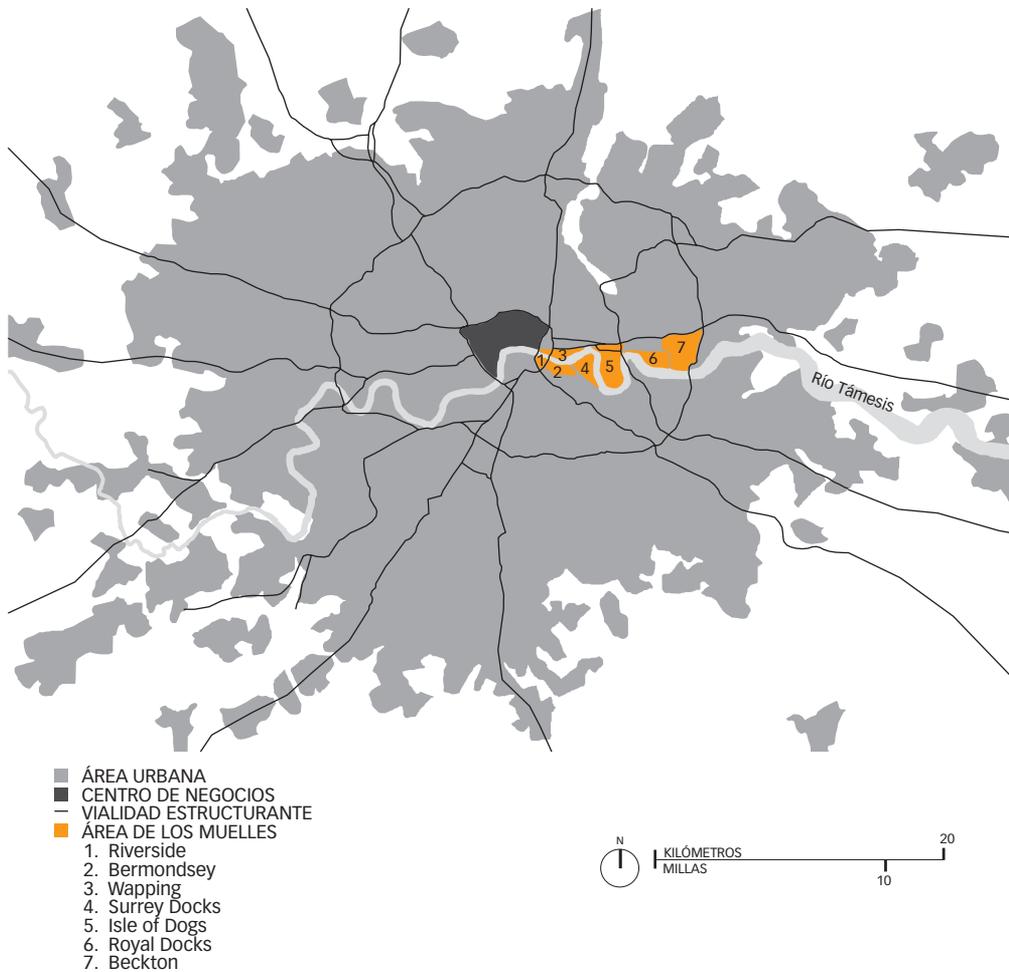
### *La gestión urbana en la ciudad de Londres*

La ciudad de Londres es uno de los tres centros de negocios más importantes del mundo junto con Nueva York y Tokio. Para sostener su competitividad internacional la ciudad se ve obligada a modernizar constantemente su estructura urbana y ampliar los servicios que ofrece a las empresas (Sassen, 1991). Este proceso es liderado por el gobierno de la ciudad, el único actor urbano con la visión de largo plazo y el control sobre los instrumentos de planificación e inversión necesarios para materializarla. La forma como se ejerce este liderazgo ha sufrido cambios en consonancia con las transformaciones sufridas en la segunda mitad del siglo XX por el gobierno de la aglomeración metropolitana de Londres. Entre 1965 y 1986, el gobierno de Londres Metropolitano fue responsabilidad del Consejo del Gran Londres (Greater London Council GLC), compuesto por 32 consejos municipales (Borough Councils) y la histórica Corporación Municipal de Londres (City of London Corporation). Tras las elecciones de 1983 y durante el Gobierno liberal de Margaret Thatcher, se tomó la decisión de disolver el GLC, que se hizo efectiva tres años después, con lo que la gestión del desarrollo urbano en la región metropolitana de Londres pasó a ser competencia exclusiva de cada uno de los 33 municipios incluidos en el ámbito territorial metropolitano, bajo la supervisión del Gobierno central. Éste, al tiempo que controlaba las políticas urbanas de la capital, introducía en la gestión de la ciudad principios liberales de mínima intervención pública, como lo demostró en 1989 al declarar como innecesario el plan estratégico que los 33 municipios reunidos en el London Planning Advisory Committee (LPAC) habían elaborado tres años antes para el conjunto del Gran Londres.

Las elecciones de 1997 supusieron un cambio de orientación y el Gobierno laborista se comprometió a crear una nueva Autoridad Municipal del Gran Londres (Greater London Authority, GLA) elegida por sufragio directo. Esta autoridad define y ejecuta estrategias de desarrollo para la metrópolis pero no tiene responsabilidad directa sobre el suministro de servicios, que son de competencia de cada uno de los 33 municipios que componen el Gran Londres. La GLA únicamente verifica que los respectivos planes municipales se ajustan al objetivo trazado para el conjunto metropolitano. El alcalde y los 25 miembros de la asamblea que componen la GLA son elegidos por los siete millones de londinenses por sufragio directo y tanto su presupuesto como la gestión de estos recursos son fiscalizados por dicha Asamblea. La estructura de este nuevo organismo tiene funciones de estímulo y responsabilidades compartidas con los gobiernos locales. Las entidades funcionales u organismos ejecutivos de la GLA que deben intervenir a escala territorial de los 33 municipios son cuatro:

- Agencia de Desarrollo de Londres (London Development Agency), responsable de la regeneración urbana y del desarrollo económico.
- Agencia de Transporte para Londres (Transport of London), responsable de la planificación y organización de la infraestructura y servicios de los transportes para la ciudad.
- Servicio de Policía Metropolitana (Police).

Figura 2.7



**El proyecto de los muelles de Londres ofrece una oportunidad de desarrollo urbano en el centro de la aglomeración metropolitana.**

- Agencia del Servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias (London Fire and Emergency Planning Authority).

Esta cambiante estructura institucional constituye el contexto en el cual se planificó y ejecutó el Proyecto de Desarrollo de los Muelles de Londres, que aprovechó la oportunidad urbana que ofrecía esta área para desarrollar oficinas y viviendas modernas y lugares de encuentro y comercio en la zona central de la ciudad. Hacia fines de los años 1970, el área de los muelles brindaba a la ciudad una posibilidad única de ofrecer espacio productivo de nueva planta para proyectar hacia el siglo XXI

su liderazgo europeo como centro de comercio, finanzas y servicios. Asimismo, la disponibilidad de espacio desarrollable frente al río y cercano al centro financiero de la ciudad, la City, ofrecía el potencial de desarrollar vivienda de nueva planta y servicios residenciales para familias que trabajan en el centro.

### ***El sector de los muelles (Docklands) en Londres Metropolitano***

Al igual que en otras numerosas ciudades, el área del puerto de Londres había perdido gradualmente su importancia económica, población y empleos. Los cambios tecnológicos en el transporte marítimo condujeron al abandono gradual de estas instalaciones portuarias, dejando subutilizados amplios paños de suelo centralmente localizados. En 1981, el 60% de la superficie de la zona estaba en un total estado de abandono. Una alta proporción del suelo era de titularidad pública, lo que, junto al gran tamaño de las parcelas y al riesgo de intervenir en un sector extremadamente depreciado, hacía del conjunto un negocio difícil de acometer por las empresas de promoción inmobiliarias tradicionales. La mayoría de los terrenos que configuraron el Área de Desarrollo Urbano de los Muelles de Londres (London Docklands Urban Development Area, UDA) carecían de servicios adecuados y de las infraestructuras necesarias para ser vendidos como parcelas urbanizadas. Además, el transporte hacia el área era prácticamente inexistente. Todo ello incrementaba las dificultades coyunturales ya existentes para emprender proyectos de inversión inmobiliaria.

En 1981 no se podía llegar a la Isle of Dogs, punto central del área de los muelles, debido al estado ruinoso que presentaban los puentes que daban acceso a la zona. Asimismo, el acceso rodado a todo el sector estaba sumamente limitado. Así pues, para el conjunto de más de dos mil hectáreas incluidas en el Área de Desarrollo Urbano tan sólo se contabilizaban ocho vías de acceso por automóvil, que se encontraban en malas condiciones. Los *Docklands* contaban con aproximadamente el 60% de sus terrenos baldíos, subutilizados o con edificaciones en franco deterioro, los precios promedio del suelo llegaban a valores máximos de 250.000 libras esterlinas por hectárea y el precio de alquiler de los espacios para oficina, un año antes del inicio de la actividad de la corporación de desarrollo, era de 50 libras por metro cuadrado y año. Ese mismo año había menos de 40.000 habitantes en el área y sólo 27.000 empleos ofrecidos por algo más de mil empresas (SEREX Ciudad, 2001).

En este contexto, el Gobierno decidió iniciar un proceso de regeneración del sector. Con este propósito, fue creada una corporación de desarrollo con amplios poderes y cuya labor fundamental consistiría en realizar la gestión del suelo de los muelles. Esta corporación, denominada Corporación para el Desarrollo de los Muelles de Londres (London Docklands Development Corporation, LDDC), quedó constituida en julio de 1982 y su ámbito de competencia abarcaba una superficie de 2.146 hectáreas, incluyendo a tres municipios (Southwark, Tower Hamlets y Newham). En el ámbito territorial la UDA fue subdividida en siete sectores distintos o áreas menores: Bermondsey, Riverside, Beckton, Royal Docks, Isle of Dogs, Wapping y Surrey Docks.

### *La operación de reforma*

El ministro de Medio Ambiente, responsable por parte del Gobierno central de la dirección del proyecto de regeneración de la zona urbana de los muelles de Londres, de acuerdo con el espíritu comercial que pretendía para la operación, nombró un directorio para la LDDC con una fuerte participación de personas con trayectoria empresarial. Al mismo tiempo, fijó los siguientes propósitos prioritarios para la Corporación:

- Reutilizar y regenerar el suelo y las edificaciones existentes.
- Incentivar el desarrollo de actividades industriales y comerciales nuevas y existentes, y crear un ambiente más atractivo para los inversores privados.
- Asegurar el suministro de vivienda y equipamiento para conseguir atraer en el área familias residentes.

Para lograr dichos objetivos se dotó a la LDDC de los instrumentos jurídicos y de planificación y control del desarrollo necesarios. El ámbito de intervención quedó limitado al perímetro de los terrenos de la London Docklands Urban Development Area (UDA), incluida una pequeña proporción de propiedades privadas y también una proporción del espejo de agua de los muelles para favorecer actividades acuáticas y de ocio.

Desde el inicio, el planteamiento de la LDDC sostuvo que la responsabilidad de la regeneración de los muelles debía recaer en el sector privado, y para incentivar su participación fijó, dentro del ámbito de intervención, precios del suelo artificialmente bajos y pactados con los promotores privados. Asimismo, creó una Zona de Desarrollo Empresarial (ZDE) en el sector de la Isle of Dogs (*Isle of Dogs Enterprise Zone*) que premiaba a los inversores pioneros ofreciendo rebajas tributarias a las edificaciones que se ejecutaran en los 10 primeros años. Se preveía que este estímulo sería suficiente para atraer financiamiento privado para una parte importante de las obras de accesibilidad vial y de transporte imprescindibles para la viabilidad del proyecto.

Un problema que enfrentó la Corporación en las fases iniciales del proyecto fue el hecho de que el propósito de facilitar la participación del sector privado resultó contradictorio con sus objetivos de rendimiento por las ventas de suelo urbanizable. Si bien al inicio consiguió interesar a cuatro grandes compañías que entraron en conversaciones para hacer proyectos de viviendas, la estrategia de penetración en el mercado para competir con otras localizaciones a través de bajos precios para las viviendas descansó en la negociación de bajos precios para el suelo. Un ejemplo de ello fue el desarrollo de un terreno en la zona de Beckton (fuera de la *Isle of Dogs Enterprise Zone*) para un proyecto de 600 viviendas de dos a tres pisos con jardín que debía ejecutarse en un periodo de dos años. Las viviendas estaban destinadas preferentemente a personas residentes en la zona. Su precio se fijó entre 20.000 y 28.000 libras esterlinas. A fin de establecer el valor del suelo el promotor debió revelar a la Corporación los costos de preparación del sitio y de construcción, los gastos en honorarios y la rentabilidad prevista. A partir de esta información y con los precios de venta definidos para el proyecto se fijó el costo de los terrenos en US\$23 por metro cuadrado, muy por debajo de las expectativas que la LDDC tenía para la

UDA, donde el valor promedio se estimaba en más de US\$300 por metro cuadrado. También se acordaron las fechas de entrega de las viviendas, de manera que los promotores no pudieran especular con el suelo. Adicionalmente, se mantuvo la propiedad del terreno en manos de la LDDC hasta que se diera inicio a la venta de las viviendas.

El objetivo de minimizar la intervención pública que guiaba la acción de la Corporación también encontró dificultades ante la actitud adoptada por los tres municipios existentes en el área (Tower Hamlets, Newham y Southwark) quienes, al darse cuenta de que no tenían control sobre las decisiones que afectaban el desarrollo de partes de su territorio, lanzaron una campaña de oposición clara al proyecto. Para alcanzar acuerdos con las tres corporaciones locales afectadas, la LDDC tuvo que comprometerse a invertir más en equipamiento y programas de capacitación y empleo, financiados en el marco del proyecto inmobiliario. Los promotores, además de exigir un precio del suelo fuertemente subvencionado, forzaron acuerdos para mejorar la accesibilidad del área. Respondiendo a las demandas de los inversores, la LDDC debió invertir más en transporte y vialidad.

Tampoco se pudo lograr plenamente el objetivo del Gobierno central de conseguir un estrecho acoplamiento de las diversas fases de inversión en infraestructura con el avance en la venta de parcelas aptas para la construcción. Este plan de desarrollo se apoyaba básicamente en la fragmentación de la inversión en infraestructuras, las cuales debían realizarse gradualmente y en función del ritmo de absorción del mercado inmobiliario, es decir, en función de la dinámica marcada por la ocupación de inmuebles y financiadas conjuntamente con el sector privado. A corto andar en la puesta en ejecución de este enfoque, se constató que muchas de las inversiones en infraestructura se requerían desde el inicio ya que sin ellas no se podían llevar adelante las iniciativas privadas, y que no eran fraccionables como proponía el plan original. Este es el caso de las obras viales y los sistemas de transporte público (el tren ligero de los Muelles y la extensión de la Jubilee Line del metro de Londres). Estas obras fueron finalmente costeadas en gran medida por el sector público. Del total de la inversión en transportes, que llegó a más de 3.930 millones de libras, sólo 780 millones fueron financiados por el sector privado, es decir algo menos del 20% del total.

A pesar de esto, los cambios introducidos en el área por el Proyecto de los Muelles de Londres son significativos. Se ha producido una notable mejoría en el acceso hacia y desde el área de los Muelles a las distintas áreas de la aglomeración metropolitana de Londres. Los usos del suelo, en sus orígenes mayoritariamente industriales y una pequeña parte residenciales, se han diversificado ganando en usos propios de áreas centrales (empleo terciario, comercio, recreación) y en intensidad de ocupación. Cabe destacar los cambios de morfología urbana que ha tenido el área de recuperación, que la convierten en un hito dentro de la morfología del Londres contemporáneo. Estas mejoras han tenido consecuencias económicas tanto en el incremento de la actividad económica en el área metropolitana como en el del número de visitas que recibe el sector. También son de destacar los impactos en la estructura urbana, como el aumento del espacio de áreas verdes con una reserva del 12% de la

superficie total destinada a espacios públicos, entre los que destacan 24 kilómetros de paseos peatonales a la orilla del río, la plantación de 150.000 árboles y la construcción de diversos equipamientos, cuatro de ellos recreativos en Wapping, Isle of Dogs, Surrey Docks y Royal Docks. La renovación y ampliación del parque residencial existente en la zona se hizo introduciendo formas de tenencia que han reducido el impacto del aburguesamiento. El Proyecto de los Muelles cumplió la regulación del mercado de vivienda impuesta por el Gobierno central a través del Ministerio del Medio Ambiente según la cual los municipios, y en particular todas las comunas del área metropolitana de Londres, están obligadas a mantener una reserva obligatoria de un mínimo del 25% del parque residencial como vivienda social. Además de las viviendas de costo moderado que promovió la LDDC subsidiando el valor del suelo, se ha suministrado vivienda de arriendo moderado a través de las asociaciones de vivienda (*housing associations*).

La operatoria urbanística que en definitiva hizo posible estos logros fue un poco diferente a la prevista por quienes concibieron el proyecto. La operación de reforma que resultó en el proyecto de los Muelles de Londres se ajustó más a una operatoria de promoción pública que a una operatoria liderada y financiada por el capital privado, como visualizó el Gobierno central en consonancia con el enfoque liberal sobre el desarrollo imperante en la época. Esto fue el resultado tanto de las dificultades de conquistar un terreno físicamente muy desvinculado de la trama urbana de la ciudad, como del alto riesgo percibido por los promotores privados de invertir en una zona tan deteriorada y desconocida en los mercados inmobiliarios como área de localización de actividades terciarias y residenciales. Asimismo, las inversiones públicas demandadas por los municipios pretendían obtener beneficios para las comunidades locales de un proyecto que percibían como un enclave en sus territorios y en cuya planificación y desarrollo no habían participado. A pesar de las dificultades iniciales y después de 20 años de ejecución, el proyecto de los Muelles está logrando superar con creces la situación de deterioro y abandono que tenía el área. Se han construido más de 24.000 unidades de viviendas, el número de empresas localizadas en el área supera las 5.000 y se han generado más de 80.000 empleos. En otras palabras, se ha creado un mercado de vivienda, comercio y oficinas que hace que el sector de los Muelles funcione hoy como cualquier otra zona de la ciudad. Su población trabaja, vive, compra y se recrea como en cualquier barrio de Londres. El desarrollo de esta área deteriorada y semiabandonada ha facilitado espacio de oficinas de última generación en el centro de la aglomeración metropolitana, ganando un frente de río para actividades turísticas y de recreación y espacio para la construcción de un aeropuerto enlazado con el resto de Europa y con un creciente volumen de pasajeros. Más aún, lo ha hecho con una fuerte participación del sector privado. Por cada US\$1 millón invertido por el Estado, el sector privado ha invertido US\$4,4 millones, y esta proporción está en aumento ya que el grueso de las inversiones públicas ya se hicieron y aún hay suelo por desarrollar (SEREX Ciudad, 2001).

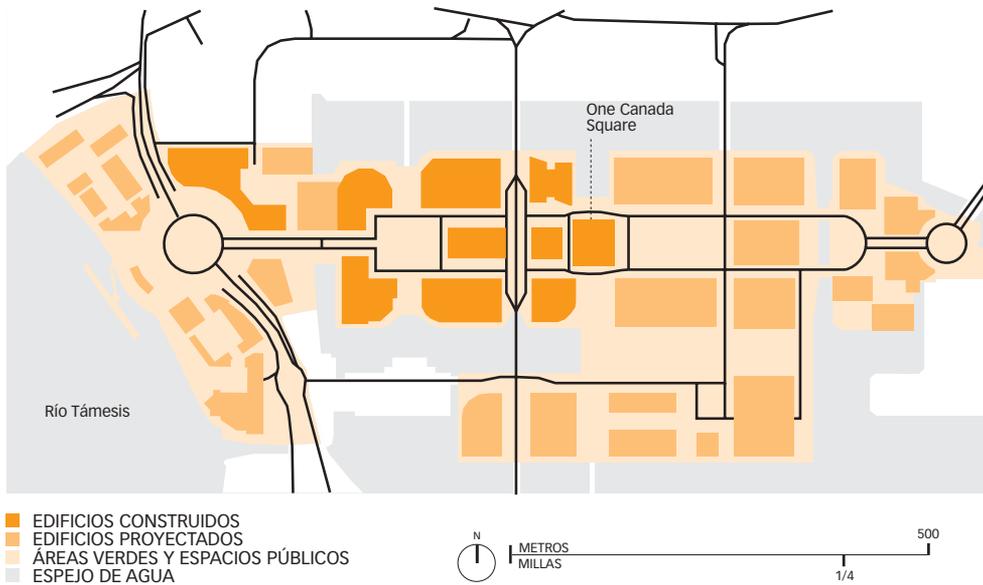
## El proyecto urbano

La LDDC no elaboró un proyecto urbano para orientar su acción en el área de recuperación. Con arreglo a la ideología liberal que inspiró el proyecto, su ejecución se caracterizó por dar la máxima flexibilidad a los promotores, posponiendo el logro de objetivos de diseño de carácter público, comunitario o urbano. Este modelo voluntariamente “práctico” se manifiesta por una parte en la ya mencionada inexistencia de un proyecto de ordenación de obligado seguimiento para el conjunto de la zona de intervención urbana, y por otra, en la concesión de un máximo de autonomía a los promotores privados para desarrollar el programa inmobiliario que mejor se adaptara a sus necesidades comerciales, es decir, atendiendo a unas variables financieras sujetas prioritariamente al negocio de la promoción. El principal documento contractual que vinculaba legalmente a la LDDC con el promotor particular era un acuerdo de desarrollo (*development agreement*) en razón del cual el inversor se comprometía a desarrollar el proyecto pactado en un periodo de tiempo fijado, y recibía el terreno a la firma de dicho documento. La LDDC requería de los promotores inmobiliarios privados preparar un estudio de diseño urbano (*urban design study*) que tenía como objetivo definir la forma de inserción de la unidad objeto de desarrollo con el conjunto. Este trabajo de coordinación examinaba la relación o la prolongación de los espacios públicos y la coherencia en la resolución de los límites o espacios de borde. La presentación de este estudio debía hacerse con anterioridad al desarrollo de los proyectos de edificios concretos.

No obstante las grandes facilidades que se brindaron a los promotores inmobiliarios, la LDDC introdujo condiciones a la intervención del sector privado en las zonas de conservación, es decir, las áreas que contenían las estructuras de las antiguas naves industriales portuarias o *Docks* que debían ser preservadas. Los proyectos en las 18 zonas de conservación patrimonial designadas debieron atenerse a una normativa urbanística más estricta que exigía que dentro del área de influencia de los *Docks* los edificios de nueva construcción mantuvieran una tipología formal y constructiva de integración con las naves de valor patrimonial. En el ámbito reglamentario se limitaron las alturas de edificación, el porcentaje de espacio para apertura de ventanas en los muros exteriores, la paleta de color y el uso de materiales.

Un ejemplo de la operatoria de los acuerdos de desarrollo y los estudios de diseño urbano es el desarrollo de Canary Wharf, proyecto de la empresa internacional de inversiones inmobiliarias Olympia and York desarrollado a partir de 1987, cuando se hizo cargo de una operación en marcha para la cual sus promotores iniciales no pudieron completar el financiamiento. Se revisó el proyecto de ordenación del área realizado en 1985 por Skidmore, Owings and Merrill (SOM) y se consolidó el grueso del espacio de oficinas en una torre de 50 pisos (112.000 m<sup>2</sup> de oficinas) diseñada por el arquitecto Cesar Pelli que se transformaría en el símbolo de los Docklands. Pelli fue también el arquitecto de la estación Docklands del Tren Ligero (Docklands Light Railway), el principal sistema de transporte en Canary Wharf antes de la prolongación de la línea de metro Jubilee, que en esta zona tiene la importante estación de intercambio proyectada por Sir Norman Foster. La prolongación de la

Figura 2.8



**El estudio de diseño urbano de Canary Wharf muestra los acuerdos de uso del suelo, de construcción de espacios públicos y de agrupación de edificaciones alcanzados entre la Corporación y los promotores privados.**

Jubilee Line del metro ha permitido consolidar la última etapa de desarrollo en los Docklands y especialmente en Canary Wharf, ya que por su intermedio se accede al centro de Londres en 11 minutos. El terreno formaba parte de los Muelles de las Indias Occidentales (West India Docks) cerrados en los años setenta. Las restricciones al desarrollo de oficinas en el centro de Londres, junto con los problemas de acceso de la *City* y la fuerte demanda de espacio para oficinas que existía a fines de los años ochenta permitían abrigar fundadas expectativas de éxito de una operación de nueva centralidad terciaria situada en este sector. Como se había previsto, la construcción de los sistemas de transporte público potenciaron el desarrollo del sector de Canary Wharf, en cuyo ámbito ya en 1999 se contabilizaban 25.000 puestos de trabajo y que en 2001 llegaban a casi 42.000 (SEREX Ciudad, 2001). Al mismo tiempo, la promoción mayoritaria de oficinas, que en un principio de la operación era prácticamente exclusiva, está dando paso ahora, en parte gracias a la prolongación de la línea de metro, a promociones más diversificadas, principalmente residencias para personas con gran poder adquisitivo. En la primera fase de Canary Riverside (1999) se promocionaron 73.000 m<sup>2</sup> de espacio residencial distribuidos en 322 apartamentos, un hotel, varios restaurantes, un gimnasio y otros servicios destinados a atraer a una población de altos ingresos.

La historia del proyecto de Canary Wharf es larga y llena de altibajos. Como se dijo antes, Olympia and York se hicieron cargo de un proyecto cuyos promotores iniciales no pudieron financiar proponiendo un paquete financiero que, además de capital propio, incluía un préstamo sindicado de varios bancos comerciales. La rentabilidad del proyecto dependía de la sólida demanda de espacio para oficinas que existía en Londres, de los beneficios tributarios que ofrecía la Zona de Desarrollo Empresarial a las inversiones que se hicieran en los primeros 10 años de ejecución y de la buena negociación de los aportes para el financiamiento de la infraestructura que la LDDC demandó a la compañía al hacerse cargo del proyecto. El proyecto condujo a la quiebra de Olympia and York como resultado de cambios ocurridos durante su desarrollo, entre los que destacan: las mayores contribuciones que debió hacer al financiamiento de las inversiones de transporte, esenciales para el éxito del proyecto, y a la caída de la demanda de oficinas que siguió al colapso de la Bolsa en octubre de 1987, que generó una oferta excesiva de espacio para oficinas en el centro de Londres a la que la compañía contribuyó no posponiendo inversiones programadas para poder hacer uso de los beneficios tributarios ofrecidos por la ZDE. El proyecto fue subsecuentemente rescatado y completado por los bancos acreedores, y actualmente se encuentra plenamente ocupado.

### *El transporte urbano y la accesibilidad como eje de la intervención*

Como se mencionara anteriormente, el área de los Muelles de Londres se encontraba muy aislada del resto de la trama urbana. Por esta razón, el problema principal que enfrentó la LDDC para promover una operación que generara confianza en los inversores y consumidores potenciales fue el de conectar el área con la ciudad. De hecho, la empresa inmobiliaria Olympia & York, primera sociedad que asumió el riesgo de apostar por el proyecto, condicionó su participación a la construcción de un transporte público de calidad que diera acceso masivo al conjunto. En este contexto, la LDDC hace de la accesibilidad uno de los elementos centrales del dispositivo de fomento y desarrollo de la UDA. A partir de este planteamiento, la sociedad gestora organiza un plan para vincular la zona de desarrollo con el centro de Londres que prevé intervenciones inmediatas y operaciones a más largo plazo. La respuesta consistió en una operación de mejoramiento del sistema de transporte colectivo que paralelamente procuró un efecto publicitario que mejoró la visibilidad del proyecto. Con estos objetivos se construyó un tren ligero que conecta la estación Bank del metro, en el extremo oriente de la City, con la zona de Isle of Dogs. Este tren, denominado London Docklands Rail, se puso en servicio en agosto de 1987. La inversión tuvo un costo inicial de 77 millones de libras esterlinas financiados íntegramente por la LDDC. Sin embargo, y siguiendo el principio de reducir al mínimo el compromiso de recursos públicos en el proyecto de los Muelles, la LDDC procuró minimizar su participación en la prolongación del servicio (estaciones de Bank, Beckton y Lewisham), en la que al capital público se ha asociado el capital privado siguiendo modalidades diversas. Esas modalidades varían desde el caso del tramo de la estación de Bank, que

consistió en un plan de aportes directos de los promotores privados a los costos de construcción, hasta el caso del ramal de Lewisham, en donde se estableció un plan de concesión a 25 años y en donde el propio concesionario diseñó, construyó y financió la línea en la que opera el London Docklands Rail y asumió el compromiso de mantenerla.

Respecto a la accesibilidad rodada, la LDDC decidió construir la menor cantidad posible de vías que permitieran la conexión entre la zona de la UDA con el resto de la ciudad, dándole un carácter de solución de bajo perfil y de bajo costo. El plan incluía la construcción posterior de una red primaria que sería financiada una vez que el Área de Desarrollo Urbano estuviera consolidada. Las calles que darían acceso a las diversas parcelas serían construidas gradualmente a medida que éstas se fueran vendiendo. La red vial desempeñó un papel importante en la resolución inicial del problema de transporte público ya que permitió establecer un servicio de autobuses especiales que conectó la Isle of Dogs con la estación de metro de Mile End. La línea de nueva creación contaba con paradas de autobús de diseño particular con el propósito de singularizar el recorrido. Esta línea funcionó entre 1982 y 1989, es decir, hasta dos años después de que entrara en servicio el London Docklands Rail.

Más tarde entró en servicio la prolongación de la Jubilee Line del metro, cuya construcción fue impulsada por la consolidación del proyecto de los Docklands y la presión que ejerció la propia Corporación para el Desarrollo de los Muelles de Londres. En 1989, el estudio de la prolongación de la Jubilee Line definió un trazado acordado entre la Autoridad de Transporte de Londres (London Transport), la Corporación y la empresa inmobiliaria interesada. El Gobierno central propuso un plan de financiamiento basado en la recuperación de plusvalías generadas en el solar de 29 hectáreas asignado a la sociedad Olympia & York. El acuerdo final consistió en que la promotora privada debía financiar la construcción del transporte subterráneo por un montante de 400 millones de libras esterlinas, que equivalían en aquel momento al 50% de los costos de construcción estimados para el conjunto de la línea Jubilee Line Extension para que ésta pasara por Canary Wharf. La quiebra de Olympia & York no eximió a la promotora de pagar la cantidad acordada. No obstante, este percance retrasó notablemente la construcción de la línea, que tras las dificultades iniciales finalmente pudo conseguir su financiación.

Por último y para potenciar la UDA como una zona atractiva para la localización de empresas multinacionales se construyó el aeropuerto de los Docklands, que fue inaugurado en 1987 y hoy cuenta con un movimiento de dos millones de pasajeros al año.

### *Instrumentos operativos utilizados*

La creación de la Corporación (London Docklands Development Corporation, LDDC) supuso dotar de un mecanismo de gestión autónomo al Gobierno nacional para la promoción y recuperación de unos espacios en desuso afectados por la obsolescencia de las instalaciones portuarias del centro de Londres. Este instrumento institucional podía ser utilizado tanto para comprar propiedades privadas como propiedades procedentes del Estado o de otras instituciones públicas (ferrocarriles, equipamientos,

etc.). La LDDC goza además de un marco jurídico que le otorga facultades para la compra de suelo de propiedad privada, mediante un procedimiento de cesión obligatoria a precio tasado o a través de operaciones de reajuste inmobiliario para consolidar parcelas (un método similar al utilizado por las Villes Nouvelles de Francia en las áreas delimitadas por las Zonas de Actuación Prioritaria).

La sociedad pública LDDC, creada por y a partir de la Administración del Estado, tenía en consecuencia amplios poderes sobre importantes porciones de terreno comunal perteneciente a tres municipios: Tower Hamlets, Newham y Southwark. La Corporación adoptó la postura de no elaborar un plan maestro para las 900 hectáreas de tierra urbanizable bajo su control sino impulsar instrumentos de planificación parcial por unidades menores que dieran flexibilidad comercial al desarrollo completo, los denominados marcos de desarrollo (Development Frameworks). Asimismo, la LDDC no tenía obligación de intervenir en proyectos de vivienda social, actividades de desarrollo comunitario, capacitación y proyectos vinculados a la educación y la salud. A pesar de estas condiciones favorables al éxito de una operación de desarrollo urbano fundada en un enfoque liberal de la acción de gobierno, la LDDC tuvo que involucrarse más allá de lo previsto en el suministro de equipamientos e infraestructura social.

Tampoco le estaba permitido originalmente financiar directamente desarrollos comerciales, industriales o residenciales, pues la responsabilidad de estas actuaciones estaba previsto que recayera en manos de promotores privados. Sin embargo, en determinados sectores la LDDC tuvo que trabajar en la elaboración de anteproyectos y estudios de viabilidad de proyectos para asegurar su realización e incentivar el proceso en ámbitos en donde el sector privado se mostraba reticente en el momento de participar.

El Gobierno preparó además herramientas de control e incentivos al desarrollo dentro de la UDA, que consistieron, en lo fundamental, en la posibilidad de definir espacios delimitados de gestión independiente, las llamadas zonas empresariales (*enterprise zones*, EZ). En dichas EZ se concedieron exenciones tributarias para las inversiones en propiedades industriales y comerciales y procedimientos simplificados y poco restrictivos en la aplicación de las normas urbanísticas y la zonificación. Estas ventajas tenían un horizonte de tiempo limitado e improrrogable de 10 años a partir del año de su designación, 1982. Esta medida fue de utilidad durante los primeros años, pero hacia la segunda mitad de su periodo de aplicación se convirtió en un factor negativo porque no existía margen de prórroga de la fecha y el ciclo bajo de la economía no ayudaba a la negociación. El caso de Olympia & York, que se comprometió a ejecutar el proyecto de Canary Wharf dentro del periodo de vigencia de la *Enterprise Zone*, ilustra los inconvenientes de la disposición. En 1991, cuando se terminaba la vigencia de las ventajas, en el mercado de oficinas de Londres había 1.114.800 m<sup>2</sup> disponibles y el PIB del área metropolitana de Londres había descendido en un 3% (Ellis, 2000). Esto representaba un aumento en la disponibilidad de techo de un 90%, ya que el espacio de oficinas disponible para 1989 y 1990 se situaba entre los 650.000 y 575.000 m<sup>2</sup>. Sin embargo, la expiración de las ventajas indujo a Olympia & York a completar su cuota de construcción antes de 1992, para

poder incorporarla a los beneficios tributarios antes mencionados, pero al no poder colocar el espacio construido la compañía quebró.

Los logros de la LDDC y del instrumental de intervención usado son, a pesar de todo, destacables. Los 1.800 millones de libras esterlinas desembolsados en inversión pública en los 20 años de desarrollo del proyecto han atraído otros 7.700 millones en inversión privada. Se han ejecutado 144 kilómetros de vías nuevas o mejoradas, el Tren Ligero de los Muelles (Docklands Light Railways) está en plena operación, así como la prolongación de la Jubilee Line del metro que sirve el área. Estas inversiones han permitido desarrollar más de 760 hectáreas de suelo, de las que 430 se han vendido para desarrollos inmobiliarios. Se han construido 25.000 nuevas viviendas y 2.700 empresas se han instalado en la zona. Esas empresas han generado, junto con la actividad comercial y de recreación, más de 85.000 nuevos puestos de trabajo. Asimismo, la LDDC ha hecho contribuciones a la construcción y ampliación de 11 centros de salud, 11 escuelas primarias, 2 escuelas secundarias, 16 instalaciones universitarias y 9 centros de perfeccionamiento laboral. En suma, las acciones de la LDDC han logrado en 20 años transformar un territorio abandonado o sumamente subutilizado en un área dinámica de desarrollo de la ciudad de Londres (SEREX Ciudad, 2001).

# Recuperación urbana para modificar la tendencia de crecimiento

La operación de los mercados inmobiliarios dirige el crecimiento de las ciudades hacia los solares con las condiciones ambientales más favorables y mayores facilidades de urbanización. Es así como los desarrollos residenciales para familias de ingresos altos y medianos altos ocupan las áreas más privilegiadas del territorio de expansión, tendencia que presiona a los gobiernos de las ciudades a concentrar en esas áreas las inversiones en infraestructura. El proceso se autoalimenta atrayendo hacia esas localizaciones las actividades comerciales y de servicios que abastecen a estos grupos. Como resultado, la mayor parte de las ciudades muestra una orientación preferente de desarrollo de las áreas residenciales de altos ingresos y las zonas donde se concentra la construcción de los elementos de la nueva centralidad, los centros comerciales, despachos y equipamientos de recreación, educación y salud que los sirven. Es así como París ha mostrado una tendencia secular de crecimiento y renovación urbana hacia el oeste de la ciudad, São Paulo hacia el sudoeste de la aglomeración metropolitana, Santiago de Chile hacia el este, Buenos Aires hacia el norte, y Montevideo hacia el nordeste. El hecho de que exista una orientación preferente en la localización de los grupos de mayores ingresos y actividades más dinámicas no significa que las ciudades no se desarrollen en otras direcciones. En América Latina, las ciudades han crecido, y muy rápidamente, sobre sus tierras periféricas en casi todas las direcciones donde no lo impiden barreras naturales. Sin embargo, el hecho de que los mercados inmobiliarios concentren las inversiones en nueva centralidad en una sola dirección tiene importancia para los procesos de recuperación de áreas centrales deterioradas.

Uno de los impactos urbanos de la tendencia secular de localización de los grupos de altos ingresos y actividades más dinámicas se manifiesta sobre el primer anillo de crecimiento en torno al centro histórico, que se renueva y redesarrolla en los sectores localizados en la dirección de crecimiento preferente y permanece en situación de deterioro y abandono en las otras direcciones. La zona localizada al sur del

centro de Buenos Aires, que incluye los barrios históricos de La Boca y Barracas, ha permanecido por muchos años en un semiabandono que contrasta con el desarrollo y redesarrollo experimentados por el barrio de Belgrano, localizado a la misma distancia del centro de negocios pero en dirección norte. Esta situación se explica por una combinación de factores, entre los que figuran las barreras impuestas por grandes infraestructuras que bloquean La Boca y Barracas del centro de negocios (estación de ferrocarril, grandes instalaciones hospitalarias) y las deficiencias de infraestructura, que hacen esos barrios susceptibles de inundaciones. Sin embargo, cabe destacar el escaso interés que ha habido por eliminar estas barreras y aprovechar el potencial de desarrollo de estos barrios, deficiencia que sin duda se relaciona con el poco prestigio social y bajo atractivo de los barrios del sur para las familias más solventes y las actividades económicas más dinámicas. Este es sólo un ejemplo de los muchos que hay en América Latina, como el deteriorado Barrio Poniente del centro de Santiago de Chile que se ubica en la dirección contraria al eje de crecimiento para grupos de altos ingresos y actividades económicas dinámicas, orientado hacia el este.

Enfrentados a aumentos de la demanda y saturación de las áreas de crecimiento preferente, los mercados inmobiliarios usualmente abren nuevos frentes de crecimiento en la periferia. Sin embargo, es muy difícil que aborden espontáneamente la problemática de las áreas centrales deterioradas o subutilizadas que se localizan en las direcciones no favorecidas por los mercados. Actuando en la periferia, los agentes privados pueden abrir nuevos frentes de crecimiento en direcciones diferentes a la de la tendencia secular; esta actividad generalmente se salta los anillos interiores de crecimiento y por consiguiente los afecta muy marginalmente. Por esta razón es posible observar que cuando los agentes inmobiliarios abren nuevas áreas residenciales y desarrollan nuevas centralidades en áreas de la periferia localizadas en direcciones diferentes de la tendencia secular, los terrenos y activos de los anillos interiores de crecimiento localizados en esa dirección no reciben presiones significativas de desarrollo y permanecerán infrautilizados o en estado de deterioro. Esta tendencia espontánea del crecimiento urbano tiene grandes costos sociales y económicos, lo que ha llevado a los gobiernos municipales a intentar modificarla.

Para estos efectos, se han ejecutado programas de recuperación de áreas urbanas deterioradas que tienen como objetivo explícito abrir nuevos ejes de crecimiento en la ciudad al alterar el proceso de deterioro y abandono que afecta a un área de los anillos interiores de crecimiento. Acciones de recuperación urbana han formado parte también de programas más ambiciosos de modificación de las tendencias de desarrollo general de la ciudad. Estos proyectos, generalmente desarrollados en ciudades de tamaño mediano, son muy complejos, como se verá en el análisis del caso de Bilbao que sigue. Otros ejemplos de este tipo de proyectos son la recuperación económica y social de Glasgow, en Escocia, que se centró en la recuperación de tierras centrales dejadas vacantes por la decadencia de las actividades portuarias y de los astilleros en el estuario del Clide destinándolas al desarrollo de equipamientos culturales, de educación superior y de servicios de alta tecnología y con gran valor agregado.

En América Latina no se han ensayado programas de recuperación urbana tan ambiciosos y complejos. Por esta razón el análisis que sigue aborda tres casos europeos de distinta magnitud: uno en una gran metrópoli, París, otro en una ciudad de tamaño mediano, Bilbao y un tercero en una ciudad pequeña, Sabadell. No obstante, los problemas planteados por estos programas existen en muchas ciudades latinoamericanas y las soluciones propuestas por los casos analizados aportan enseñanzas válidas para la región, donde muchas ciudades necesitan promover el desarrollo de áreas subutilizadas centralmente localizadas pero olvidadas por los mercados inmobiliarios. Ya se mencionó el caso del barrio sur de Buenos Aires, al que pueden agregarse otros numerosos ejemplos como el de los Barrios Altos de Lima (parte del centro histórico de la ciudad) y la zona Centro Sur de Quito. Asimismo, muchas ciudades latinoamericanas de tamaño intermedio, como Valparaíso en Chile, Rosario en Argentina o Arequipa en Perú, se encuentran en declive y se beneficiarían de la experiencia de programas de rehabilitación económica, social y física centrados en la recuperación de sus funciones y áreas centrales, como es el caso de Bilbao. Entre las enseñanzas de los casos analizados destacan los arreglos institucionales con fuerte participación del sector público, la flexibilidad en la aplicación de los instrumentos de planificación y la preocupación por la calidad del entorno urbano generado como resultado de los programas de recuperación, un factor clave para atraer clientes e inversores a áreas o ciudades no favorecidas por el comportamiento espontáneo de los mercados inmobiliarios.

### **Proyecto de reforma del sector Este de París. Barrio de Bercy**

El programa de reformas urbanísticas introducidas por el municipio de París y el gobierno de la región Ile de France en la zona Este de la ciudad en la segunda mitad de la década de 1980 y la primera mitad de la de 1990 es un caso destacado de recuperación urbana que, bajo la dirección del sector público, concertó los intereses de diversos actores públicos y privados para modificar la tendencia de desarrollo de ese sector de la ciudad. La discusión que sigue presenta la situación inicial a fines de la década de los años 1980 y analiza la concepción, los mecanismos operativos y los resultados alcanzados. Cabe destacar la preocupación de los patrocinadores de este programa por la calidad del espacio urbano generado por medio de las intervenciones públicas y privadas, lo que los condujo a implantar mecanismos innovadores de gestión del proyecto urbano.

En consonancia con la tradición urbanística francesa, el programa descansó en fuertes inversiones públicas en infraestructura y espacios públicos y en significativos subsidios a la vivienda de interés social. El resultado de este esfuerzo público fue la puesta en valor de un amplio espacio urbano central y el posicionamiento de la zona Este de París como un área de desarrollo y renovación que superó la condición de abandono y subutilización abriendo el eje oriental de la ciudad a nuevos desarrollos urbanos.

### *La gestión del desarrollo urbano en la ciudad de París*

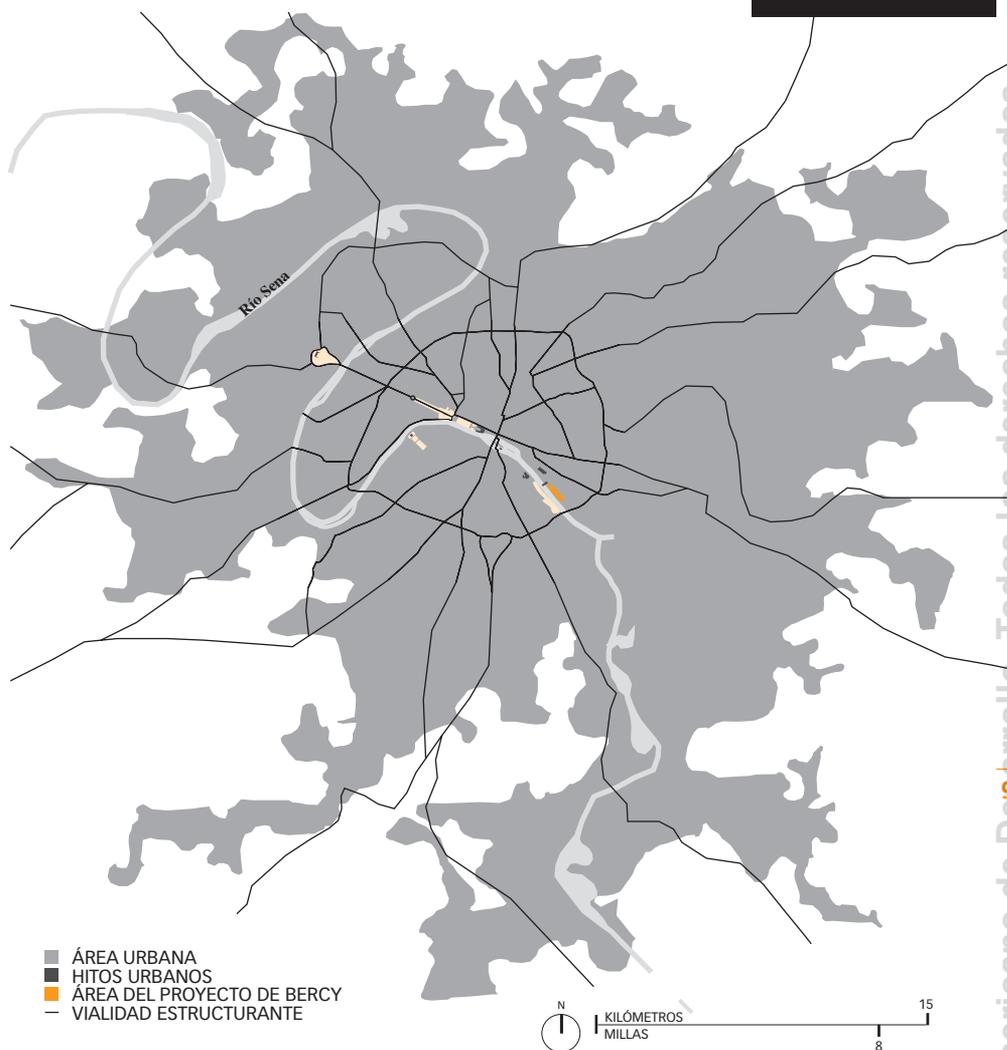
Administrativamente, París se divide en 20 distritos y, al igual que Lyon y Marsella, tiene un estatuto particular que no separa la administración de la ciudad-municipio de la administración del nivel regional del departamento. De este modo, en París no existe nivel administrativo intermedio. No obstante, en la región parisina conviven numerosos sindicatos municipales y comunidades urbanas, estructuras administrativas especializadas que se asocian a diversos municipios o departamentos de un ámbito territorial para gestionar distintos aspectos del desarrollo urbano.

El municipio dispone de importantes mecanismos operativos para la gestión del desarrollo urbano de la ciudad. La Dirección de Urbanismo, dentro de los servicios municipales, tiene la responsabilidad de redactar los reglamentos, dirigir las operaciones públicas y tutelar las sociedades de economía mixta encargadas de la ejecución de las operaciones urbanísticas que dependen de la ciudad. Estas empresas, parcialmente públicas, son frecuentemente presididas por los responsables políticos del distrito dentro del cual se formula la promoción. El Taller de Urbanismo de París (Atelier Parisien d'Urbanisme, APUR), creado en 1967 con arreglo al estatuto jurídico previsto en la ley de 1901 para asociaciones sin fines de lucro, ejerce junto al Estado y la región Ile de France funciones permanentes de preparación de proyectos y estudios y actúa, en general, como asesor en materia de urbanismo regional. En esta capacidad, está encargado de la reflexión metodológica referida a la aglomeración metropolitana y de la concepción de los principales planes de urbanismo que afectan a la ciudad. El municipio de París se beneficia de los recursos provenientes de la aplicación de la normativa urbanística, específicamente, de las tasas sobre densificación. Además, como otros municipios franceses, tiene autonomía en materia de aprobación de las zonas de desarrollo concertado (*zones d'aménagement concerté*, ZAC), potestad que le otorga una posición de privilegio en la negociación de intervenciones urbanas con otros actores, incluidas otras ramas de la Administración de ámbito nacional.

### *La problemática del sector Este de la ciudad*

En el sector Este de la ciudad de París (*Arrondissements* o Distritos 10, 11, 12, 13, 19 y 20) es donde en los decenios de 1960 y 1970 se concentró el mayor número de proyectos y en donde se han realizado los mayores esfuerzos de transformación y construcción de equipamientos. Esos esfuerzos se han dirigido a superar las graves disfunciones urbanas que lo aquejan y aprovechar su potencial de desarrollo, quizás el más significativo que había dentro del perímetro bajo la jurisdicción del municipio. En este sector de París, se ha llevado a cabo un considerable movimiento de recuperación urbana por iniciativa y con el apoyo municipal, que se ha materializado en proyectos como La Villette, Manin Jaures, Amandiers, y Viaduc de la Bastille. Puntualmente también, y gracias a la intervención del sector privado, se han desarrollado otras operaciones de transformación, a menudo como consecuencia de la reconversión del suelo procedente de antiguas instalaciones industriales. De este forma, entre 1962

Figura 3.1



**La localización del área de Bercy le otorga un amplio potencial de acoger actividades centrales de rango metropolitano.**

y 1982 se construyeron más de 140.000 viviendas, lo que en la actualidad representa el 27% de su parque total de viviendas. En este periodo, e incluso en la actualidad, la mayor parte de la nueva construcción realizada en París se hizo sobre este sector.

Como consecuencia de esta dinámica de crecimiento, la zona Este de la capital acogió asimismo el mayor número de construcciones de nueva planta para equipamientos. Así pues, durante el periodo 1977-1983, el de mayor actividad inmo-

biliaria, los distritos 10, 11, 12, 13, 19 y 20 asistieron a la inauguración de 56 grupos escolares de enseñanza primaria, 8 establecimientos de enseñanza secundaria, 36 guarderías para niños en edad preescolar, una quincena de equipamientos deportivos, tres bibliotecas, tres conservatorios de barrio (distritos 10, 12 y 13) y varios espacios verdes de nueva creación (Villemin, la Roquette, Bassin de l’Arsenal).

Con todo, y a pesar del gran esfuerzo desplegado, la zona Este de la ciudad de París ha mantenido durante mucho tiempo un marcado carácter de zona marginalizada y sus excepcionalmente bien localizados activos de tierra, infraestructura y edificios han permanecido subutilizados. La presencia de equipamientos ferroviarios de gran tamaño (estaciones de Austerlitz y de Lyon), con sus terminales y playas de maniobras, que genera discontinuidades en la trama urbana, no ha ayudado a mejorar la percepción que los ciudadanos de París tenían de este espacio, un lugar residual, deteriorado y poco atractivo. Finalmente, tras los intentos fallidos de localizar en esta área central la Exposición Internacional y las instalaciones para los Juegos Olímpicos de 1992, la operación de la Gran Biblioteca y del parque de Bercy ha conseguido recuperar la imagen y la necesaria valoración de esta parte de París.

Los principales problemas que tiene el sector Este de la ciudad respecto al resto de la capital y que fundamentaron la operación municipal de reforma son los siguientes:

*Un estado general de deterioro.* El equipamiento, los espacios públicos y los edificios residenciales se encuentran en condiciones claramente más desfavorables que en el resto de la ciudad. A pesar de la considerable renovación y rehabilitación del parque de viviendas llevadas a cabo durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, este sector comprende casi un cuarto de las viviendas con problemas de la ciudad (en total, más de 130.000 unidades), muchas de las cuales carecen de baño propio y están deterioradas. Es más, para cada uno de los estándares de calidad de la vivienda, el acervo de la zona Este se sitúa en los niveles más bajos, y en muchos puntos es inferior al del resto de barrios de la ciudad.

*La existencia de bolsas de tugurización y de barrios desfavorecidos.* Amplias zonas de los distritos del sector Este, mayoritariamente construidos en el siglo XIX para acoger a una población de origen rural, presentan evidentes muestras de deterioro físico y crecientes problemas sociales. Contienen edificios de baja calidad y en general mal conservados, con una importante proporción de viviendas de superficie reducida y con carencias importantes de servicios sanitarios y ascensor, problemas que afectan a más de un tercio del parque residencial y, en algunos sectores, al 40% y 50%. La mayoría de los inmuebles han sido ocupados por una población con pocos recursos, inmigrantes recientes del extranjero que viven en condiciones de hacinamiento. Por ejemplo, a principios de los años 1990 el barrio de la Goutte-d’Or cuenta en su conjunto con un 35% de residentes extranjeros, los barrios de Belleville y de Quinze-Vingts con un 29%, y el de Folie-Méricourt al nordeste del distrito 11 con un 21%. Como resultado de esta ocupación residencial, las escuelas acogen a una fuerte proporción de niños de padres no francófonos (llegan a representar el 24% de los alumnos en los colegios del distrito 10 y el 29% en los del distrito 20), sobre todo en los establecimientos de enseñanza primaria. Las áreas ocupadas por hogares pobres repre-

sentan aproximadamente el 5% de la superficie total de la ciudad de París, mientras que en la zona Este constituyen el 10% de la superficie total (Paris Project, 1987).

*Insuficiencia crónica de equipamientos públicos.* Durante el periodo 1977-1983 la mayoría de la inversión municipal en equipamientos se concentró en este sector, respondiendo a las necesidades de la población en crecimiento (56 colegios primarios, totalizando 453 aulas, es decir el 68% del total construido, además de institutos y centros de formación profesional). La construcción de estos establecimientos fue una operación difícil de realizar como consecuencia de la amplitud de las carencias y la escasez de terrenos. Estos obstáculos afectaban más a los sectores antiguos, donde fue necesario desarrollar operaciones puntuales, parcela a parcela, y han conducido a una carencia crónica de dotaciones, particularmente en los sectores más antiguos y centrales de los distritos. También subsisten carencias cualitativas, con equipamientos que mantienen indefinidamente construcciones provisionales de calidad muy variable o situados en entornos poco favorables o alejados de los alumnos. Más allá de las deficiencias aludidas, la ausencia de equipamientos de escala metropolitana reforzaba la condición marginal del sector y su escasa apreciación por parte de la población de la ciudad. La decisión de implantar el Palacio de Deportes de Bercy fue el primer paso renovador, al que más tarde siguió la construcción del Ministerio de Finanzas, el Centro de Cultura Americano (hoy desaparecido), el Centro Internacional de la Alimentación y el Vino y, finalmente, en el lado opuesto del río Sena, la Gran Biblioteca Nacional.

*Una frágil estructura económica.* El Este de París concentraba en 1982, al inicio del programa de reforma, el 49% de la población de la ciudad y tan sólo el 30% de los puestos de trabajo. Las actividades industriales tradicionales estaban sobrerrepresentadas y enfrentaban serios problemas. Sectores económicos que en el plano nacional aparecían como los más sensibles a la competencia externa y a las recesiones económicas, tales como la madera, los muebles, el cuero y el calzado, y el textil, tenían aún una importante presencia. Contrariamente, las actividades terciarias más modernas estaban subrepresentadas respecto a los promedios de la ciudad y casi no existían actividades del sector de servicios de gerencia o empresas de tecnología punta. La imagen del Este de París continuaba estando marcada por la implantación de empresas industriales y artesanales tradicionales, que representaban más de un tercio de los empleos totales del área. En los últimos años de la década de 1980 se implantaron más actividades terciarias pero, exceptuando las promociones cercanas a la Estación de Lyon, no se trataba de sectores representativos de la modernidad, como grandes firmas o sedes de compañías, las cuales continuaban localizándose en los distritos situados al oeste de París. A modo de ejemplo, sólo el 6% de los empleos de banca y seguros se encontraban en la zona Este de la ciudad. La decisión de trasladar el Ministerio de Finanzas a Bercy fue una determinación trascendente para el barrio. Ese equipamiento de escala nacional ha conseguido en pocos años invertir la tendencia y ha producido un efecto de arrastre para un gran número de empresas de servicios que se han ubicado cerca del Ministerio.

*Un paisaje urbano desestructurado y espacios públicos mal acabados.* Desde su propia formación, la zona Este de París ha tenido un carácter residual. Los sectores

Figura 3.2



94

- ÁREA URBANA
- HITOS URBANOS
- ÁREA DEL PROYECTO DE BERCY
- VIALIDAD ESTRUCTURANTE



**La operación urbana de Bercy fue complementaria a otras iniciativas para reforzar el eje de crecimiento sur-este de la ciudad.**

construidos en el siglo XIX tuvieron y aún hoy mantienen una calidad y una organización de los espacios públicos muy variable. En el *Plan d'Ensemble des Grands Travaux* de París de 1867, el principal documento urbanístico de reforma de la ciudad, se identifican únicamente las operaciones de trazado del Boulevard Voltaire y Richard Lenoir y de la avenida Daumesnil, situación que contrasta con el numeroso conjunto de obras propuestas por el Plan para la parte oeste de la ciudad (Des Cars y Pinon, 1991). El diagnóstico que orientó la planificación del proyecto examinado destaca que las intervenciones urbanísticas de los decenios anteriores dejaron en el barrio un legado de mezclas incoherentes de actividades y de arquitectura poco uniforme, combinando antiguos crecimientos con operaciones de ruptura y pasos de infraestructuras. Este fraccionamiento afecta a prácticamente todo el barrio, donde se yuxtapo-

nen (o incluso se enfrentan) edificios y conjuntos de alturas diversas, volúmenes inco-nexos o materiales de construcción diversos. La falta de orden urbanístico del barrio contrasta fuertemente con los grandes elementos de composición urbana, de organi-zación constructiva y de coherencia del espacio público que definen el conjunto de los barrios del centro y del oeste de París. La degradación de los edificios que no pueden ser mantenidos por las familias pobres que los ocupan, juntamente con la decadencia de las actividades económicas y la pobreza en el tratamiento del espacio público no ayudan tampoco a mejorar la imagen del barrio.

### *La operación de reforma del barrio de Bercy*

La operación de reforma del barrio de Bercy estuvo desde el inicio íntimamente vincu-lada al esfuerzo más amplio de reforma y recuperación de la orilla izquierda del río Sena. Los primeros proyectos de ordenación y las negociaciones para la cesión del suelo fueron abordados de forma conjunta para ambos sectores, que en conjunto sumaban unas 280 hectáreas, de las cuales 250 pertenecían al sector público. La tierra pública se distribuía entre: 40 hectáreas de propiedad de la Ville de París, esen-cialmente la parte correspondiente a los almacenes de Bercy (viejos depósitos desti-nados a guardar y conservar vino); 195 hectáreas de propiedad de la compañía fran-cesa de ferrocarriles (SNCF); 13 hectáreas cedidas al control del Puerto de París; y 2 hectáreas de propiedad del Estado. Más concretamente, el barrio comprendía dos zonas de desarrollo concertado (ZAC): la ZAC Combineau-Lachambeaudie, de 1,4 hectáreas, que incluye la construcción de 800 viviendas, 3.000 m<sup>2</sup> de oficinas y 6.000 m<sup>2</sup> construidos de servicios y comercios (el Programa de Acción para la Zona (PAZ) fue aprobado en septiembre de 1985), y la ZAC de Bercy (PAZ aprobado en febrero de 1988). La superficie inicial de 51 hectáreas (de las cuales 41 eran propie-dad del municipio) fue ajustada finalmente a 54,5 hectáreas. La operación tenía pre-visto concluirse en 1992, con exclusión del Palacio de Deportes y algunos bloques de viviendas realizados anteriormente. El conjunto del sector preveía un proyecto com-puesto por: 2.200 viviendas, el 70% de las cuales fue subvencionado; 70.000 m<sup>2</sup> de espacio comercial con centro en el polo de Saint Emilion situados junto a las naves de almacenamiento protegidas como patrimonio industrial de la ciudad, que el Plan obligaba a restaurar y que formaron la base de un centro de negocios especializado en actividades sobre el vino y la agroalimentación de 140.000 m<sup>2</sup>; y 85.000 m<sup>2</sup> de oficinas. Junto a todo ello los equipamientos correspondientes: dos escuelas prima-rias públicas, una guardería, una biblioteca, una residencia para personas mayores y talleres para artistas.

### *El proyecto urbano*

Como ya se ha mencionado, el nuevo barrio comprende dos ZAC que ocupan una extensión de 54,5 hectáreas. Se inscribe en una operación de desarrollo de mayor envergadura que concierne al conjunto urbano del sudeste de París, el cual se extien-de sobre las dos orillas del Sena y alcanza una superficie total de cerca de 300 hectá-

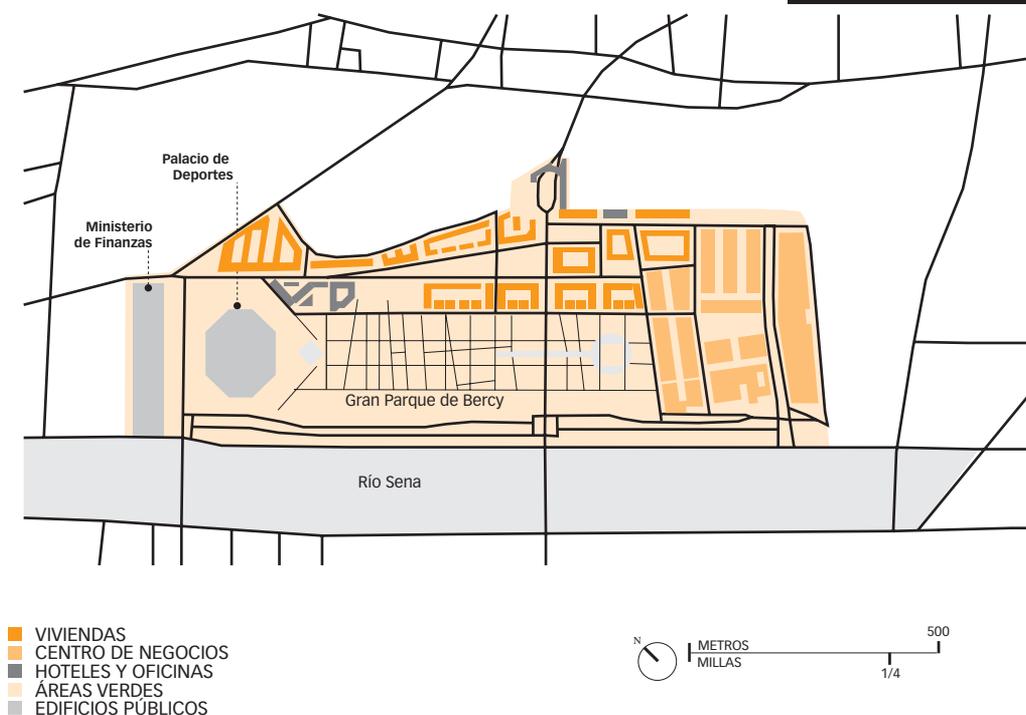
reas. Frente a Bercy, en gran parte ya realizada o concertada, la ZAC Seine Rive Gauche es otra de las operaciones paradigmáticas de reequilibrio hacia el oriente de la ciudad, dentro de la cual la Gran Biblioteca de Francia es su elemento motor. Bercy fue desde el principio un emplazamiento que representaba una oportunidad urbana de excepción. Próximo del Bois de Vincennes y entre las puertas de Bercy y Charenton, se extendía sobre un espacio valioso: junto a la orilla del río Sena, muy cerca del antiguo centro histórico de la capital y del importante nudo de comunicaciones localizado junto a la estación de Lyon (periférico, tren rápido regional RER, metro, autobuses, estación marítima). Además, los extensos terrenos que comprendía la ZAC de Bercy conservaban actividades industriales de depósito de material o de uso ferroviario que no eran ya de gran utilidad y estaban de algún modo en proceso de desalojo. Todo ello, junto al hecho de que el suelo era de propiedad esencialmente pública —principalmente de la ciudad de París (los almacenes de vino) y de la compañía estatal de ferrocarriles franceses (SNCF)—, que facilitaba la ejecución de un programa de recuperación. El resto del suelo era de unos pocos propietarios privados con muy escasa representación en el total de la tierra afectada por el proyecto.

Se definió un conjunto de ambiciosos objetivos para este sector:

- Contribuir al reequilibrio del crecimiento de la ciudad, históricamente orientado hacia el oeste (Versalles y los bosques de Rambouillet), recuperando el devaluado sector Este de la aglomeración y prolongando la ciudad a lo largo del valorado corredor fluvial del Sena.
- Ocupar los vacíos intersticiales dejados por las grandes infraestructuras ferroviarias, recomponiendo de este modo el tejido urbano de esta parte de París apoyándose en equipamientos de ámbito metropolitano tal como el Palacio de Deportes, además de un gran parque urbano, inexistente en esta zona del sudeste de París.
- Crear un barrio en el que se debía mezclar la vivienda y las actividades económicas, para asegurar así la homogeneidad del conjunto.
- Asegurar el vínculo entre dos barrios vecinos de nueva creación, Bercy y Rive Gauche, situados a ambas orillas del Sena.

Durante los primeros años de la década de 1970 se desarrollaron los estudios básicos del proyecto, que fueron concretados en un documento marco de intenciones que desarrollaba las propuestas para el sector dentro del plan director de la ciudad, fundamentalmente la naturaleza y localización de los accesos para el transporte público y la vialidad. Estos principios genéricos fueron más tarde ampliados mediante proyectos concretos sector por sector. Los planes de impulsar en primera instancia la Exposición Universal de 1989 y más tarde la organización de los Juegos Olímpicos de verano de 1992 tenían en este espacio su localización concreta y pretendían aprovechar la ocasión de estos eventos internacionales para potenciar el desarrollo de la ciudad en este ámbito (Paris Project, 1987). Entre 1985 y 1988 se desarrolló y aprobó el Plan de Volúmenes de Edificación (*Plan de Masse*) del proyecto, elaborado por el APUR, que constituyó la base de negociación para la cesión del suelo y fue traducido a los planes de la Zona de Desarrollo Concertado (ZAC). El principio de organización volumétrica se basó en un parque central de 12,5 hectáreas abierto sobre el Sena (objeto de un concurso internacional de diseño) y la ubica-

Figura 3.3



Por medio del Plan de Volúmenes y Edificación de Bercy, elaborado por el APUR, se reguló el desarrollo de las distintas operaciones.

ción de los proyectos de construcción en tres de sus frentes. Los grandes equipamientos fueron situados al noroeste, junto a la estación de Lyon: el Palacio de Deportes frente al recién trasladado Ministerio de Economía y Finanzas (situado fuera del ámbito de ordenación), el hotel y el Centro Cultural Americano (hoy reconvertido en cinemateca). Las 2.200 viviendas se situaron al norte de la operación, alrededor de las calles de Bercy y Pommard, sobre uno de los lados mayores del parque paralelamente al Sena. Un porcentaje no inferior al 70% de las viviendas construidas debía acogerse al régimen de protección oficial. Las actividades económicas, que formaban un polo importante al sur, comprendían un conjunto comercial alrededor de los antiguos depósitos rehabilitados y un centro de convenciones de 150.000 m<sup>2</sup> destinado principalmente a actividades relacionadas con el vino y la agroalimentación.

### *Instrumentos operativos utilizados*

La dirección del proyecto en su conjunto fue encomendada al Taller de Urbanismo de París (APUR) como equipo responsable urbanístico y a la Sociedad de Economía Mixta

de Planificación y Gestión del Este de París (SEMAEST) como sociedad gestora. Se delimitaron tres sectores: el Parque (espacio verde central), el Frente del Parque (zona residencial) y el Fondo del Parque (operación terciaria y de servicios), que fueron desarrolladas de forma independiente. Para la realización del parque de Bercy, de 12,5 hectáreas, que se extiende a lo largo de toda la calle de Dijon entre el Palacio de Deportes y la Cour de Chamonard, se organizó un concurso internacional convocado a nivel europeo en 1987, ejecutado en dos fases. La primera fase fue de precalificación, en la que se recibieron más de cien propuestas. Como resultado de esta primera fase quedaron seleccionados diez equipos, a los que, en una segunda fase del concurso, se les encomendó la redacción de un anteproyecto sobre la base de un pliego de condiciones elaborado por el APUR. Entre las condiciones impuestas, había que tratar el parque a escala de París y valorar el importante patrimonio natural existente (más de 400 árboles: plátanos, castaños y robles de gran calidad).

El interés del municipio en garantizar un resultado arquitectónico homogéneo y de calidad condujo a un método de gestión del proyecto no aplicado hasta entonces. Se confió a un arquitecto coordinador el trabajo de resolver el encuentro entre el espacio público y la arquitectura y también entre la arquitectura de los diversos proyectos. Los promotores responsables de la ejecución de los diferentes programas tuvieron que someterse a un concurso de adjudicación, sobre la base de un anteproyecto elaborado por los arquitectos seleccionados por el APUR y por el arquitecto coordinador. De este modo fueron escogidos aquellos que mejoraron la oferta sobre la base de la reducción del precio de venta (incluido de las viviendas de protección oficial, viviendas sociales), las condiciones de financiación a los compradores y el aumento de la calidad de los materiales de construcción. El proyecto fue realizado siguiendo directrices urbanísticas tuteladas desde el APUR y diseñadas por los arquitectos coordinadores, mientras que los edificios concretos fueron proyectados por los arquitectos asociados a los promotores.

Un método similar fue utilizado para el Fondo del Parque, en que el arquitecto coordinador supervisó la operación privada para la construcción de los nuevos edificios del Centro Internacional de Negocios del Vino y la Alimentación y del resto de las operaciones asociadas (hotel, oficinas, comercios). Este técnico debía limitarse a las funciones de coordinación encomendadas y para ello debió renunciar a ser designado arquitecto de alguna de las operaciones concretas previstas. Los honorarios de dicho arquitecto coordinador fueron imputados a la operación y su remuneración corrió a cargo de la sociedad ganadora del concurso, la Sociedad ZEUS (Zona de Evolución Urbana del Sena). Este consorcio, constituido por el Banco Nacional de París (BNP), el grupo Suez, Accord y Lyonnaise des Eaux, entre otros, propuso la creación de un centro de negocios especializado en el vino y los productos agroalimentarios, combinando espacios de exposición, oficinas, comercios, tiendas de artesanía y almacenes de alimentación bajo el concepto *mart*, que es la idea que estructura la propuesta ganadora del concurso. Los *mart* son centros de negocios permanentes de exposición y venta abiertos a los profesionales de un mismo sector de actividad. Concentran en un mismo espacio la banca comercial, fabricantes, mayoristas, importadores y distribuidores. Los *mart*, nacidos en los Estados Unidos de

América, marcaron un nuevo concepto de distribución. Además del de París, en Europa existen en Bruselas, Amsterdam y Dusseldorf.

El proyecto de Bercy prácticamente se terminó en 2002, y se realizó conforme a los principios fijados inicialmente, salvo pequeñas adaptaciones incorporadas para ajustarse a los programas económicos.

### **Reestructuración funcional y económica de Bilbao**

La recuperación económica y urbanística de la ciudad de Bilbao, en España, es un ejemplo destacado de intervención urbana orientada a revitalizar la estructura económica de una ciudad en torno a la renovación de la infraestructura de transporte y la recuperación de áreas centrales para acoger actividades económicas dinámicas. El proyecto, planificado como parte de un esfuerzo más importante de estructuración del espacio regional del norte del País Vasco y de recuperación del dinamismo económico de la región metropolitana, es ampliamente conocido por los equipamientos culturales emblemáticos, a saber, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos. Es un programa complejo y multidimensional que ha sabido posicionar la ciudad y la región en el contexto europeo e internacional, incrementar la actividad económica y mejorar las condiciones de vida de la población. Uno de los aspectos más interesantes del programa es su plan de ejecución, liderado por el sector público con amplio apoyo de la ciudadanía, que ha logrado atraer inversores privados que en la actualidad lideran el proceso de transformación. La acción concertada de varios organismos públicos a través de una sociedad de capital público promovió la recuperación de un amplio conjunto de tierras centrales cuyos usos industriales y de transporte estaban obsoletos, modificando la imagen de deterioro del área central, pero más significativamente ampliando las funciones centrales del área en el conjunto de la aglomeración metropolitana.

#### *La ciudad de Bilbao y su área metropolitana*

Históricamente, Bilbao había sido la ciudad de referencia manufacturera del norte del Estado español. Durante los años 1970 fue la tercera ciudad del país en importancia en cuanto a renta industrial y poseía una capacidad productiva y de servicios que se extendía más allá del mercado nacional. A partir de la mitad de los años 1980 la industria bilbaína perdió competitividad y declinó, pero la ciudad de Bilbao se mantuvo como la primera conurbación en importancia del arco cantábrico. En el ámbito español, sin embargo, su importancia relativa en riqueza y producción cayó por debajo de otras ciudades con mayor dinamismo, como Valencia o Sevilla, las cuales anteriormente estaban peor situadas que la capital de Vizcaya.

Las transformaciones sociales, políticas y económicas del último cuarto del siglo XX afectaron de forma importante a Bilbao, ciudad que tradicionalmente había basado su crecimiento en la industria pesada química, metalúrgica, siderúrgica y otras subsidiarias, como la construcción naval, actividades todas ellas con una gran demanda de mano de obra y bajo nivel tecnológico. Además, su producción estaba

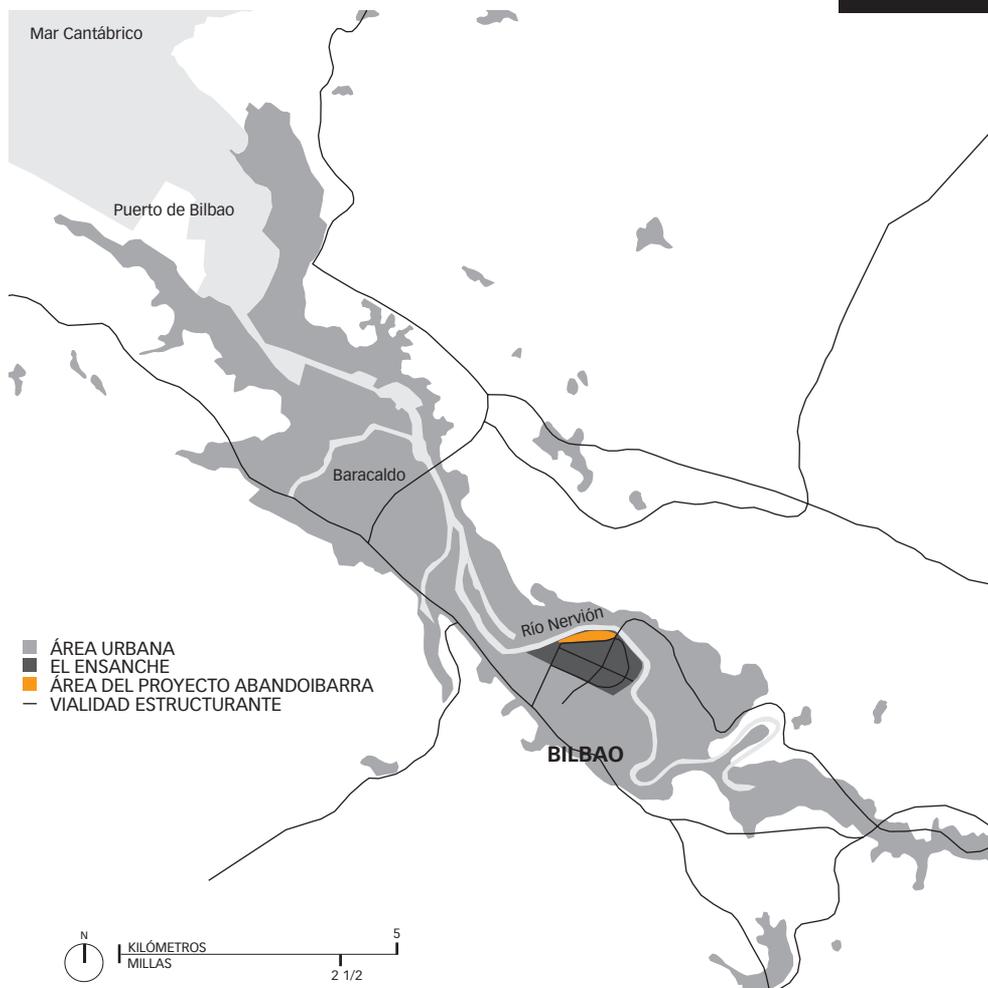
fuertemente protegida, lo que la hizo poco competitiva con respecto a otros productos con tecnologías más avanzadas como el Japón. La evolución del sistema económico internacional, junto con los problemas políticos sufridos en el País Vasco, sumieron a la ciudad en una profunda crisis, que se vio acentuada con la entrada de España en la Unión Europea en 1986 y la obligatoria apertura de la economía al mercado exterior.

El declive económico exacerbó los problemas sociales, redujo los ingresos del gobierno local y condujo al deterioro de la estructura física de la ciudad. Mientras que en las décadas de los años 1960 y 1970 se daba una situación de pleno empleo para toda la población nativa e inmigrante del interior, la pérdida de puestos de trabajo industriales entre 1976 y 1985 condujo a una cesantía del 25,8% del total de la población activa en 1986, porcentaje que descendió al 18% en 1989 gracias a una política de incentivos para acogerse a la jubilación anticipada (con cargo a los presupuestos de la seguridad social del Estado), el leve crecimiento de la economía a partir de 1989 y el retorno a sus poblaciones de origen de muchos inmigrantes del interior. Con todo, en 1991 la tasa de cesantía volvió a ser del 21% y la ciudad continuó perdiendo población.

En el ámbito territorial Bilbao ha perdido una parte de su influencia económica en provecho de algunas de las ciudades vecinas, principalmente Pamplona y Vitoria (capital administrativa y sede del Gobierno autónomo vasco), las cuales, gracias a una política de incentivos fiscales promovida desde el Gobierno autónomo, se han beneficiado de la implantación de empresas con actividades terciarias de influencia supraprovincial. Al mismo tiempo, y como consecuencia de la tendencia internacional de concentración de capitales, Bilbao no ha podido evitar el desplazamiento de servicios centrales en beneficio de Madrid, sede del Gobierno central, principal sede de las empresas españolas con vínculos internacionales y la única ciudad española que tiene aeropuerto con vuelos internacionales transoceánicos consolidados, circunstancia que la hace mucho más atractiva para la implantación de sedes corporativas internacionales.

Con el fin de recuperar la economía de Bilbao y devolverle el papel protagonista que desempeñó durante muchos años en el contexto del Estado español y posicionarla en el contexto europeo, el 9 de mayo de 1991 se constituye la asociación Bilbao-Metrópolis 30, que se fija como objetivo la redacción de un plan estratégico similar al realizado para la ciudad de Barcelona en 1989. La preparación del Plan fue encargada a la compañía Andersen Consulting Plan (que preparó el Plan Estratégico de San Francisco), que usó una metodología similar a la utilizada por las empresas privadas para la confección de sus planes de desarrollo. Las propuestas del plan estratégico de la ciudad se enmarcan en un Plan Regional de Desarrollo preparado para todo el territorio del País Vasco y que propone la configuración de un complejo urbano productivo que abarca las ciudades de Bilbao, San Sebastián y Vitoria y sus territorios y poblados intermedios, promoviendo actividades complementarias y altamente competitivas en el ámbito europeo. La reestructuración económica de Bilbao y la recuperación de su área urbana deteriorada forman así parte de un programa de mayor alcance territorial que busca reestructurar la economía vasca para ponerla en pie de crecimiento sobre la base de sus ventajas competitivas internacionales, sus

Figura 3.4



**El área central de Bilbao actúa como centro de servicios para un área metropolitana compuesta por otros 29 municipios y que se extiende a lo largo del angosto valle del río Nervión.**

recursos humanos, el potencial de sus instituciones financieras y su experiencia en los sectores metalúrgicos y metalmeccánicos.

El territorio municipal de Bilbao, con una población de algo menos de 400.000 habitantes, contiene las actividades productivas y de servicios de toda la región metropolitana, que se extiende sobre una veintena de municipios con una población de cerca de 500.000 habitantes a fines de los años 1990. A causa de su emplazamiento en un valle comprimido entre colinas a lo largo del río Nervión, Bilbao

enfrentaba problemas de alta densidad de ocupación del espacio urbano, conflictos de uso del suelo entre actividades industriales y residenciales, y congestión del tráfico rodado. El crecimiento industrial fuertemente concentrado junto a la zona central de la ciudad contribuyó a empeorar las condiciones de tránsito y congestión.

A fines de los años 1980 las condiciones ambientales de Bilbao eran malas, pues el río Nervión y sus afluentes habían sido tradicionalmente los colectores a cielo abierto de los residuos industriales y urbanos, y la contaminación atmosférica era significativa debido a la acumulación de industrias pesadas en un territorio pequeño. Esta situación resultaba exacerbada por los factores topográficos, que encajonaban la contaminación en un valle rodeado de altos relieves (que se elevan hasta los 500 metros en un corto espacio) y abierto sólo a los vientos dominantes del noroeste pero cerrado al sudeste.

El ámbito geográfico en el que se estructura el proyecto metropolitano es, en consecuencia, un largo eje implantado al fondo de un valle por donde corre el contaminado río Nervión y cuyos márgenes están ocupados por edificios industriales obsoletos, naves desvencijadas y playas de maniobras y vías del ferrocarril que aseguraban el transporte de mercancías desde los buques mercantes hacia el interior peninsular. El escaso espacio disponible está muchas veces contaminado, tanto en la superficie como en el subsuelo, por restos industriales. La gestión del suelo se hace de forma parcial y de municipio en municipio, ya que no existe una estructura de gestión del suelo en el contexto del área metropolitana. La corporación administrativa del gran Bilbao creada en 1946 y responsable del Plan de Urbanización de 1961 fue suprimida en 1980 por el Gobierno del País Vasco. En la actualidad no existe una entidad con responsabilidad sobre la política del suelo de la aglomeración. Los ayuntamientos, la Diputación Foral (gobierno provincial) y el Gobierno del País Vasco tienen competencias parciales sobre la planificación territorial del gran Bilbao y no existe ninguna coordinación y ninguna administración pública —excepto en materia de gestión del agua, para la que existe el Consorcio de Aguas del Gran Bilbao— con atribuciones en materia de gestión sobre el conjunto del área metropolitana.

### *La operación de reforma*

El proyecto urbano es el resultado de la superposición de diferentes planes: a) el Plan Estratégico, que interviene a una escala global del territorio y realiza propuestas sobre las opciones socioeconómicas de desarrollo de la aglomeración; b) el Plan Regional de Desarrollo, que define las directrices de crecimiento económico y físico para el complejo urbano regional de Bilbao, San Sebastián y Vitoria; c) el Plan Territorial, como formulación de las grandes líneas directrices provinciales para la reserva y conservación de espacios naturales, para la definición de las grandes manchas de ocupación de actividades y residenciales, los transportes y las redes, y los usos, y por último, d) el Plan General de Bilbao, que presenta las directrices del proyecto urbano.

Todas las formas de planeamiento coinciden sin embargo en señalar como acción prioritaria el mejoramiento de la accesibilidad interna de la aglomeración metropolitana y la necesidad de recuperar el área urbana central rehabilitando los ba-

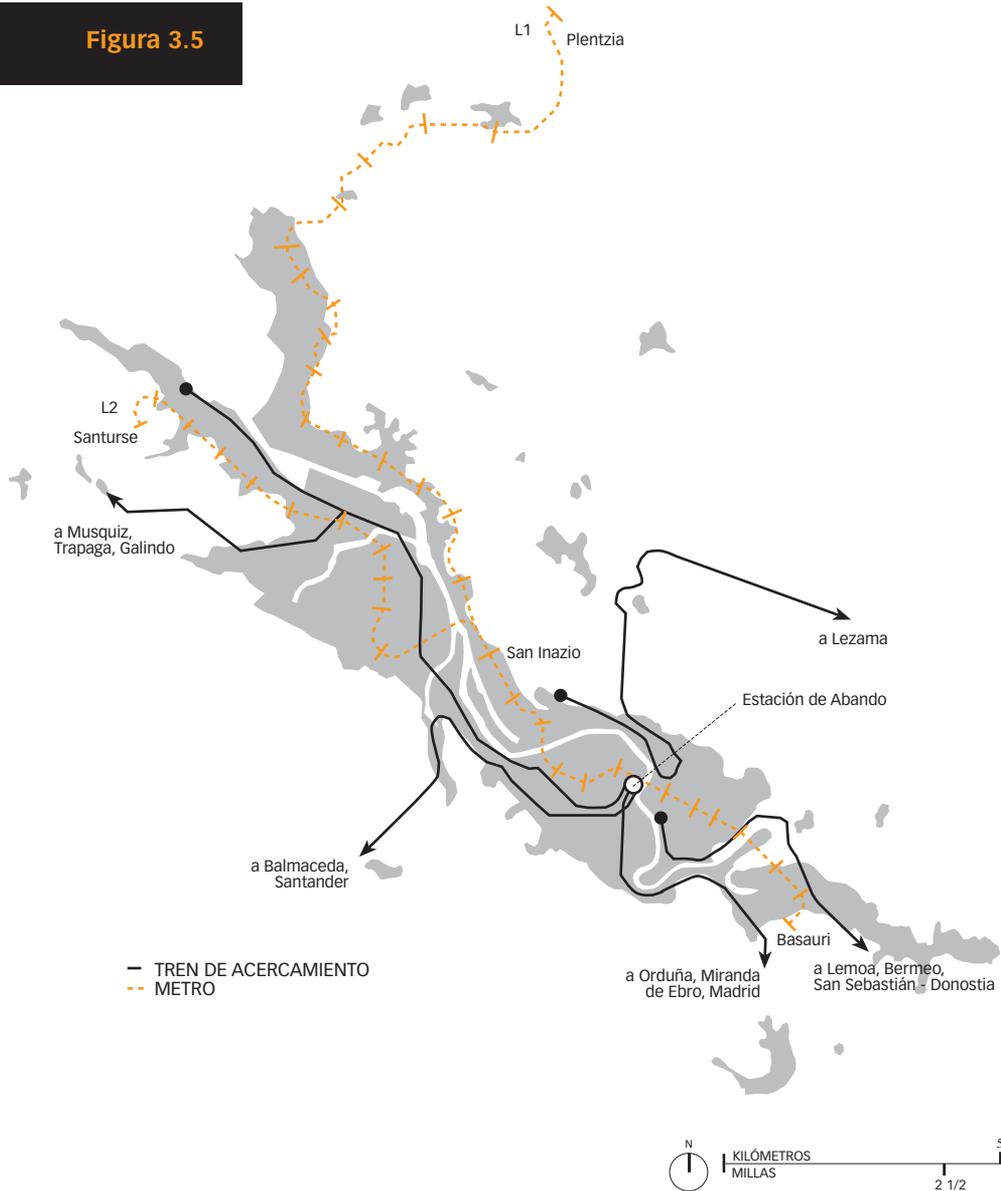
rrios existentes (en particular los más antiguos) y recuperar los sectores degradados. El Plan Estratégico enfatizó, además, la necesidad de construir viviendas de calidad, la edificación de equipamientos colectivos culturales y deportivos, parques y zonas verdes, hasta ahora desigualmente repartidos en el territorio metropolitano. Para ejecutar las propuestas de los planes se emprendió un ambicioso programa de mejoramiento de la infraestructura de transporte y de recuperación de las áreas deterioradas.

Tres proyectos eran prioritarios para mejorar la comunicación y el transporte dentro del espacio metropolitano, transformando fundamentalmente su estructura, y las condiciones de competitividad internacional del área metropolitana de Bilbao: a) construir un metro, b) organizar una plataforma multimodal de transporte, y c) construir un puerto de gran capacidad. Para completar el programa de mejora de la movilidad y la interconexión o complementariedad entre transportes se propuso mejorar las carreteras y finalizar una vía de circunvalación que debía completar los accesos existentes en el sur. Basándose en los recursos y la capacidad de decisión del Gobierno vasco fruto de las recuperadas competencias autonómicas y de autogobierno con el retorno de la democracia en España, las administraciones públicas del País Vasco decidieron dedicar recursos al desarrollo de una red de transporte moderna basada en un metro que se convirtió en la columna vertebral de un proyecto metropolitano de reconversión de la base económica de la ciudad.

El Bilbao medieval tenía una diversificada actividad económica y social orientada hacia el río, pero a lo largo del tiempo el espacio central fue colonizado por actividades portuarias e industriales que lo especializaron, impidiendo otros usos más urbanos vinculados a la población residente. Con el crecimiento industrial, el río pasó a ser no más que un canal que permitía la retirada de residuos y el transporte de mercancías. Asimismo, el Nervión, sus afluentes y las actividades industriales que se localizaban en sus márgenes se constituyeron en barreras físicas que separaban los barrios obreros de las áreas ocupadas por la clase media. Se habían convertido así en lugares de exclusión y no en valores paisajísticos, recreativos y de integración urbana como en otras ciudades. El plan recomendaba iniciar operaciones a lo largo de las dos orillas de la ría para aprovechar el valor añadido que aportaban los frentes del agua, liberados de las actividades industriales y portuarias, en particular en el área central de Bilbao. El objetivo era hacer de la ría, gracias al saneamiento del lecho y la recuperación de las orillas, una gran vía fluvial urbana, un lugar de paseo de más de 3 kilómetros, el símbolo e imagen de la ciudad. Accesoriamente, río abajo, en el antiguo emplazamiento de los Altos Hornos de Vizcaya en el municipio de Baracaldo, se preveía crear un barrio residencial de alto nivel arquitectónico, con viviendas, oficinas y espacios verdes. La regeneración del río y la recalificación del espacio de sus dos orillas fue desde el inicio uno de los objetivos centrales del Plan General del Ayuntamiento de Bilbao y de Ría 2000, el organismo especialmente creado para la ejecución del plan (el capítulo 5 contiene un análisis detallado de esta institución). Lograr que el río fuera de nuevo el eje estructurante de la ciudad se convirtió de este modo en uno de los principales objetivos del plan.

La recuperación del centro debía completarse con importantes transformaciones de la red ferroviaria que permitirían despejar solares valiosos en la sección

Figura 3.5



**La construcción del metro de Bilbao mejoró el acceso al interior del área metropolitana reforzando la función del centro de la ciudad como proveedor de servicios a toda la aglomeración.**

central del margen de la ría. La operación de la Variante Sur suponía el cubrimiento de las vías férreas de las estaciones de mercancías de Amezola (RENFE) y de La Casilla (FEVE) con el fin de crear un nuevo barrio central que usaría más del 70% de las 10 hectáreas de superficie del sector y tendría equipamientos además de una red viaria

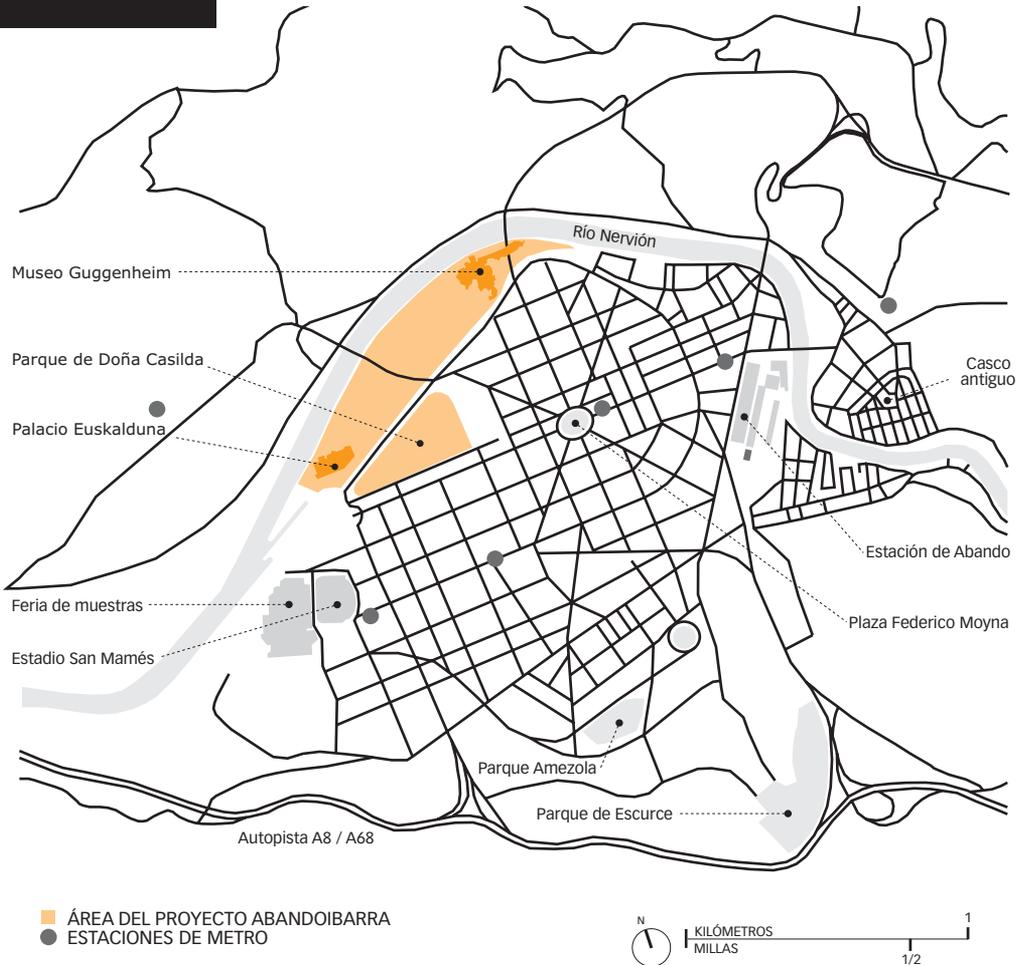
mejorada y un nuevo parque. El proceso de planificación y ejecución de estas acciones no estuvo exento de conflictos y ajustes. La barrera que representaba la vía férrea en superficie sería eliminada cubriéndola, dando cabida así a una nueva y larga avenida para lo cual la sociedad Ría 2000 propuso la modificación del paso de la línea ferroviaria y el desplazamiento de las estaciones de tren hacia otros barrios: San Mamés, Amezola y Abandoibarra. La Compañía RENFE ya había desarrollado el proyecto de una estación intermodal; sin embargo, los planteamientos entre las corporaciones locales y el poder central diferían en sus objetivos. Mientras que unos hicieron un proyecto de estación, los otros discutieron y propusieron un nuevo plan de transporte metropolitano. Unos redactaron un proyecto arquitectónico en el marco de una política de transporte ya existente, mientras que los otros pretendían reestructurar la red de transportes.

### *El proyecto urbano*

El metro fue el eje de estructuración del proyecto urbano al facilitar el acceso de todos los residentes metropolitanos al centro de Bilbao, equilibrando de este modo el núcleo central con la periferia. El metro se constituyó, pues, en la columna vertebral de la política de transporte y el eje conductor de la transformación urbana del conjunto metropolitano. En 1988 se inició la construcción de dos líneas con un recorrido total de 41 kilómetros, una de Plencia a Basauri y la otra de Santurce a Basauri, con un ramal común de 10,5 kilómetros soterrado a su paso por el centro de Bilbao. Ambas líneas se pusieron en servicio a final de 1995. La transformación de la estación de Abando en una terminal intermodal reunió la estación de tren (para el tráfico nacional y suburbano), una estación de autobuses, el metro y estacionamientos para vehículos (60.000 m<sup>2</sup>), a lo que se añadía un proyecto de oficinas (25.000 m<sup>2</sup>), locales comerciales (10.000 m<sup>2</sup>) y espacios culturales (5.000 m<sup>2</sup>) con una superficie total de nueva construcción de 252.000 m<sup>2</sup>.

El plan determinó las grandes zonas para actividades terciarias e industriales de nueva generación, la principal de las cuales se localizó en Abandoibarra, en la sección central del margen de la ría, donde se ubicaron también el Palacio de Congresos y de la Música, el Museo Guggenheim y un centro de negocios con 200.000 m<sup>2</sup> de oficinas. Atendiendo al aspecto estratégico de esta zona y para reforzar su carácter emblemático, de acuerdo con el resto de participantes en el plan estratégico el Ayuntamiento organizó un concurso internacional para el diseño urbano de Abandoibarra, que fue ganado por el arquitecto Cesar Pelli. Este arquitecto aportó la experiencia adquirida por su equipo en los proyectos de los Docklands en Londres y Battery Park en Nueva York. Sin embargo, se consideró que su propuesta original —que preveía exclusivamente 200.000 m<sup>2</sup> de oficinas para un mercado saturado y espacios públicos que no usaban la planta baja— requería ajustes, por lo que la Agencia Urbana de Planificación (dependencia municipal de urbanismo), Ría 2000 y Cesar Pelli trabajaron conjuntamente en la adaptación del proyecto. Del resultado de esta colaboración surgió una propuesta en la que se pasó de un proyecto basado en un solo edificio-torre a tres torres más pequeñas. Esta modificación permitía una respuesta más flexi-

Figura 3.6



**El desarrollo del área de Abandoibarra en el centro de Bilbao, previamente ocupada por instalaciones industriales y ferroviarias, aprovechó el potencial que ofrecía para abrir el centro de la ciudad hacia el río y construir en el centro nuevo equipamiento cultural, vivienda y oficinas modernas, expandir áreas verdes y construir un paseo junto al río.**

ble a la demanda en un mercado en evolución, además de reducir el riesgo comercial y el costo de financiamiento. Una sola torre suponía una única operación comercial de gran envergadura, de modo que el pago de intereses podía ser más gravoso si el periodo de venta o de alquiler de oficinas se dilataba en el tiempo. La división en dos torres y, más tarde, en tres permitía un planteamiento financiero mejor adaptado al plan de empresa. Asimismo, el espacio público fue reorganizado conservando

los principios formales de la proposición de Cesar Pelli, pero adaptándolos a una idea de ciudad más próxima a la concepción del espacio urbano tradicional de Bilbao.

Esta nueva área de 31 hectáreas acogió los equipamientos socioculturales previstos, dos edificios emblemáticos —el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y de la Música (Palacio Euskalduna)—, además de un distrito de negocios con una superficie que abarcaría alrededor de 100.000 m<sup>2</sup> de oficinas y 40.000 m<sup>2</sup> de comercios, 30.000 m<sup>2</sup> de viviendas, 20.000 m<sup>2</sup> de equipamientos y 100.000 m<sup>2</sup> de espacios verdes. Dentro de este programa, la ciudad de Bilbao se responsabilizaba de urbanizar la totalidad de la parcela destinada al Museo Guggenheim; en cuanto a la Diputación, asumiría la construcción del nuevo puente que debía unir las dos orillas del río Nervión y la urbanización de la parcela destinada al Palacio de Congresos y de la Música.

En Amezola, un barrio con menos prestigio, también colaboraron la Agencia Urbana de Planificación y Ría 2000, aunque en este caso Ría 2000 adoptó un papel más protagonista. La idea inicial del Ayuntamiento era hacer una promoción de oficinas y un parque. Después de constatar que el mercado de oficinas no atravesaba por el mejor de los momentos, Ría 2000 propuso orientar el proyecto hacia la construcción mayoritaria de viviendas además del parque, redactando para ello un nuevo plan parcial que fue aprobado por el Consejo Municipal. Ría 2000 fue la empresa encargada de urbanizar los terrenos y realizar el parque. Una vez efectuada la división parcelaria se preparó un concurso entre promotores inmobiliarios. Para la organización de esta consulta se optó por no dividir el ámbito de actuación en pequeñas unidades, cosa que probablemente hubiera podido ser más lucrativa para la ciudad, y se asignó el conjunto a una sola empresa. Esta modalidad de operación simplifica las relaciones con el promotor ganador y garantiza la homogeneidad arquitectónica. Asimismo, en la ejecución de las diversas secciones del programa de viviendas se disoció la adjudicación del promotor y la de los proyectos de arquitectura, los cuales fueron contratados a través de concursos de arquitectura, modalidad que propicia una mayor calidad de los proyectos.

### *Tres intervenciones iniciales para modificar una imagen de ciudad*

Como ya se ha dicho, Bilbao arrastraba una imagen de ciudad industrial en decadencia y con un elevado nivel de contaminación. El plan contribuía a reforzar su función como centro metropolitano y proponía un cambio de base económica orientada hacia el turismo y los servicios, basado en una organización territorial que abarcaba todo el arco cantábrico.

La acción en Bilbao se concentró en tres intervenciones singulares y altamente simbólicas. En primer lugar, la construcción de un nuevo metro para mejorar la movilidad, favoreciendo la actividad y la calidad de vida de sus ciudadanos y aportando un carácter de vínculo metropolitano a la transformación de su estructura. Consciente del papel mediático de las grandes inversiones urbanas, la ciudad encar-

gó el diseño de las estaciones del metro a Norman Foster, un arquitecto de reconocido prestigio internacional cuyo proyecto ha ganado notoriedad internacional. El segundo proyecto fue el puente nuevo, obra de gran presencia visual del arquitecto Santiago Calatrava que, además de dar una imagen de modernidad al espacio central, mejora la permeabilidad entre los márgenes de la ría. El tercer proyecto fue la implantación de actividades culturales en el centro, con la construcción de dos equipamientos de escala metropolitana y atracción internacional: el Museo Guggenheim, ejecutado por el arquitecto estadounidense Frank O. Gehry como obra emblemática e imagen de la modernidad cultural que quiere transmitir el nuevo gran Bilbao, y el Palacio de Congresos y de la Música, de los arquitectos españoles Soriano y Palacios.

Hacer atractiva Bilbao como lugar de residencia y visita permitiría, como efecto inducido, captar inversión para actividades de investigación y de tecnología avanzada, actividades con un alto valor añadido. La ciudad de Glasgow años atrás había ensayado un proceso similar basado en el fomento de las actividades culturales mediante la construcción de una operación simbólica, el Museo Burrell, que dio pie a un conjunto de operaciones de renovación complementarias. En el caso de la ciudad de Bilbao la imagen cultural fue implantada mediante la construcción de un museo de arte contemporáneo de prestigio internacional. Para ello se firmó un acuerdo entre el gobierno de la ciudad y la Fundación Guggenheim de Nueva York. El edificio, acabado en piedra y titanio, ha pasado a ser el símbolo de la ciudad, identificándola con un edificio y una actividad (como la torre Eiffel transmitió a París la imagen de modernidad tecnológica e industrial). Bilbao ha pasado a convertirse en un centro cultural de escala europea, lo que ha favorecido al mismo tiempo su desarrollo turístico. Esta opción corresponde a la idea de que la cultura puede realmente contribuir a la economía de una ciudad, estimulando además la confianza de los ciudadanos en su propio potencial de desarrollo. La cultura puede aportar nuevos empleos y ser un factor de mejora de la calidad de vida, de atracción de recursos humanos altamente cualificados, inversiones y turismo.

Simultáneamente a estas tres intervenciones se preveía la edificación de un centro cultural, otros dos museos (marítimo y de ciencias y tecnología), un estadio olímpico y la ampliación de las instalaciones del palacio ferial y de exposiciones. Complementariamente, el plan estratégico promovido desde Metrópolis 30 proponía diversificar la economía de la ciudad ampliando la inversión en sus tres universidades, estimulando los estudios empresariales y técnicos e incrementando la formación profesional y permanente.

### *La coordinación institucional*

El contenido y la dinámica del proyecto urbano de Bilbao, explicado como el conjunto de procesos de planificación y de realizaciones arquitectónicas, son indisociables de los actores que participan en su definición. El plan general de intervención y su diseño institucional se basan en una participación mayoritaria del sector público en las fases de lanzamiento del proceso y en la promoción y financiamiento de intervenciones con fuertes componentes de bienes públicos o vivienda y equipamiento

social. La participación del sector privado, que en este proyecto se centra en los componentes comerciales de los desarrollos de oficinas, comercio, turismo y vivienda para grupos de ingresos medianos y altos, se enmarca en la actuación del sector público. Asimismo, el sector privado actúa como socio del sector público en la ejecución de los programas de vivienda social. A causa del tamaño e importancia del proyecto y de las dificultades económicas coyunturales, se recurrió a una forma de financiación cruzada en la que, para llevar a cabo el conjunto de las operaciones programadas (paisajísticas, culturales y de infraestructuras), se usaron los beneficios obtenidos de la comercialización del suelo recuperado. Para desarrollar este plan operativo y de financiamiento se requirió la participación de diversos niveles institucionales, atendiendo a las competencias territoriales de cada actor y a su capacidad financiera.

En primer lugar y dentro del marco de sus programas de fomento a la recuperación urbana, la Unión Europea proporcionó las primeras ayudas económicas para realizar los proyectos técnicos e interesar a otras fuentes de financiación. La incorporación de España a la Unión Europea introdujo también una visión más amplia de la idea de Bilbao metropolitano. El concepto de Bilbao como capital europea marcó dos aspectos clave del proyecto de la aglomeración. El primero, su voluntad de estar a la cabeza del espacio socioeconómico de la zona metropolitana y de ser el líder del desarrollo económico en el norte peninsular y del eje de desarrollo atlántico. El segundo, su relación con el resto de las aglomeraciones europeas con las que debería medirse, despertando su ambición de presencia internacional y su voluntad de acceder a ese nivel.

El segundo actor del proyecto fue el Gobierno central, quien hizo del área metropolitana de Bilbao una prioridad de modernización económica. Su revitalización, declarada de interés nacional, implicó a todas las administraciones y a las grandes empresas públicas estatales, en particular el puerto autónomo y la empresa del ferrocarril (RENFE), principales propietarios del suelo en la zona incluida dentro del proyecto. Además, el Estado español aportó ayudas financieras directas, una parte de la logística —concebido y financió una estructura clave del proceso: la Sociedad Ría 2000— y, sobre todo, utilizó toda su influencia sobre el puerto y la compañía de ferrocarriles para hacer trasladar sus respectivos recintos a otras ubicaciones más funcionales, liberando así una parte del suelo en el centro de Bilbao. Además, construyó, sólo o en colaboración con agentes externos, los edificios e infraestructuras que dependían de su administración.

El Gobierno vasco tuvo un papel destacado financiando una parte de las infraestructuras (el metro) o de los proyectos más representativos (Museo Guggenheim, Palacio de Congresos y de la Música) y participando activamente en los procesos de planificación: el Plan Estratégico o Plan Territorial, y el Plan General de competencia municipal pero con aprobación final por parte del Gobierno autonómico. El gobierno provincial de Vizcaya (la Diputación Foral) fue otro socio activo del proyecto. Sus competencias en materia cultural y su capacidad financiera lo llevaron a impulsar y financiar dos grandes proyectos, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y de la Música. También contribuyó al financiamiento de las infraestructuras, como el

Cuadro 3.1		Bilbao, actividades e instituciones ejecutoras
Actividad	Participantes	Equipo del proyecto
Plan Estratégico	Gobierno autonómico vasco, Diputación de Vizcaya, Metrópoli 30	Metrópoli 30 y Andersen Consulting
Plan Territorial	Gobierno vasco, Diputación de Vizcaya	Agencia Urbana de Planificación
Plan General	Municipio de Bilbao. Aprobación definitiva por la Diputación de Vizcaya y el Gobierno vasco	Agencia Urbana de Planificación
Museo Guggenheim	Gobierno vasco (50%), Diputación de Vizcaya (50%). La municipalidad de Bilbao suministra y prepara los terrenos cedidos por el Estado	Frank O. Ghery
Palacio de la Música	Diputación de Vizcaya, Gobierno vasco. La municipalidad de Bilbao suministra y prepara los terrenos cedidos por el Estado	Soriano y Palacios
Centro de negocios	La municipalidad de Bilbao organiza el concurso para definir el planeamiento de la zona de Abandoibarra, Ría 2000 hace la promoción inmobiliaria, y el sector privado financia y ejecuta las obras	Ría 2000 y Cesar Pelli
Metro	Gobierno vasco (50%), Diputación de Vizcaya (50%). La municipalidad de Bilbao participa cubriendo el déficit de explotación, ya que inicialmente debe financiar hasta el 25% de este costo	Norman Foster
Traslado del puerto	Estado, Puerto Autónomo, Ría 2000. Recuperación de los terrenos por la ciudad para los proyectos	Ría 2000
Reestructuración de las vías férreas	Estado, RENFE, Ría 2000	Ría 2000
Puente Nuevo	Diputación de Vizcaya	Santiago Calatrava
Ampliación del aeropuerto	Estado	Santiago Calatrava

metro y el puente. Además, participó activamente en los procesos de planificación (Plan Estratégico, Plan Territorial) y facilitó la labor de control jurídico y aprobación de los planes generales de los municipios implicados.

El municipio de Bilbao, que administra un territorio con una población de 370.000 habitantes, ha desempeñado un papel central en el proceso de implantación de grandes equipamientos en el ámbito definido del proyecto urbano. Sin embargo, su capacidad para financiar grandes proyectos es escasa dado su elevado endeudamiento y su dependencia financiera de otros niveles superiores de la admi-

nistración, ya sea provincial o autonómica, además del Gobierno central. Del mismo modo, sus recursos de suelo son escasos a causa de su accidentada topografía, que en su mayor parte ya está ocupada por edificaciones. Esta circunstancia hace que el municipio de Bilbao dependa de los grandes propietarios de suelo, como RENFE y el Puerto Autónomo, para liberarlo y destinarlo al programa de recuperación. Políticamente, la ciudad dirige su acción prioritaria a los barrios periféricos o en dificultad, velando por que el proyecto urbano no se efectúe en detrimento de las demandas cotidianas de los habitantes. También es responsable de la planificación urbana (Plan General y planes parciales) y participa decisivamente en la redacción de otros planes de mayor envergadura (Plan Estratégico y Plan Territorial), por lo que es un actor clave del proceso al influir decisivamente en el futuro uso del suelo del conjunto de la aglomeración.

Muy pocos de los municipios del área metropolitana de Bilbao, como la ciudad de Baracaldo, con 100.000 habitantes, fueron actores directos del proceso de recuperación. Los demás permanecieron como simples espectadores, atentos a la evolución del proyecto urbano. En la ejecución de proyectos de la envergadura descrita repartidos sobre un territorio compartido por ayuntamientos independientes, el programa enfrentó el problema de que no existía una estructura administrativa común con competencias en urbanismo capaz de simplificar la toma de decisiones y favorecer la cooperación intermunicipal. A pesar de las controversias entre gobiernos central y autonómico vasco, de las dificultades de concertación municipal (fraccionada en estrategias políticas dictadas por partidos de signo distinto, a veces contrapuesto), lo ambicioso del programa y la envergadura de la transformación planteada impusieron la cooperación y la negociación, haciendo posible que cada nivel de gobierno aportara recursos complementarios (financieros, jurídicos o políticos) para ejecutar el plan.

Los dinamizadores del proceso fueron fundamentalmente la Agencia de Planificación Urbana, subordinada a la autoridad del municipio de Bilbao, y la Sociedad Ría 2000, principal operador de planificación (unidad de gestión) creado por las entidades del sector público interesadas en el proyecto (Estado y colectividades territoriales). La primera función de la Agencia de Planificación fue redactar el Plan General de Bilbao y los consiguientes planes de desarrollo sectorial para dirigir el crecimiento físico futuro de la ciudad mediante los instrumentos reglamentarios en vigor. Una segunda función fue poner en ejecución los principios de esta planificación adaptándolos a la evolución de las necesidades del proyecto y a un contexto económico en proceso de cambio. Su área territorial de referencia era la aglomeración metropolitana, donde aseguraba una función de promoción urbanística y de negociación con los grandes promotores.

La creación en 1991 de una estructura asociativa, Metrópoli 30, vinculando las entidades civiles metropolitanas a la dirección política de la ciudad, supuso cumplir el objetivo de dar una identidad, una motivación común al proyecto de aglomeración, y al mismo tiempo de ganar una amplia adhesión de la sociedad local. Asimismo, esta confluencia de intereses debía favorecer la movilización del poder económico privado. Metrópoli 30 (en referencia a los 30 municipios del área metro-

politana de Bilbao) nació con el fin de definir y ejecutar el Plan Estratégico y movilizar el máximo de recursos del conjunto de la aglomeración. Esta asociación fue creada por iniciativa del poder público local con el objetivo de integrar a la sociedad civil más representativa de Bilbao al proyecto de recuperación del área metropolitana. Metrópoli 30 reunió a un centenar de socios entre instituciones públicas y privadas. Los socios institucionales públicos incluían el Gobierno vasco, la Diputación de Vizcaya y el conjunto de los municipios de la aglomeración metropolitana. Los socios del sector privado incluían grandes empresas, bancos y fundaciones, la Cámara de Comercio, la sociedad para la promoción y la reconversión industrial, la autoridad portuaria de Bilbao, el Consorcio de Aguas, la feria internacional de exposiciones y el parque tecnológico, entre otros.

### *Metrópoli 30: sociedad local y de identidad del proyecto*

El Gobierno vasco y la Diputación de Vizcaya financiaron en 1990 un estudio prospectivo para preparar el plan de recuperación del conjunto metropolitano. Para ello se usó la metodología de planificación estratégica, un sistema de concertación de intereses basado en el análisis de las opciones de desarrollo económico que tiene la aglomeración. El Plan Estratégico, preparado con la asesoría de Andersen Consulting Plan, fue ampliamente difundido en un documento destinado en parte a la comunicación y en parte al mercadeo. Este Plan adquirió el rango de carta fundacional del proyecto. Un equipo de la Universidad de Deusto compuesto por economistas, urbanistas y sociólogos fue designado para evaluar periódicamente el avance del Plan. En sus informes anuales de los progresos realizados, la Universidad aborda cuatro grandes temas con arreglo a diversos indicadores: el avance del proceso de recuperación; el estudio de la evolución del proceso para identificar tendencias; el análisis de la posición de Bilbao en el marco nacional e internacional; y el índice de interés de los ciudadanos. Sus conclusiones se ponen en conocimiento del público para su examen y se utilizan como una forma de control institucionalizada de la acción de los agentes involucrados en el proceso de recuperación.

La población no tomó parte activa en las primeras fases del proyecto. Fue informada mediante la exposición de maquetas y la difusión de numerosos documentos sobre el plan de recuperación de la ciudad. Una vez lanzado el proceso de recuperación, el municipio de Bilbao inició una política de comunicación de gran envergadura por medio de anuncios publicitarios difundidos por radio y por la televisión local. Los procedimientos de consulta pública, bajo la forma de información captada por los consejos de los barrios, recogieron las quejas y observaciones de la población en el perímetro que afectaba a cada operación, procedimiento similar al empleado en otros países europeos.

La función esencial de Metrópoli 30 es promover una visión de largo plazo orientadora del desarrollo de la aglomeración metropolitana. Su estructura es pequeña, de una docena de empleados permanentes, la mayoría trabajando en campos vinculados a la comunicación y la mercadotecnia. Su función es doble; por un lado vende la imagen de Bilbao al exterior, principalmente en el ámbito internacional, y

por otro informa a la sociedad civil local a través de numerosas publicaciones, como los balances anuales e informes especializados. Se pretende atraer capitales internacionales a Bilbao, principalmente en el área de la informática, y exportar la experiencia adquirida en planificación estratégica y gestión urbana. Impulsada por los partícipes públicos, la asociación está actualmente financiada por el sector oficial en dos tercios, el cual progresivamente se ha convertido en mayoritario.

Metrópoli 30 desempeña también el papel de consejero de las autoridades competentes en materia de planificación. Para ello inicia los estudios e investigaciones socioeconómicas necesarias para la ejecución del Plan Estratégico, como por ejemplo, el programa de descontaminación y protección del medio ambiente. Se convierte además en una estructura de evaluación de proyectos específicos. Este es el caso de las presiones que ejerció para que las compañías que se instalen en Abandoibarra sean sociedades de servicios avanzados. Con este tipo de actividades asegura que los proyectos son los adecuados a la filosofía del plan de recuperación, haciendo prosperar una de las líneas estratégicas de convertir Bilbao en una ciudad de servicios avanzados.

El papel de Metrópoli 30 en la integración y movilización de la sociedad civil vasca es importante. Ello implica sobre todo crear redes de participación y proveer ámbitos de debate que involucren al conjunto de la población, es decir, a las capas medias y altas de la sociedad local: asociaciones de comerciantes, ingenieros, jóvenes empresarios y estudiantes, colegios de arquitectos, aparejadores y notarios, fundaciones, diarios y prensa local. El sistema de divulgación de la información y las actividades de la asociación, basado en métodos de gran impacto mediático ciudadano, se ve complementado por la concertación directa con la población. La prensa local, muy estructurada en el País Vasco, es uno de los espacios fundamentales en donde se organiza el debate público.

### *Bilbao Ría 2000*

Bilbao Ría 2000 es una sociedad constituida en 1993 para coordinar el Gobierno central con los poderes locales vascos a fin de poner en marcha los grandes proyectos urbanos planteados en el proyecto de recuperación de Bilbao (véase también el capítulo 5). Su constitución fue financiada en un 50% por el Estado y en otro 50% por las instituciones vascas. El capital inicial de la sociedad era de 300 millones de pesetas (US\$1,80 millones) y contó con recursos financieros procedentes de la cesión de suelo perteneciente a empresas públicas dependientes del Estado español (fundamentalmente, Puerto Autónomo y Ferrocarriles RENFE).

A partir de suelo bruto, la sociedad Bilbao Ría 2000 planifica, reestructura, urbaniza y revende las parcelas a los promotores (públicos o privados) en el marco de proyectos existentes o futuros. Ría 2000 tiene tres grandes funciones. La primera es estratégica, vinculada a la dimensión política de su acción y del proyecto. En tanto que gestor, busca el consenso político, sin que ello condicione sus intervenciones futuras. Su primera estrategia es conseguir un éxito dentro del municipio de Bilbao para más tarde extender su actividad sobre territorios metropolitanos más vastos. La

segunda es obtener el control financiero de la urbanización. Vende las parcelas urbanizadas a los promotores privados sobre la base de unas propiedades aportadas por los socios de Ría 2000 o negocia con las administraciones (miembros del consejo político de Ría 2000) que poseen una gran parte de los terrenos en los que se ubican los proyectos. La venta de las parcelas cubre la urbanización de otras parcelas. Un ejemplo de esta forma de actuación es el uso de la plusvalía de Abandoibarra para financiar la preparación de los terrenos en Amezola. La tercera estrategia es desempeñar una función urbanística y de desarrollador, y concierne a la forma en que administra los proyectos, desde la programación hasta la realización arquitectónica, integrando funciones de gestión y coordinación.

Ría 2000 empezó su intervención en la ciudad de Bilbao con el proyecto de Abandoibarra, definido como la primera acción significativa del Plan Estratégico. Su función esencial fue la de planificar y urbanizar para de este modo incrementar el valor del suelo del que disponía. Más tarde, en otro barrio menos prestigioso, Amezola, realizó los estudios financieros y redactó los contratos definiendo las obligaciones de los actores que participaban en la ejecución del proyecto. También organizó los concursos para la concepción del parque, la pasarela, el puente y demás elementos constituyentes del programa. Los proyectos fueron presentados a la población y debatidos en el seno de las organizaciones de barrio. Un arquitecto-gestor fue el encargado de materializar el proyecto de urbanización (parque, vialidad) y del control de la construcción. De este modo en Amezola, pero también en otros sectores de urbanización de Bilbao, Ría 2000 substituyó progresivamente a la Agencia Urbana de Planificación. Su trabajo consistió en definir los programas, preparar los montajes financieros de las operaciones y hacerlos viables, organizar la selección de los promotores y constructores, arquitectos e ingenieros, adaptar sus propuestas al contexto local, planificar la participación del sector público en obras de vialidad y urbanización en general, y por último efectuar las labores de control de las realizaciones de los promotores privados. Todo ello se circunscribe en una labor de gestión a modo de gerencia urbana y sin intervenir directamente en la financiación o en el negocio urbano que de esta actividad se desprende, tal y como ocurriría en el caso de haberse constituido como sociedad de economía mixta.

### *El financiamiento de las operaciones y el papel de Ría 2000*

El éxito de Ría 2000 en el financiamiento de las primeras operaciones del proyecto se basó en su capacidad de concebirlo como una operación a largo plazo sometida a cambios en los mercados inmobiliarios. Un segundo factor de éxito es su capacidad de adaptar los planes a una coyuntura variable. Esta voluntad de flexibilidad y de ajuste al mercado se manifestó en la revisión a la baja que hizo del número de metros cuadrados de oficinas y de su transformación a viviendas en el plan inicial de Abandoibarra.

El sistema de financiamiento de las operaciones fue concebido y ejecutado con el propósito de interesar a los actores privados a entrar tempranamente en las operaciones y aliviar el financiamiento público. Ría 2000 siguió la estrategia de utili-

zar un mínimo de fondos propios (subvenciones aportadas por las instituciones públicas al inicio de la sociedad). Gracias al recurso de disponer del aprovechamiento urbanístico procedente de la recalificación del suelo, pudieron establecerse acuerdos de permuta o de intercambio con los promotores y propietarios privados. Si el terreno pertenecía a un privado, antes que comprar, se le proponía llegar a acuerdos de compensación del valor del suelo por superficie para construir. Si el terreno pertenecía a empresas públicas, Ría 2000 se ocupaba de su recuperación mediante la negociación y traslado del uso industrial existente. A continuación, sobre la base de simples proyectos de urbanización, lo vendía a los promotores privados para construir oficinas y viviendas. El beneficio obtenido sirvió después para financiar la parte pública (calles, parques, servicios) o para preparar la urbanización en otros lugares de próxima comercialización. En este sentido, el proyecto de Amezola es tanto un proyecto financiero como un proyecto arquitectónico; los dos van a la par. Este modelo empresarial supuso que en 1997 el balance financiero de las acciones llevadas a cabo (viviendas, equipamientos) registrara inversiones por US\$13 millones, cantidad ampliamente cubierta por la venta de los terrenos, que significaron para la sociedad unos ingresos de US\$32 millones.

### *La relación con el sector privado*

En Bilbao, las instalaciones de las grandes empresas públicas (puerto, ferrocarriles) y las grandes industrias privadas han condicionado históricamente la evolución de la estructura de la ciudad y su paisaje urbano. Estas industrias desaparecen lentamente, pero los terrenos siguen estando limitados por las antiguas instalaciones (vías, depósitos, maquinaria) y normalmente también están contaminados. Es necesario pues reciclarlos para así introducirlos nuevamente en el mercado inmobiliario. Ría 2000 negocia, anima y regula estas actuaciones contando con la participación de los propietarios del suelo, los cuales manifiestan su conformidad a condición de obtener una fuerte plusvalía.

La reacción de las empresas constructoras privadas y particularmente de los promotores inmobiliarios ha sido ambivalente. Si bien no ha habido escasez de promotores y financiadores interesados en participar en los proyectos adelantados por la Sociedad, algunos han criticado los métodos de planificación de Ría 2000 juzgándolos como poco flexibles. Las constructoras y los promotores querrían asociarse a las operaciones desde la programación y consideran a los grandes propietarios de suelo, tales como RENFE, un factor que limita su participación. Para ellos, la estrategia de estas empresas públicas es obtener el máximo provecho de estas operaciones para desentenderse más tarde del resultado de la promoción. Los promotores han manifestado su preferencia por la creación de estructuras mixtas, el tipo de sociedades de economía mixta (SEM), para futuras operaciones. Esta evolución del proceso de recuperación de Bilbao es posible y se está gestando. El Plan Territorial propone (tomando como referencia Barcelona y su experiencia de los Juegos Olímpicos de 1992) la asociación de ciertas empresas de promoción a través de un *holding* que coordinaría la sociedad de gestión. En este escenario, Metrópoli 30 aporta su capaci-

dad para atraer capitales privados, a la vez que se implantan otras fórmulas para asociar a los propietarios de suelo, los promotores inmobiliarios y los inversores en general. La creación en 1996 de Bideak, sociedad pública encargada de recoger y estimular las participaciones privadas en la planificación y financiamiento de infraestructuras, fue el primer signo en esta dirección.

### **Desarrollo del Eix Macià en Sabadell**

La oportunidad ofrecida por la disponibilidad de un amplio paño de suelo central no desarrollado permitió a la ciudad de Sabadell llevar adelante un programa urbanístico con impacto sobre la economía de la ciudad. El proyecto de desarrollo del Eje de la Avenida de Francesc Macià hizo posible implantar en el centro de la ciudad edificaciones modernas atractivas a las actividades terciarias avanzadas, al tiempo de desarrollar zonas verdes cuya ejecución estaba programada hacía décadas. Las nuevas edificaciones en el Eix Macià (Eje Macià) trajeron actividades que prestan servicios a toda la comarca del Vallés, de la cual Sabadell es el principal centro de servicios, compensando así el impacto económico negativo que representó la salida de Sabadell de la industria textil tradicional.

Cabe destacar tres características del proyecto examinado. El papel catalizador desempeñado por la municipalidad, que consolidó la propiedad del suelo a través de un largo proceso de negociación con los propietarios. Segundo, que los componentes públicos del programa urbanístico fueron ejecutados por la municipalidad en asociación con el Gobierno de Cataluña, quien intervino subsidiariamente por la importancia del proyecto para el desarrollo equilibrado de la región metropolitana de Barcelona, dentro de cuya área de influencia se encuentra Sabadell. Finalmente, un bien pensado programa de licitaciones e incentivos otorgados a través del valor del suelo permitió involucrar a capitales privados en la ejecución de las inversiones inmobiliarias.

#### *La ciudad de Sabadell*

Sabadell se encuentra situada a unos 23 kilómetros del centro de la ciudad de Barcelona, en el área de influencia de su región metropolitana. Es la capital de la comarca del Vallés Occidental, que agrupa 23 municipios, con una superficie de 580 km<sup>2</sup> y una población de unas 750.000 personas. Sabadell es nudo de comunicaciones ya que por ella pasan dos autopistas y dos líneas de ferrocarril (Ferrocarrils de la Generalitat y RENFE) que tienen cinco estaciones dentro de la ciudad. Tiene además un aeropuerto que es base de helicópteros y de aviación privada. Administrativamente, la ciudad se divide en nueve distritos y su morfología urbana está formada por el núcleo primitivo alrededor de la plaza Mayor, los ensanches de la segunda mitad del siglo XIX, que son los sectores construidos en la época de máximo crecimiento de la ciudad, y las urbanizaciones periféricas más recientes. El centro histórico de Sabadell reúne la mayoría de actividades de la ciudad, es el principal centro comercial de la población y el lugar de residencia de un 12% de los sabadellenses.

La reconversión industrial causada por la internacionalización de la economía española y de Cataluña, las nuevas demandas del mercado y la transformación tecnológica forzó a las grandes industrias (mayoritariamente textiles), que ocupaban manzanas enteras de la ciudad, a abandonar el núcleo urbano para establecerse a las afueras, con nuevas y más eficientes instalaciones. Debido a la reducida extensión del territorio municipal de Sabadell, disminuido aún más por las condiciones topográficas de los márgenes del río Ripoll, las industrias que salieron de la ciudad se establecieron en terrenos ubicados en municipios vecinos. Con las fábricas, un gran número de trabajadores especializados abandonó la ciudad. Sabadell de este modo inicia un proceso de decadencia y pérdida de peso económico, reteniendo además a una población activa que no tenía el grado de especialización requerido por la nueva industria.

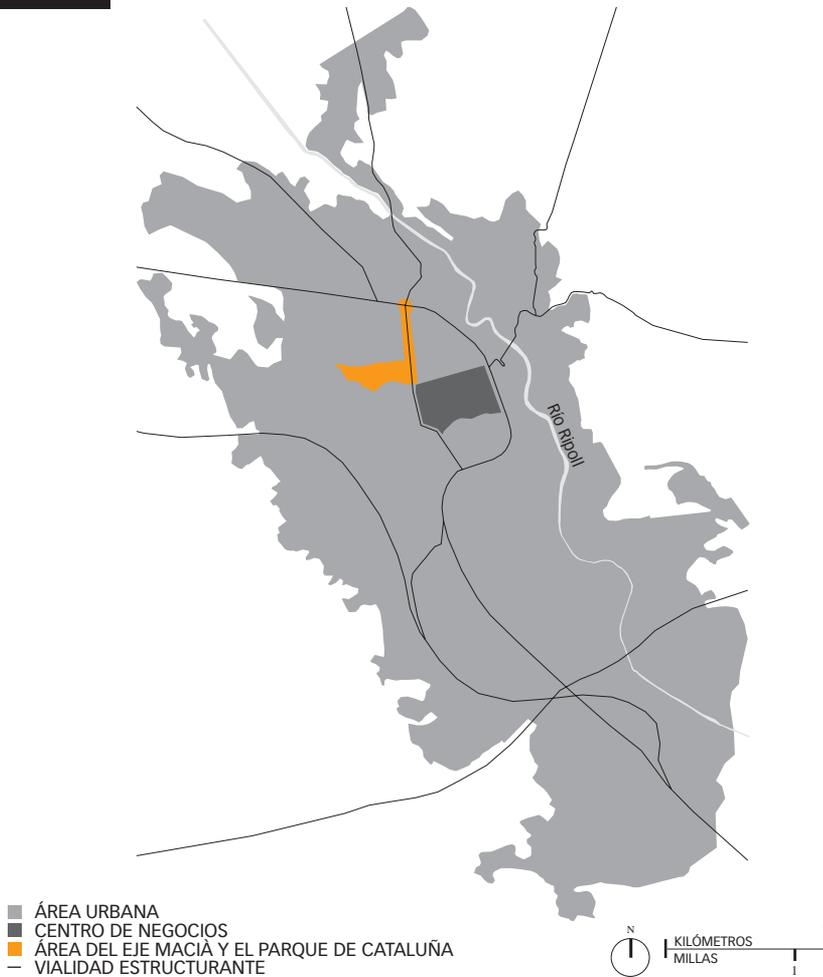
A finales de los años 1970 una amplia zona de Sabadell, entre la plaza de Cataluña y la masía de Can Rull, se había mantenido libre de edificación. La poca presión de desarrollo se debía a las condiciones topográficas y a la deficiente urbanización. La presencia de una riera y unos terrenos de huerta daban al sector un carácter marcadamente de suburbio. Del otro lado, más al norte, la ciudad había crecido durante los años 1950 y principios de 1960 con barrios marginales, mayoritariamente de autoconstrucción. En definitiva, se trataba de una zona devaluada pero con posibilidades de desarrollar un rápido proceso de revalorización o ser objeto de procesos especulativos por parte de los propietarios en el momento en que se superara la etapa de recesión económica que se vivía en los años 1980.

### ***Génesis del Proyecto Urbano del Eix Macià: el control del suelo por parte de la municipalidad***

El Plan General de Sabadell y Comarca, aprobado en 1978, calificaba la zona del Eix Macià y actual parque de Cataluña como suelo urbanizable programado, de carácter residencial denominado "Sector Parc de Catalunya". En este sector de planeamiento se proyectaba desde el Plan General de 1928 crear un parque de dimensión reducida. Una vez aprobado el Plan General de 1978 —y como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva ley del suelo de 1976—, para poder urbanizar los propietarios de la zona debían hacer cesiones y obras de infraestructura que juzgaron excesivas. Dichos propietarios se consideraron en una situación de desventaja respecto a los promotores de otros barrios de Sabadell que sólo unos pocos años antes habían podido construir sin hacer las mínimas obras de urbanización. Se trataba de 22 propiedades en un mismo ámbito de planeamiento y ninguna de ellas por sí sola tenía una superficie suficiente para llevar adelante la iniciativa de promoción. Además, la mayoría de las fincas pertenecía a más de tres personas y en casi todos los casos el traspaso de las propiedades había sido el resultado de herencias. La consecuencia de esta situación de tenencia de la tierra fue que los propietarios no consiguieron organizarse para formar la junta de compensación que se requería para hacer progresar el plan parcial para el área.

Al tratarse de suelo urbanizable programado, cuyo sistema de ejecución era privado y no público, el planeamiento vigente no permitía otra forma de adquisi-

Figura 3.7



**El desarrollo del Eix Macià ofreció a la ciudad de Sabadell la oportunidad de completar un proyecto de áreas verdes e incorporar espacio de oficinas de nueva creación que atrajeron nuevas actividades de servicio al centro de la ciudad.**

ción de las fincas que no fuera mediante la compra directa. Así pues, y como primera medida, se trataba de modificar estos parámetros para hacer posible la intervención pública, con objeto de que en una segunda fase pudiera ser aplicada de forma generalizada la expropiación forzosa. A finales de 1979 y principios de 1980 se inician las conversaciones con los diferentes propietarios para alcanzar acuerdos de compra del suelo por parte del municipio. Las adquisiciones se hicieron basándose en la califica-

ción urbanística de las fincas, es decir, suelo urbanizable programado. De este modo, el Ayuntamiento hacía una estimación de los terrenos según la valoración urbanística que establecía el Reglamento de Gestión (artículo 105 de la Ley del Suelo de 1976), es decir, en función del aprovechamiento urbanístico que les correspondía. En 1983 se habían escriturado a favor del Ayuntamiento 25,85 hectáreas sobre una superficie del ámbito delimitada por el Plan de 43,25 hectáreas. En mayo de ese mismo año existían ofertas pendientes de aceptación por el Consejo Municipal y de disponibilidad de financiación para adquirir otras 4,06 hectáreas. Así, tras cuatro años de gestión, el Ayuntamiento estaba en disposición de poseer hasta un 70% de los terrenos. Entre 1985 y 1988 continuaron las adquisiciones, fundamentalmente en cumplimiento de compromisos que no se habían podido formalizar. Al mismo tiempo también se iniciaron las negociaciones con los propietarios que históricamente habían sido reticentes. En todo el proceso de adquisición de fincas para ser destinadas al parque de Cataluña y al Eix Macià hay una característica común: la simultaneidad entre la tramitación del planeamiento urbanístico y el diseño cuidadoso del procedimiento de adquisición (por compra o expropiación forzosa) de los terrenos necesarios para hacer viable la operación.

### *El proyecto urbano*

*La etapa preliminar del proyecto.* Los servicios técnicos del Ayuntamiento de Sabadell estudiaron diferentes propuestas de ordenación sobre la base de la "Modificación del Plan General en el Parque de Cataluña" aprobada inicialmente en 1981. En 1983 se encargaron estudios alternativos de ordenación. El primero (Fayos-Galiman, arquitectos) proponía un frente muy potente de edificación distribuido con regularidad a lo largo de la actual avenida de Francesc Macià. El otro estudio (Blanquer-Graner, arquitectos) defendía una ordenación volumétrica menos estricta, sustentada en una distribución de volúmenes singulares a ambos lados de un eje serpenteante.

*Concurso de ideas para el parque de Cataluña.* El concurso de ideas para el parque de Cataluña fue convocado el 30 de octubre de 1984. En la presentación, el alcalde destacó ante los concursantes la importancia del parque para consolidar un nuevo espacio de centralidad urbana, la necesidad de resolver la circulación viaria en la zona norte de la ciudad y la voluntad de crear un conjunto de espacios verdes al norte de Sabadell. Como resultado del concurso se encargó el proyecto a los arquitectos Batlle y Roig.

*Primer anteproyecto de ordenación del Eix Macià.* El Ayuntamiento de Sabadell encargó a los arquitectos Bardají y Teixidor la redacción de un anteproyecto de ordenación de la avenida de Francesc Macià. Los autores plantearon para la avenida un carácter de eje viario supramunicipal, a la vez que vía urbana, en donde se daba preferencia a la circulación peatonal. El estudio de tráfico elaborado en 1981 avalaba esta solución en función de los flujos previstos. En este proyecto, presentado en 1986, la avenida es el eje categórico de la ordenación así como de todo el espacio público. El trazado es rectilíneo, con una mediana que marca la línea de unión entre las dos plazas de España y Cataluña, situadas respectivamente al norte y al sur, y que

Figura 3.8



Foto: CODEM, Consorci per al Desenvolupament de l'Eix Macià (1995).

La perspectiva aérea del futuro Eix Macià, en el norte de la ciudad de Sabadell, muestra los distintos usos de suelo que rodean el área del proyecto: vivienda de protección oficial en la parte superior derecha e inferior izquierda; industrias textiles en decadencia en la parte inferior derecha; y viviendas suburbanas en la parte superior izquierda. En el centro de la fotografía, la avenida Macià, eje del nuevo conjunto urbano, cruza los terrenos. En la parte superior central, obsérvense los escarpados terrenos que se destinarían al parque de Cataluña.

indican los límites del Eix Macià. El entorno de los cruces con las avenidas de Lluís Companys y de los Paraires es un elemento singular, con la presencia de una torre de 22 pisos. En el sector de la Creu Alta, la avenida se estrecha hasta 40 metros y se proyecta una rambla central entre la calle del Pont y la plaza de la Concordia. El anteproyecto Teixidor-Bardají ante todo confirma la opción de una avenida completamente recta entre las dos plazas.

*Modificación del Plan General.* En 1979, el Ayuntamiento ya había iniciado la tramitación de una modificación apoyada en un nuevo plan parcial del denominado "Sector Parc de Catalunya" con objeto de ampliar la zona destinada a parque. En enero de 1987 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el documento de Exposición de Criterios y Objetivos de la Modificación del Plan General de Ordenación de los Muni-

cipios de la Comarca de Sabadell, en el área de la plaza de Cataluña-avenida de Francesc Macià. Posteriormente, en diciembre de 1987, y por motivos de estrategia del planeamiento, se aprobó otro documento similar al anterior referido al ámbito de la avenida de Francesc Macià entre la avenida de los Paraires y la plaza de la Concordia, con incidencia en el entorno de la calle Estruch y en la parte oeste del barrio de la Creu Alta. Estos dos documentos definieron el ámbito de desarrollo urbanístico. Sobre ellos se establece asimismo la base reglamentaria de transformación del sector urbano, pasando de ser una zona de la ciudad de apariencia marginal a otra caracterizada por su potencial como polaridad comarcal.

Los objetivos básicos de la modificación del planeamiento fueron: la reordenación urbanística de los sistemas generales; la calificación del suelo para posibilitar la creación del parque de Cataluña; y la apertura del vial que, haciendo caso omiso del Plan General entonces vigente, conectase directamente la plaza de Cataluña con la plaza de España. Por motivos de facilidad de gestión y de integración de las edificaciones existentes, se dividió el Sector en dos ámbitos.

El primer ámbito definido en el área de la plaza de Cataluña, denominado avenida de Francesc Macià-1, tenía 42,5 hectáreas, era suelo urbanizable y en él no existía prácticamente ninguna edificación. Sobre este ámbito se había redactado un plan parcial aprobado definitivamente en 1977 cuyos criterios fueron recogidos por el Plan General de 1978, que mantenía como urbanizable la clasificación del suelo. Los objetivos de la modificación para este ámbito Francesc Macià-1 fueron:

- Cambio de clasificación del suelo, pasándolo a suelo urbano.
- Delimitación del área del parque de Cataluña.
- Reordenación de las vías, facilitando la apertura del eje de conexión entre las plazas Cataluña y España.
- Incremento del suelo destinado a dotaciones públicas.
- Creación de zonas destinadas preferentemente a usos y actividades terciarias para constituir un sector de nueva centralidad urbana.

El segundo ámbito, denominado avenida de Francesc Macià-2 y delimitado por la avenida de los Paraires y la plaza de la Concordia, tenía una extensión de 4,25 hectáreas de suelo urbano con un planeamiento especial definido en parte de su área (Plan Especial Estruch y Plan Especial de Recuperación Integral Creu Alta). Los objetivos de la modificación para este ámbito Francesc Macià-2 fueron:

- La creación de una zona residencial con tolerancia de actividades terciarias para consolidar un frente alineado de edificación situado a ambos lados de la nueva avenida.
- La reserva de zonas de equipamiento y espacios verdes consecuentes con la nueva configuración residencial.
- La reordenación de un área de características singulares, situada al norte del ámbito, en la confluencia de la calle Mayor, delimitando para ello un sector específico de Plan Especial.

Durante el proceso de planeamiento y modificación del Plan se mantuvieron numerosas reuniones con los vecinos y representantes de los distritos afectados para explicarles las intenciones municipales y recoger sus sugerencias.

Figura 3.9



**La volumetría de las nuevas edificaciones del proyecto refuerzan la relación visual y funcional entre las plazas de Cataluña y de España.**

El planteamiento financiero municipal se apoyaba en la propuesta de planificación urbana y pretendía garantizar la ejecución del Plan mediante los recursos que el propio desarrollo generaba. En este sentido, el Ayuntamiento de Sabadell, como propietario y administración actuante, debía producir las plusvalías necesarias en las zonas calificadas como edificables para conseguir urbanizar el suelo, incluido el parque de Cataluña, y también para adquirir a precio justo el resto de los solares edificables que todavía no eran de titularidad pública en el momento de la redacción

del Plan. Las características de la modificación del sector avenida de Francesc Macià 1 reflejan los objetivos marcados desde el municipio. La reserva de suelo para la construcción del parque de Cataluña llegó a ser de 26,8 hectáreas, equivalente al 64% de la superficie del ámbito, lo que supuso un incremento de más del 100% de la superficie de suelo prevista en el Plan Parcial de 1977. Paralelamente, la reducción de suelo destinado a edificación privada alcanzó el 80% respecto al límite fijado en el mismo Plan Parcial.

Finalmente la modificación del Plan concluyó con la definición de dos nuevas zonas que no habían sido previstas en el Plan General y que facilitaban la implantación de edificios con usos terciarios, los cuales fueron situados en el frente opuesto a la fachada del parque de Cataluña. También en el mismo frente de la avenida de Francesc Macià se delimitaron unas zonas con predominio residencial, pero con usos compatibles de carácter terciario. Los equipamientos y dotaciones, se situaron junto al parque para consolidar un área de frecuentación continua y a la vez alternativa al resto de las actividades de gestión privada.

Una vez definidas las modificaciones del Plan General, y por tanto delimitadas todas las parcelas, con las líneas de edificación, coeficientes de constructibilidad y usos parcela por parcela, se encargó un estudio volumétrico a los arquitectos Garcés y Soria con miras a disponer de una propuesta global que resolviera eficazmente los contenidos y la imagen urbana, al tiempo que elaborase criterios de orden y construcción. El estudio volumétrico se convirtió en una guía para los desarrollos inmobiliarios que debían ejecutarse en los distintos solares. El Plan General preveía que cada parcela de tierra se desarrollase partiendo de un estudio de detalle que definiera los parámetros físicos y de usos. A partir de este momento pudo iniciarse la organización de los concursos públicos para la venta de las parcelas.

### *La puesta en operación*

*La iniciativa municipal y el convenio con la Generalitat de Catalunya.* Cuando en 1989 el Ayuntamiento consiguió consolidar el 80% de la propiedad del parque y del Eix, la iniciativa municipal se concretó simultáneamente en dos campos: el planeamiento y la gestión. El año 1989 se caracterizó por la superación de la crisis económica e inmobiliaria en la región metropolitana de Barcelona, tanto por una situación económica expansiva como por un contagio con la euforia constructiva de Barcelona durante la preparación y ejecución de los Juegos Olímpicos. Sin embargo, en Sabadell seguía preocupando la crisis endémica del sector textil, la industria dominante de la ciudad desde mediados del siglo XIX. Por otro lado, el municipio mantenía su temor de que la ciudad cayera en un proceso de absorción por Barcelona y de transformación en suburbio residencial de esa ciudad. Frente a esta posibilidad real, Sabadell optó por convertirse en el centro del Vallés y, como tal, proporcionar una oferta de servicios a las personas y empresas conforme a las necesidades de todo el ámbito regional. De acuerdo con esta hipótesis, el sector terciario sería el motor de la diversificación productiva y de relanzamiento de la economía de la ciudad. Paralelamente, al dotar a Sabadell de un centro de servicios se beneficiaría también a la

industria local, con lo que esta ciudad actuaría de contrapeso a la centralidad de Barcelona y haría de referencia de equilibrio territorial para Cataluña. El municipio preparó un plan de desarrollo de la operación e impulsó las actividades de planificación que condujeron a la aprobación de las modificaciones del Plan General requeridas por el proyecto. Este documento convertía el parque de Cataluña en una zona verde urbana y favorecía la aparición del sector terciario en las cercanías de la avenida de Francesc Macià. Paralelamente se creaba un equipo de trabajo en la sociedad municipal Empresa Municipal de Viviendas Sociales (VIMUSA) para preparar la operación e iniciar los trabajos previos de comercialización. Al mismo tiempo se prepararon los proyectos técnicos necesarios para el inicio de las obras de urbanización de la avenida de Francesc Macià.

El carácter supramunicipal de la operación y especialmente el papel que se otorga a la ciudad como elemento de equilibrio territorial, así como la magnitud de la obra que suponía una carga financiera para el Ayuntamiento que difícilmente podía asumir sin un aporte de recursos, persuadieron al Ayuntamiento a buscar el apoyo del Gobierno autonómico de Cataluña, la Generalitat de Catalunya. A partir de este planteamiento se establecen las bases de una operación participada entre el Ayuntamiento de Sabadell y la Generalitat de Catalunya. Se preparó así la firma de un convenio y la creación de un consorcio para el desarrollo del Eix Macià, fijándose los objetivos de la operación, los medios financieros necesarios y el porcentaje de participación de cada uno de los dos socios. Al mismo tiempo se crearon el Consorcio Urbanístico para el Desarrollo del Eix Macià de Sabadell (CODEM) y el Instituto para el Desarrollo del Eix Macià de Sabadell (IDEMS), y se acordó reinvertir los beneficios generados por la operación en la misma ciudad de Sabadell. El Consorcio Urbanístico fue fundado contando con la participación municipal en un 68%, correspondiente al coste estimado de los terrenos del Eix Macià que aportaba al consorcio (US\$22 millones). El 32% restante fue aportado por el Instituto Catalán del Suelo (INCASOL) y correspondía a los costes de urbanización de la avenida (estimados en unos US\$8,5 millones). El Ayuntamiento y la Generalitat se repartieron los beneficios generados por la operación en la misma proporción. En cumplimiento del compromiso adquirido de reinvertirlos en la ciudad, el Ayuntamiento destinó íntegramente esas ganancias a la construcción del parque de Cataluña y de las vías perimetrales, mientras que la Generalitat se encargó de la urbanización del parque Taulí. El Consorcio coordinó las actuaciones de ambas administraciones en materia de planeamiento y urbanización.

*La gestión del proyecto.* En paralelo a la fundación del CODEM, el municipio creó el Instituto Municipal para el Desarrollo del Eix Macià y del Parc de Catalunya (IDEMS), donde se reunió a los representantes de todos los grupos políticos incluidos en el Consejo Municipal, al que delegó la coordinación y dirección del proyecto. El Consejo encomendó al Instituto que utilizara el proyecto del Eix Macià para conseguir tres grandes objetivos:

- Un objetivo urbanístico, que consistía en ordenar físicamente un sector de la ciudad, fundamentalmente abrir un nuevo eje vial de comunicación norte-sur y vincular al proyecto los disgregados barrios vecinos.

Figura 3.10

Foto: CODEM, Consorci per al Desenvolupament de l'Eix Macià (1995).



La maqueta del proyecto del Eix Macià muestra el trazado lineal elegido para la avenida uniendo la plaza de Cataluña (parte inferior derecha de la foto) con la plaza de España (parte superior fuera de la foto). A la izquierda se ve el parque de Cataluña, que ocupa más del 60% del suelo disponible, y a la derecha, los proyectos inmobiliarios nuevos para usos terciarios: oficinas, comercio y recreación, y vivienda.

- Un objetivo ciudadano, el de urbanizar el parque de Cataluña, en cumplimiento de la antigua reivindicación vecinal de convertir las 40 hectáreas de montaña en un gran espacio público.
- Un objetivo estratégico de ciudad, creando un centro terciario a escala regional como área económica de influencia y capital real del Vallés, en definitiva, un potente centro comercial, de servicios y de negocios.

El IDEMS se constituyó de este modo en el órgano político de dirección del proyecto. Para dirigir la gestión comercial de venta de las parcelas a promotores privados, el IDEMS contrató los servicios de la Empresa Municipal de Viviendas Sociales VIMUSA, especializada en la gestión del suelo y habituada a establecer contacto con promotores y constructores inmobiliarios. La gestión comercial consistía en hacer promoción entre los posibles compradores, establecer los mecanismos de selección entre los interesados y presentarlos al CODEM.

*La gestión comercial.* Los primeros estudios indicaron que el principal problema de la operación del Eix Macià no era precisamente obtener los casi US\$15 millones previstos para realizar la urbanización de la avenida de Francesc Macià y el parque de Cataluña, sino la inversión que significaba la incorporación a Sabadell de un conjunto de edificios destinados a usos terciarios, inexistentes hasta entonces en la ciudad. El Eix Macià, en términos de mercado, era un producto inexistente, nuevo, sin una demanda previa. La presencia de importantes zonas industriales en el conglomerado de los diez términos municipales que rodean a Sabadell hizo suponer que algunas empresas allí ubicadas desearían tener sus oficinas en una zona urbana dotada de servicios. Sin embargo, era imposible saber de antemano cuál sería el nivel de acogida de esta nueva oferta.

Se estableció un proceso de comercialización que se iniciaba con la implantación de una gran tienda por departamentos como elemento de atracción regional y motor de la operación Eix Macià, para seguir con las oficinas y otros comercios, los hoteles de negocios y finalmente las viviendas. La tienda por departamentos debía garantizar la vocación urbana del sector, evitando los modelos de centro comercial de suburbio tan frecuentes en la zona. Las negociaciones con el Corte Inglés (principal cadena española de tiendas por departamentos) se llevaron a término en el momento en que se definía la volumetría de los edificios del Eix Macià. Al estudio de volumetría se incorporaron los parámetros técnicos de los grandes almacenes, que ayudaron a definir el terreno más adecuado para ubicar la tienda por departamentos.

La adjudicación de parcelas destinadas a hoteles y oficinas se hizo mediante concursos públicos que incluían proyectos arquitectónicos y de gestión de las galerías comerciales situadas en la planta baja. Los criterios aplicados daban preferencia a: la idea de galerías comerciales en lugar de una simple suma de tiendas; una gestión conjunta de los estacionamientos; una buena resolución de las circulaciones verticales en los edificios de oficinas; la presencia de inversores locales, y, finalmente, la combinación de las ofertas de las propuestas para las diferentes parcelas. Los aspectos económicos de las ofertas no fueron prioritarios en el momento de seleccionar los operadores inmobiliarios, si bien tampoco existieron grandes diferencias entre las ofertas recibidas.

Desde los primeros momentos de la elaboración del programa de usos del Eix Macià se había señalado la conveniencia de contar con una multisala de proyección cinematográfica. Esta instalación aseguraba la atracción del público y la ocupación del espacio y los servicios en horas nocturnas y fines de semana. En la primera fase ninguno de los proyectos propuestos contemplaba esta posibilidad. La necesidad de disponer de un establecimiento de estas características aconsejó que antes de la comercialización de la última parcela disponible se hiciera un anteproyecto a partir del cual convocar el concurso de venta. La licitación permitió identificar al futuro propietario del local multisala. Sobre esta base, se llevó a cabo el concurso para vender la parcela que acogería la sala y destinar el resto de la edificación a viviendas, con lo cual se finalizó la operación mixta de compraventa y permuta.

El carácter emblemático de la torre situada entre los hoteles y el Corte Inglés, destinada a uso de oficinas, llevó al IDEMS a mantener esta parcela al margen

Figura 3.11



Foto: CODEM, Consorci per al Desenvolupament de l'Eix Macià (1995).

**El proyecto Eix Macià, en fase avanzada de ejecución.**

de la convocatoria de los concursos, de modo que se quedó sin comercializar hasta encontrar un proyecto singular que mereciera este destacado emplazamiento.

*El cambio estratégico de la ciudad. El Eix Macià, un espacio de nueva economía en Sabadell*

El Eix Macià podría considerarse simplemente como la apertura de una vía de comunicación norte-sur para potenciar la nueva expansión de la ciudad. Pero si se analiza en términos más estrictos, la construcción del Eix Macià ha resultado una opción estratégica de la ciudad de Sabadell consistente en orientar una política de regeneración y renovación de su suelo y de sus opciones económicas hacia la creación de un

área comercial, terciaria y de servicios destinada a dar cobertura a toda la comarca. El Eix Macià, aun siendo una operación inmobiliaria, debe entenderse ante todo como una plataforma de renovación de la estructura económica de la ciudad con actividades del sector terciario avanzado para sustituir las obsoletas instalaciones industriales y del terciario tradicional. De este modo, a lo largo de más de un kilómetro de longitud se ha creado un tejido económico moderno que cubre una superficie de cerca de 225.000 m<sup>2</sup> constituida por espacios de oficinas, tiendas de departamentos y almacenes de gran distribución, institucionales y de tiempo libre. Este es el punto de partida de lo que ha de ser el futuro modelo de la ciudad, en razón del papel que Sabadell debe desempeñar como nodo de prestación de servicios dentro de la trama regional de ciudades medianas.

De todo ello se desprende que el Eix Macià ha introducido en la ciudad vectores de modernidad (grandes almacenes, multicines, comercio especializado, galerías comerciales, oficinas y espacios del terciario avanzado) mediante la creación de una nueva polaridad urbana o área de nueva centralidad que completa y complementa la ya existente en el núcleo histórico de la población. La dimensión económica de esta transformación urbanística debe entenderse en el contexto de una realidad territorial en donde el Vallés, y más concretamente el Vallés Occidental, toma una excepcional dimensión geográfico-estratégica. Este centro regional, al optar por constituirse en ámbito terciario (el 47,7% de la superficie total proyectada será ocupada por este sector) dentro de la estrategia de reactivación y de crecimiento de la ciudad, es previsible que represente para Sabadell un importante relanzamiento del empleo y los negocios, además de la consolidación de una forma de vida con hábitos de ocio, consumo y de calidad ambiental actualizados. Paralelamente a la creación de actividades *ex-novo*, mayoritariamente de trascendencia supramunicipal, la operación ha supuesto también la descentralización de las actividades del centro tradicional y, con ella, el desdoblamiento de una estructura exclusivamente destinada hasta este momento a los servicios urbanos tradicionales.

## Capítulo 4

# La recuperación de áreas urbanas deterioradas

En América Latina, posiblemente el problema más común que enfrentan los gobiernos municipales interesados en la rehabilitación urbana es la recuperación del tejido social, la economía y la estructura física de un área deteriorada o subutilizada. En este tipo de proyectos el objetivo no es poner en uso activos abandonados, como en los programas analizados en el capítulo 2, ni modificar la tendencia de crecimiento del área central de una ciudad, como en los casos discutidos en el capítulo 3. Estos proyectos, denominados para los efectos de este análisis programas de recuperación de áreas urbanas deterioradas, se proponen cambiar la tendencia de deterioro y abandono de toda una área de la ciudad. La iniciativa puede incluir intervenciones como las analizadas en los capítulos anteriores, que se ocupaban de proyectos de recuperación de instalaciones abandonadas o inversiones para promover una determinada dirección de crecimiento en la ciudad, pero para abordar el problema que se analiza en este capítulo, esas intervenciones son sólo instrumentos y no el foco central de la operación de recuperación. Otra característica distintiva de este tipo de intervenciones es que para estas operaciones generalmente no se elabora un proyecto urbano determinado —instrumento que permite visualizar el valor que tendrá un determinado sitio una vez desarrollado—, sino que el esfuerzo de planificación se centra en coordinar diversos instrumentos de inversión pública, incentivos, información y control del desarrollo urbano, para promover en el sector privado inversiones coherentes con el desarrollo buscado para el área.

Los casos analizados brindan ejemplos de los múltiples instrumentos que se pueden poner en juego para lograr estos objetivos. En un intento de mejorar el uso de las áreas infrautilizadas localizadas en el amplio primer anillo de crecimiento de la ciudad en torno a su centro tradicional, la municipalidad de Santiago de Chile se propuso ejecutar un programa para fomentar los usos residenciales en esas áreas,

para lo que coordinó la aplicación de un conjunto de instrumentos públicos que mezclaban una normativa generosa de uso del suelo y edificación que permite niveles altos de aprovechamiento del suelo, muy favorables a los promotores inmobiliarios, con el uso de un subsidio a las viviendas en áreas de remodelación concedido por el Gobierno central. Asimismo, hizo inversiones para el mejoramiento del espacio público y promovió la remoción de actividades que deterioraban el entorno urbano del centro y desincentivaban usos residenciales. En el caso de la zona este del centro de Washington, D.C., conocida como Penn Quarter, el gobierno de la ciudad combinó tres instrumentos para apoyar a los inversores privados pioneros: exenciones tributarias para proyectos que recuperaran edificios patrimoniales o que incluyeran actividades culturales; implantación de una zona de fomento de negocios, y garantías públicas para el endeudamiento contratado por la organización que organizó y financió el nuevo Centro de Convenciones en el área en proceso de recuperación. La municipalidad de Quito, por su parte, fue aún más lejos creando una empresa de capital mixto para emprender operaciones comerciales pioneras que demostraran la viabilidad de negocios inmobiliarios en el centro histórico de la ciudad. Esas acciones se coordinaron con inversiones públicas en la preservación de edificios patrimoniales, la mejora de la accesibilidad al centro y el mejoramiento y regulación del uso de los espacios públicos. En general, todos estos instrumentos e inversiones se proponen vencer la reticencia de los inversores privados a intervenir en zonas usualmente consideradas como de alto riesgo para las inversiones inmobiliarias.

El análisis detallado de los casos seleccionados nos proporciona pistas sobre los desafíos a los que hay que hacer frente en la planificación y ejecución de intervenciones orientadas a recuperar toda un área deteriorada de una ciudad. Ese análisis muestra la complejidad del problema abordado y de las acciones que hay que emprender y es particularmente pertinente para las ciudades de América Latina, ya que prácticamente todas ellas tienen amplias áreas centrales deterioradas o subutilizadas y muchos gobiernos locales están activamente promoviendo su recuperación. La ciudad de São Paulo está acelerando y ampliando sus intervenciones para recuperar el centro tradicional de la aglomeración metropolitana, que ha perdido dinamismo por el traslado de muchas actividades económicas a las áreas de nueva centralidad. La municipalidad de Lima, por su parte, está embarcada en un programa de recuperación de los espacios públicos del área fundacional de la ciudad, el llamado Damero de Pizarro, primer paso para la recuperación del vasto territorio del centro histórico declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, el cual también incluye los Barrios Altos y las tierras situadas en la orilla opuesta del río Rimac. Otros esfuerzos de recuperación de áreas centrales deterioradas incluyen zonas de gran valor patrimonial, como la Ciudad Vieja de Montevideo, en Uruguay, los centros históricos de Salvador de Bahía, Recife y Olinda, en Brasil, y el centro histórico de Ciudad de México. Otros programas abordan áreas centrales deterioradas que, sin tener valor patrimonial, tienen gran valor de uso y capacidad de acoger actividades económicas y residenciales, como la zona portuaria de Rio de Janeiro, en Brasil, el barrio sur de Buenos Aires, en Argentina, la zona del Malecón de Guayaquil, en Ecuador, o las tierras de la ribera norte del río Bío Bío en la ciudad de Concepción, en Chile.

## La zona Este (Penn Quarter) de Washington, Distrito de Columbia

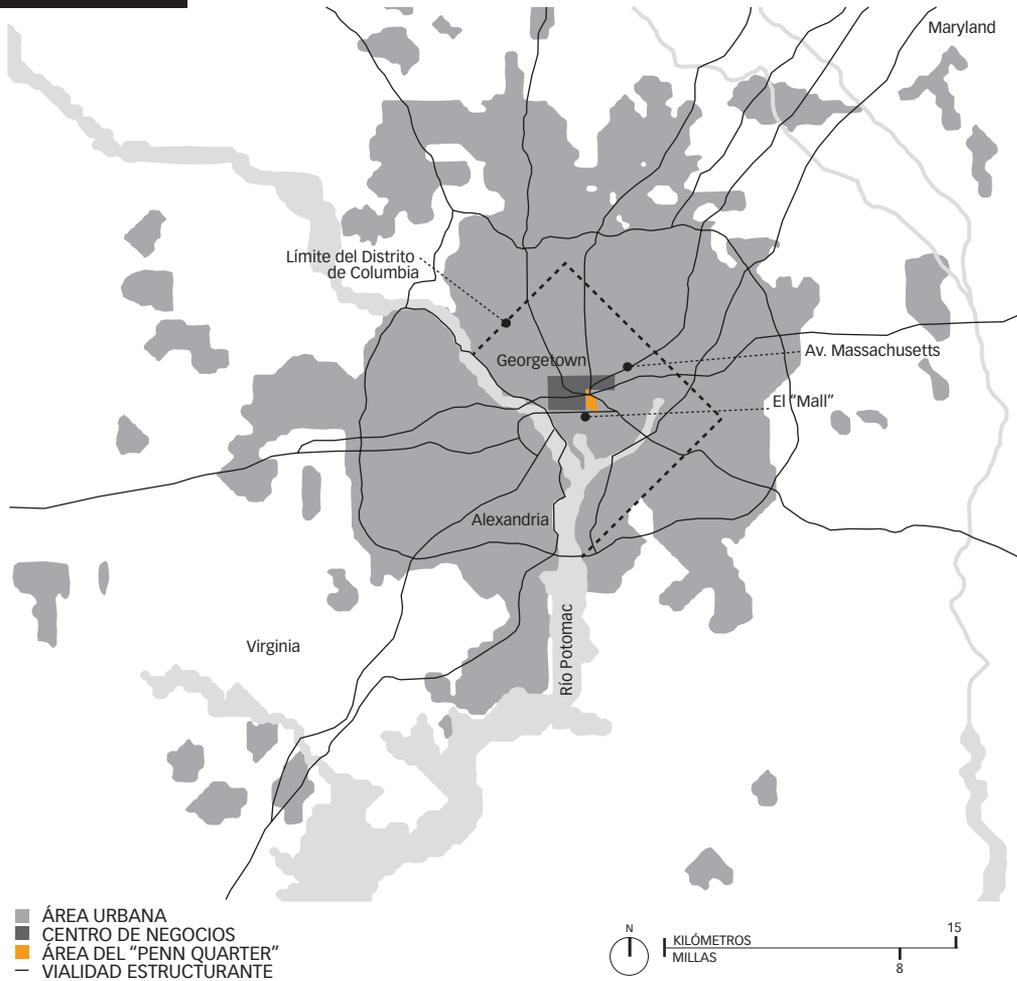
La recuperación urbana de la zona Este del área central de Washington, D.C., conocida como Penn Quarter, ilustra un caso de una localización privilegiada en la región metropolitana en la que, tras años de desinterés, el sector privado se mostró dispuesto a invertir. En la década de 1990, la zona Este fue objeto de importantes inversiones privadas en oficinas, comercio y residencias. Sin embargo, ese esfuerzo no se produjo sin el estímulo público y sin fricciones entre los sectores público y privado. El gobierno municipal durante muchos años había intentado estimular el desarrollo de esta área localizada entre la Casa Blanca y el Capitolio, cerca de los principales museos y puntos de atracción turística de la ciudad. Pero la inercia del mercado y la crisis del sector inmobiliario de fines de los años 1980 retrasaron el logro de este objetivo. Finalmente, el sector público, a través de incentivos directos e indirectos, canalizó hacia el área el Centro MCI de espectáculos deportivos y promovió la rehabilitación del histórico edificio Landsburgh, que tuvo gran éxito de venta, intervenciones que despertaron el interés de inversores privados por rehabilitar otros edificios existentes o construir nueva planta en un área designada para usos mixtos. Una vez lanzado el proceso de rehabilitación, la principal preocupación del gobierno de la ciudad ha sido hasta nuestros días mantener el equilibrio de usos para evitar que el área se desarrolle con una sola función de oficinas, tendencia que ha desvitalizado la zona oeste, recuperada durante los años 1960 y 1970 casi exclusivamente con edificios de oficinas.

### *La ciudad de Washington, D.C. y la región metropolitana*

La ciudad de Washington fue construida a orillas del río Potomac como resultado de la decisión política de implantar la capital de los Estados Unidos en el límite entre los estados de Maryland y Virginia. Para estos efectos, el Congreso de los Estados Unidos creó el Distrito de Columbia, entidad territorial que no forma parte de ningún estado y que ocupa una porción de tierras cedidas por el estado de Maryland. Washington se convirtió oficialmente en la capital de los Estados Unidos en 1800, pocos años después de que en 1789 se acordara construirla siguiendo un proyecto del mayor de artillería francés Pierre Charles l'Enfant, que había combatido en la Guerra de la Independencia. En 1871 la ciudad de Georgetown, ubicada en la costa noroeste del río Potomac, fue integrada al Distrito de Columbia. La expansión de Washington es reciente y data de 1930, cuando el presidente Franklin D. Roosevelt decidió concentrar en esa ciudad el grueso de la administración federal. El Distrito de Columbia tiene una extensión de 178 km<sup>2</sup> y es la entidad administrativa más pequeña de la Unión. La gestión del desarrollo urbano de la ciudad es responsabilidad del Consejo Municipal, que con anterioridad a 1973 era nombrado por el Congreso y actualmente es elegido por los residentes, aunque aquél sigue teniendo derecho de veto sobre muchas de las decisiones que atañen a la administración de la ciudad.

La ciudad de Washington es el centro de una vasta área metropolitana que incorpora también algunos condados y municipios suburbanos pertenecientes a los estados de Virginia y Maryland, en su parte norte y sur respectivamente. Esta

Figura 4.1



**El Penn Quarter está ubicado a un costado del centro administrativo y representativo de la capital de los Estados Unidos.**

aglomeración urbana, conocida como la Región Metropolitana de Washington (RMW), junto con las de Baltimore, Filadelfia, Nueva York y Boston forma parte de un corredor urbano de importancia y trascendencia internacional, pues en él se concentran centros de decisión, económicos y de investigación de prestigio mundial. Washington alberga a unos 800.000 habitantes, el 20% de la población total de la RMW, que en el año 2000 llegaba a 4,2 millones de habitantes. La participación relativa de la ciudad en la población total de la RMW ha descendido progresivamente en los últimos 20 años y es probable que siga haciéndolo para llegar a representar en 2020 aproxi-

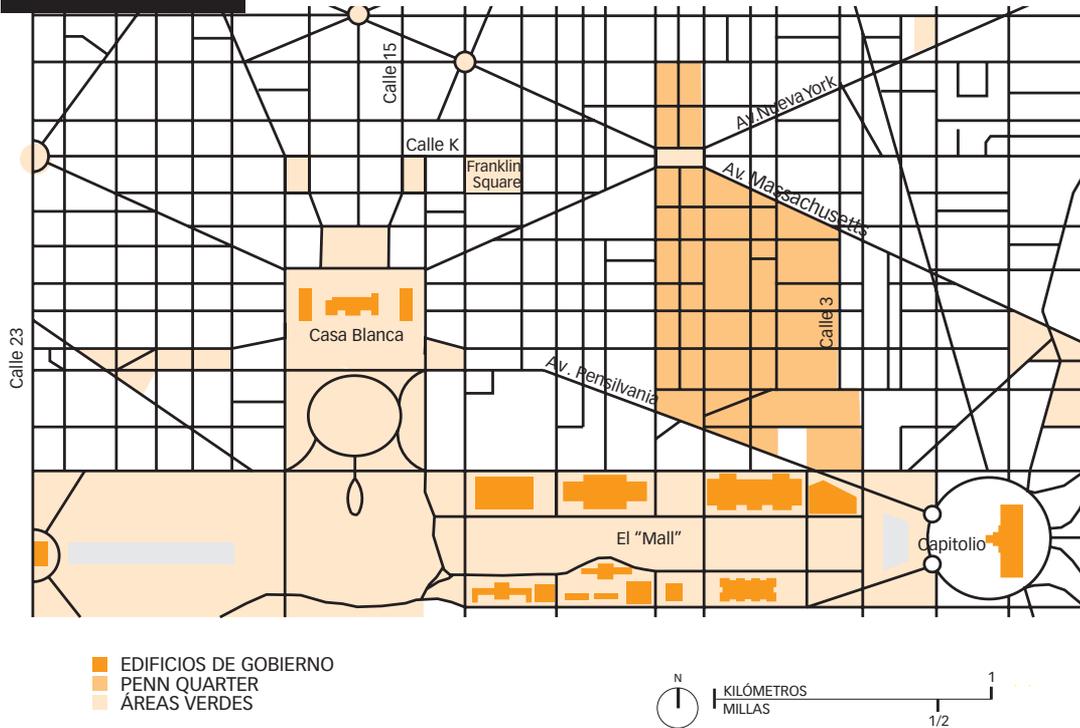
madamente el 17% del total, es decir unos 850.000 habitantes en un área metropolitana que para entonces se calcula que tendrá 5 millones de habitantes. En el ámbito económico, la RMW se ha desarrollado de forma sostenida en la última mitad del siglo XX y es una de las cinco zonas urbanas con un mayor crecimiento de los Estados Unidos junto con Los Ángeles, Dallas, San Francisco y Houston (Grier, 1991). Todo ello es consecuencia del crecimiento sostenido de los sectores de servicios y tecnología, que han contribuido significativamente al aumento del empleo en el área. Se estima que en la RMW existen 2,7 millones de puestos de trabajo y se prevé que el empleo siga creciendo a un ritmo anual de 50.000 puestos durante el primer decenio del siglo XXI y de 30.000 por año en la década siguiente (Metropolitan Washington Council of Governments, 1994).

### *El desarrollo reciente de Washington, D.C.*

No obstante las previsiones de crecimiento de la economía y la población, es probable que ese crecimiento no beneficie de forma uniforme a toda la RMW. El crecimiento demográfico y laboral reciente se ha concentrado principalmente en los suburbios localizados en el primer anillo periférico en torno a la ciudad de Washington, dando origen a varias *edge cities* (o ciudades periféricas). Se estima que el área central de la RMW (configurada mayoritariamente por Washington), si bien experimentará un crecimiento del empleo, lo hará en un porcentaje menor que el resto de la Región Metropolitana. Asimismo, se prevé una disminución de su población residente. Hacia mediados de la década de los años 1990 la ciudad contaba con 675.000 puestos de trabajo, cantidad que había aumentado a 750.000 en 2000. La presencia del Gobierno federal sostiene el crecimiento del empleo en Washington. Las actividades gubernamentales y sus servicios conexos representan más del 80% del empleo de la ciudad y continuarán generando hasta 15.000 puestos de trabajo anuales en los próximos años. Los cambios recientes en las preferencias de localización residencial de las familias de mayores ingresos, que están valorando el centro de la ciudad, permite prever una moderada contribución al empleo por parte de otras actividades ligadas a las actividades residenciales tales como el comercio, servicios y recreación. El turismo interior —de gran importancia dada la población de los Estados Unidos y la dimensión internacional que tiene la Capital Federal— es asimismo un sector con potencial de crecimiento.

El empleo generado por el Gobierno federal, las actividades que se relacionan con él y las sociedades profesionales y de servicios son grandes demandantes de espacio de oficinas. Con 22,3 millones de metros cuadrados de oferta, la RMW es la segunda concentración de edificios de oficinas en los Estados Unidos después de Nueva York, que tiene 26,9 millones de metros cuadrados destinados a ese fin. El mercado de oficinas de la RMW se agrupa mayoritariamente en Washington, donde representa casi el 40% de la oferta con 8,9 millones de metros cuadrados. Se trata además de un mercado estable y con una demanda sostenida, ya que ha mantenido tasas de ocupación cercanas al 90%, entre las más altas del país. El precio medio de los arriendos a fines de los años 1990 era de US\$215 por metro cuadrado, alquiler

Figura 4.2



**El área de recuperación del Penn Quarter se ubica entre el Capitolio y la Casa Blanca, dos hitos del centro representativo de Washington, D.C.**

ligeramente inferior al que se pagaba en Nueva York y Chicago, de algo más de US\$225 por metro cuadrado. Con todo, las rentas en las áreas de gran demanda y para edificios de clase superior son más elevadas, pues eran de más de US\$500 por metro cuadrado en 2000.

### *La situación de la zona Este (Penn Quarter)*

Entre 1960 y 1979, la construcción de oficinas en Washington se concentró en una parte relativamente pequeña del territorio, especialmente en el corredor de la calle K, entre las calles 15 y 24, que fue complementado por los edificios federales construidos entre el Mall y la avenida de Pensilvania. Con la excepción del conjunto de casas históricas de Georgetown rehabilitadas durante los años 1950 y 1960 y de algunos otros sectores (Kalorama, Capitol Hill) donde se rehabilitaron viviendas para familias de altos ingresos, el área central de Washington sufrió un largo proceso de decaden-

cia económica y deterioro social que se tradujo en una drástica reducción de la población residente, la desaparición de muchas de las actividades económicas vinculadas a las viviendas y la caída de los precios de las propiedades. El deterioro de la estructura social y económica del área llevó a un fuerte deterioro físico de los edificios, muchos de los cuales permanecieron abandonados por muchos años.

Frente a esta situación, la Oficina de Planificación del Distrito de Columbia desarrolló un plan de rehabilitación para las áreas deterioradas de la ciudad cuya ejecución se inició en los años 1980, incluyó la construcción del antiguo Centro de Convenciones y fue complementario al esfuerzo de recuperación del área de la avenida Pensilvania desarrollado por una corporación pública con financiamiento del Congreso. Sin embargo estas acciones sólo consiguieron resultados parciales y no lograron producir el efecto de arrastre deseado. Con todo, durante este periodo se alcanzó a rehabilitar el entorno de la plaza Franklin Square, operación que estimuló otras inversiones de carácter privado en su entorno inmediato. Entre los años 1989 y 1992 se construyeron ocho edificios de oficinas alrededor de Franklin Square o a una distancia menor de los 100 metros de esa plaza, con una oferta total de más de 300.000 metros cuadrados de espacio disponible para oficinas.

Este proceso de creación de espacio para usos terciarios (de nueva planta o de rehabilitación) se detuvo a principios de los años 1990 como consecuencia de la recesión económica y del exceso de oferta de oficinas generado por los proyectos iniciados durante el ciclo alto de la economía. Esos últimos desarrollos no llegaron a beneficiar a Penn Quarter, ubicado más al este. El clima de recesión de la mencionada década se vio agudizado por el mal gobierno de la ciudad, que afectó a la calidad de los servicios que suministraba. Uno de los resultados de esta inoperancia administrativa fue una reducción en la demanda de vivienda, que deprimió el precio de los inmuebles y el rendimiento de los impuestos inmobiliarios.

El clima de inversiones cambió a fines de los años 1990 con el repunte de la economía estadounidense y la llegada de una nueva administración a la ciudad que introdujo cambios sustanciales en la gestión de los servicios públicos. Esta nueva situación atrajo a familias interesadas en dejar los suburbios e ir a residir en el centro, que se desplazaron hacia las áreas mejor dotadas del D.C. y provocaron un aumento en el precio de las viviendas. Los mejores servicios ofrecidos por la ciudad, junto con la creciente congestión del tráfico en los suburbios y un gusto al alza entre algunos grupos sociales por una forma de vida más urbana (mayoritariamente parejas sin hijos o personas solas), tuvieron una fuerte influencia en el aumento de la demanda. Este redundó en un renovado interés del capital privado por las inversiones inmobiliarias en el D.C., un aumento de la recaudación de impuestos y mejoras en los servicios ofrecidos por la ciudad.

### *La operación de reforma*

La planificación urbana en Estados Unidos es una responsabilidad local asignada a los departamentos de planificación de las ciudades. En el caso de la RMW la responsabilidad está repartida entre los numerosos municipios que la componen, aunque los

planes locales se enmarcan en un plan general de uso del suelo de la cuenca hidrográfica de la bahía de Chesapeake que define las áreas de protección y las áreas susceptibles de ser desarrolladas. El plan maestro (*master plan*) de uso del suelo de las ciudades es un plan director con objetivos a muy largo plazo (entre 10 y 20 años) que regula el crecimiento urbano de la ciudad y su área de expansión. Contiene un plan de ocupación del suelo (*land use plan*) y de localización de los equipamientos públicos de educación, recreación y deportes. Asimismo, el plan maestro proporciona el marco de referencia para la formulación del programa de inversiones (*capital improvement program*). El plan maestro se somete a la aprobación de la Comisión de Uso del Suelo (Zoning Commission) tras lo cual debe ser ratificado por el Consejo Municipal, quien además vota el presupuesto para su ejecución (Billard, 1999). La zonificación de usos del suelo protege a los propietarios y usuarios de las molestias producidas por las implantaciones industriales y evita la ocupación de zonas ecológicas o sensibles. Según Billard (1999), el proceso de planificación es de tipo piramidal y los técnicos se subordinan a las decisiones políticas, pero tiene en cuenta también las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil y se enmarca en la capacidad financiera de la ciudad. El órgano clave de la planificación sigue siendo el Departamento de Planificación (Planning Department), que proporciona los recursos técnicos para la ejecución de los planes y cuyas recomendaciones son discutidas por la Comisión de Planificación del Consejo Municipal, el órgano de decisión final sobre proyectos.

En los años 1980 el gobierno municipal ya había elaborado planes de rehabilitación y propuestas de zonificación y usos del suelo para Penn Quarter. Esas iniciativas, como se ha dicho anteriormente, despertaron escaso interés de los inversores privados. En 1997, la ciudad estableció una Zona de Mejoramiento de Negocios para el Centro del Distrito de Columbia, en la que se incluía el área examinada. Dicha iniciativa redundó en la revisión de la zonificación existente, tanto de los usos del suelo como de la edificación que se permitían en el área. Asimismo, a través de incentivos tributarios y de cambios en la zonificación prestó apoyo a la inversión privada para la rehabilitación de dos edificios significativos de la trama histórica de la ciudad y para la construcción del Centro MCI de eventos deportivos. Estas acciones relanzaron el proceso de rehabilitación que se encontraba detenido y permitieron que alcanzara objetivos más ambiciosos que los que hasta entonces se habían formulado.

El objetivo del gobierno de la ciudad era recuperar el área de Penn Quarter atrayendo capital privado para la rehabilitación de edificios existentes y también para la construcción de edificios nuevos destinados a usos múltiples, los cuales deberían generar una oferta equilibrada de oficinas, vivienda, comercio, equipamiento cultural y recreativo. Respecto al mercado de la vivienda, la ciudad se propuso atraer al área preferentemente familias sin hijos, personas pertenecientes a la tercera edad y residentes solteros, que se interesarían por vivir en un área de usos múltiples cerca de los centros de empleo y las atracciones culturales y de recreación de Washington. Se pretendía aumentar de 3.000 a 6.000 personas los residentes en el sector para el año 2005. Con relación a la producción de oficinas y de espacio para el comercio el plan-

teamiento municipal se orientaba a aumentar el precio medio de los alquileres de US\$65 por metro cuadrado a US\$430 por metro cuadrado, con lo que aumentaría la recaudación por impuestos prediales en aproximadamente US\$125 millones anuales. Ese incremento de los ingresos municipales permitiría al gobierno de la ciudad destinar recursos adicionales a incentivar actividades urbanas centrales que diferenciaran los servicios comerciales y recreativos de Penn Quarter respecto de la oferta de los centros comerciales de la periferia. El área ofrecería la oportunidad de trabajar, comprar y recrearse en un contexto urbano diversificado y con marcado carácter patrimonial. Este programa permitiría no sólo conservar la estructura urbana tradicional de calle corredor, sino que al mismo tiempo preservaría el patrimonio urbanístico y edificado de la ciudad.

No existe un proyecto en cuanto a una imagen física definida para el área. El logro de los objetivos perseguidos por el gobierno de la ciudad se fundamenta en la negociación con los propietarios e inversores manejando en forma flexible algunos aspectos de la ordenanza de uso del suelo y edificación. A través de este método de concertación de intereses se intenta captar inversiones inmobiliarias que tengan usos mixtos y sean atractivas para una variedad de usuarios procedentes de distintos estratos socioeconómicos. Cabe destacar que en Washington el proceso de negociación con los propietarios e inversores está permanentemente sometido al escrutinio público, ya que las decisiones definitivas sobre los permisos de edificación las adopta el Consejo Municipal en sesiones públicas.

Ya se hizo mención de la acción de la Corporación para el Desarrollo de la Avenida Pensilvania, que funcionó entre 1970 y 1995 y cuya zona de actuación es contigua al área examinada. El mandato de la Corporación era promover inversiones inmobiliarias para rehabilitar el frente de la avenida Pensilvania entre el edificio del Congreso (el Capitolio) y la Casa Blanca y su entorno inmediato. En sus 25 años de operación, la Corporación rehabilitó el espacio público de la avenida y su entorno, consolidó suelo para facilitar inversiones privadas en rehabilitación de edificios patrimoniales y emblemáticos y construcción de nuevas edificaciones, y subsidió la construcción de viviendas. La intervención de la Corporación cambió la imagen y el uso de una zona al sur de Penn Quarter, facilitando el proceso de renovación que se está produciendo en esa área en la actualidad.

### *Instrumentos operativos utilizados*

Como se mencionara anteriormente, dos proyectos privados apoyados desde el gobierno de la ciudad resultaron cruciales en el lanzamiento del proceso de transformación y el cambio de imagen de la zona. Uno fue la rehabilitación del edificio Lansburgh en 1992, el otro, la construcción del centro de eventos deportivos MCI en 1997. Ambos proyectos contaron con la complicidad del gobierno de la ciudad a través de beneficios tributarios en el caso del Lansburgh, por ser un edificio de interés patrimonial, y mediante cambios en el régimen del uso del suelo que permitieron la ejecución del Centro MCI. Otros proyectos pioneros en el área, que incluían la construcción del Teatro Shakespeare y galerías de arte, también gozaron de apoyo municipal por con-

Figura 4.3



Foto: Eduardo Rojas

**El edificio Landsburgh fue la primera recuperación para usos residenciales, comerciales y culturales en el Penn Quarter.**

138

tribuir a aumentar el equipamiento cultural de la ciudad y ser el embrión de un distrito cultural que aumentaba el atractivo del área.

El impacto del Centro MCI sobre esta parte de la ciudad ha sido doble. Por un lado atrae al público los fines de semana y también muchos días laborables en espectáculos deportivos nocturnos, con el consiguiente aumento en la frecuentación de restaurantes y comercios situados a su alrededor, los cuales habitualmente sólo ofrecían sus servicios en horario diurno al personal de las oficinas vecinas. Por otro lado, ha permitido a la población de los suburbios que acude a diario a trabajar al centro de la ciudad desde la periferia, el conocido desplazamiento laboral diario o *commuting*, redescubrir el centro como lugar de recreación y eventualmente de residencia y ha hecho aumentar su interés por ampliar frecuencia y tiempo de sus visitas al área. Por su parte, los departamentos ofrecidos por el Lansburgh fueron arrendados rápidamente, como consecuencia de la inflexión positiva en la demanda de vivienda en el centro y la escasa oferta disponible en esa área. Los resultados satisfactorios de esta operación animaron a otros promotores inmobiliarios a emprender proyectos similares.

Figura 4.4



Foto: Eduardo Rojas

### El Centro MCI atrajo visitantes de los suburbios al Penn Quarter.

Asimismo, y con el fin de ayudar a consolidar este proceso iniciado a finales de los años 1990, la ciudad decidió situar en el borde del área de recuperación el nuevo Centro de Convenciones y apoyó decididamente su ejecución. De este modo el gobierno de la ciudad lideró el proceso de consolidación de la parcela de suelo necesaria para el proyecto (equivalente a cuatro manzanas) y contribuyó a facilitar el financiamiento requerido de US\$756 millones otorgando una garantía al bono que la corporación del Centro de Convenciones puso en el mercado y que será pagado con los incrementos previstos en la recaudación del impuesto hotelero. Con el fin de mejorar la clasificación de riesgo del bono la ciudad garantizó con recursos de su presupuesto ordinario cualquier baja en la recaudación del citado impuesto. Este mejoramiento crediticio, redujo el costo del financiamiento para el Centro, que se inauguró en marzo de 2003, a un costo final de US\$850 millones (casi US\$100 millones más que los previstos en el presupuesto original). El Centro ofrece a la ciudad 65.000 m<sup>2</sup> de espacio para exposiciones, 11.600 m<sup>2</sup> para reuniones y más de 4.000 m<sup>2</sup> para el comercio y servicios. Es el cuarto centro de convenciones más grande de los Estados Unidos, tiene capacidad para celebrar grandes reuniones (más de 18.000

Figura 4.5

East End de Washington. Proyectos ejecutados, en ejecución y proyectados al año 2001



Nº	PROYECTO	USO	INVERSIÓN EN US\$ MILLONES	TIPO	FECHA DE TÉRMINO
56	Executive Towers	Oficinas	50,0	Nuevo	2000
59	Edificio Victor	Oficinas	90,0	Nuevo	2000
63	Edificio Gallup	Oficinas	39,0	Nuevo	2000
64	Marriot Courtyard Calle F	Hotel (95 hab.)	20,0	Rehabilitación	2000
65	American Public Health Association	Oficinas	20,0	Nuevo	2000
2	Lincoln Square	Oficinas-comercio-recreación	100,0	Nuevo	2001
5	Sede de PEPCO	Oficinas-Museo de energía	92,0	Nuevo	2001
57	American Immigration Lawyers	Museo de la Inmigración	5,0	Rehabilitación	2001
58	Market Square and Lexington	Oficina, vivienda (86)	150,0	Rehabilitación	2001
60	1201 Calle F	Oficinas	70,0	Nuevo	2001
61	US Mint Headquarters	Oficinas	60,0	Nuevo	2001
62	Hamilton Square	Oficinas	54,0	Rehabilitación	2001
66	Sheraton 4Points Hotel	Hotel (264 hab.)	22,0	Nuevo	2001
3	Academia Nacional de Ciencias	Oficinas	130,0	Rehabilitación	2002
6	Flagship of McPherson	Oficinas	90,0	Nuevo	2002
8	799 Calle 9	Oficinas	60,0	Nuevo	2002
9	Edificio Shoreham	Hotel (237 hab.)	56,0	Rehabilitación	2002
10	Edificio Atlas - Ladróit	Vivienda (25) – futuro museo	50,0	Nuevo	2002
11	1111 Avenida Pennsylvania	Oficinas	50,0	Rehabilitación	2002
12	Edificio Wilson	Sede del gobierno de la ciudad	45,0	Rehabilitación	2002
13	Edificio Tariff	Hotel (180 hab.)	34,0	Rehabilitación	2002
15	1343 Calle F	Oficinas	30,0	Nuevo	2002
17	Edificio Atlantic	Oficinas	25,0	Nuevo	2002
18	Casas Históricas de la Calle 7	Recreación	25,0	Rehabilitación	2002
19	Market Square North	Vivienda (49)	16,0	Nuevo	2002
20	Gallery Center	Oficinas	15,0	Nuevo	2002
21	825 Calle 7	Oficinas-comercio	10,0	Rehabilitación	2002
22	Edificio Antiguo Marlo	Oficinas	10,0	Rehabilitación	2002
23	1310 Calle L	Oficinas	15,0	Rehabilitación	2002
34	Aires del Edificio Tech	Oficinas	95,0	Nuevo	2002
7	1201 Calle I	Oficinas	75,0	Nuevo	2002
1	Nuevo Centro de Convenciones	Convenciones	756,0	Nuevo	2003
27	Antiguo Edificio Hecht's	Comercio, vivienda (33)	150,0	Nuevo	2003
28	Square 457	Teatro, comercio, vivienda (421)	180,0	Nuevo	2003
31	Square 406	n/d	130,0	Nuevo	2003
32	Old Post Office	Hotel (220 hab.)	n/d	Rehabilitación	2003
33	Tech World III	n/d	96,0	Nuevo	2003
37	Square 517 West	Vivienda (465)	100,0	Nuevo	2003
38	Edificio Bowen	Oficinas	80,0	Rehabilitación	2003
39	1001 Avenida New York	Hotel u oficinas	70,0	Nuevo	2003
41	Carrol Square	n/d	55,0	Nuevo	2003
42	900 Calle E	Vivienda (166)	45,0	Nuevo	2003
43	Avalon at Gallery Place I	Vivienda (209)	48,0	Rehabilitación	2003
45	Square 517 East	Vivienda (250-300)	45,0	Nuevo	2003
46	Kaiser Family Foundation	n/d	30,0	Nuevo	2003
47	1210 Avenida Massachusetts	Vivienda (144)	25,0	Nuevo	2003
25	Newsmuseum	Oficinas-vivienda (100)-museo	250,0	Nuevo	2004
26	Gallery Place	Comercio, cines, vivienda (193)	225,0	Nuevo	2004
30	National Portrait Gallery	Museo, comercio, restaurante	211,0	Rehabilitación	2004
40	Calle 3 y Calle H	Vivienda (320)	70,0	Nuevo	2004
36	Edificio Woodward & Lothrop	Comercio, oficinas	n/d	Rehabilitación	2005
24	Antiguo Centro de Convenciones	Viviendas, recreación, plaza	n/d	Nuevo	2007
29	901 Avenida New York	n/d	150,0	Nuevo	S/F
35	Biblioteca Martin Luther King	n/d	80,0	Nuevo	S/F
44	Avalon at Gallery Place II	Vivienda (144)	30,0	Rehabilitación	S/F
48	910-916 Calle F	Vivienda (85)	20,0	Rehabilitación	S/F
49	Edificio Mather	Vivienda, estudios de artistas	n/d	Rehabilitación	S/F
50	Biblioteca Carnegie	Museo, comercio, restaurante	22,0	Rehabilitación	S/F
51	Calle 6 y Calle G	Vivienda (55)	18,0	Rehabilitación	S/F
52	Armenian Holocaust Museum	Museo	50,0	Nuevo	S/F
53	Calle 12 y Calle K	Hotel (220 hab.)	40,0	Nuevo	S/F
54	National Treasury Employees Union	Oficinas	18,0	Rehabilitación	S/F
55	Old Town Trolley Headquarters	n/d	12,0	Rehabilitación	S/F

Fuente: The Washington Post.

participantes) y presumiblemente será sede de más de cien eventos por año a partir de 2005. Su impacto sobre la recuperación del área es aún incierto y deberá evaluarse. La experiencia internacional indica que este tipo de equipamientos no contribuye directamente a la recuperación de las áreas circundantes pero ayuda a sostener la actividad hotelera y servicios conexos.

El gobierno de la ciudad no ha previsto la creación de una estructura de gestión descentralizada o especializada para la promoción de las inversiones en Penn Quarter. La estrategia se basa en la negociación de los usos del suelo con los inversores y el ofrecimiento de incentivos fiscales a la rehabilitación de edificios patrimoniales. Con miras a acelerar el proceso de recuperación la ciudad está estudiando establecer algunas zonas de reducción temporal de impuestos para alentar las inversiones pioneras en las áreas aledañas a Penn Quarter compensando el mayor riesgo que representan para los inversores. Asimismo, prevé establecer un impuesto adicional a los proyectos que sólo tengan en mira usos de oficinas en su programa. Los recursos recaudados por este impuesto se usarían para subvencionar la construcción de viviendas cuyo rendimiento para el sector privado todavía fuera menor que los obtenidos con oficinas. El gobierno municipal está también estudiando poner en marcha un servicio circular de trolebús para transportar a pasajeros dentro de un circuito que relacione espacios nucleares de Washington, D.C. con aparcamientos para automóviles y estaciones de metro. En el plano institucional, y para dar apoyo al proceso de rehabilitación de inmuebles, creó una Oficina de Acción para el Centro que coordina las acciones de varios de sus departamentos para el mejoramiento del espacio público y el paisaje urbano.

### *Logros y perspectivas a corto y mediano plazo*

El proceso de inversiones iniciado a fines de los años 1990 ha continuado de forma sostenida con más de 60 proyectos ejecutados, en ejecución o planeados para los años 2002 a 2005. Hasta final de 2001 se habían completado 11 proyectos con una inversión total de US\$580 millones y se encontraban en ejecución otros 23 proyectos con una inversión total de US\$1.872 millones. La oficina del distrito de Mejoramiento de Negocios registraba otros 28 proyectos propuestos o en preparación, con una inversión estimada de más de US\$2.300 millones. El número de proyectos completados o en ejecución entre los años 2000 y 2002 pone de manifiesto un proceso dinámico de inversión privada en la zona. La cantidad de proyectos programados es significativa y, de concretarse en los próximos años, consolidaría el proceso de renovación. Como es posible apreciar en la figura 4.5, este volumen de inversiones afianzará la recuperación del corredor de la calle 7 entre las avenidas Pensilvania y Massachussets, proceso que complementa la promoción de oficinas realizada anteriormente en el corredor de la calle K y la plaza Franklin y la renovación de Judiciary Square en la esquina oeste de la zona de recuperación examinada.

Los edificios de oficinas que se han construido se han arrendado rápidamente con cánones que fluctúan entre US\$530 y US\$960 por metro cuadrado al año. Los nuevos comercios que se han instalado están prosperando, y algunos infor-

man de ventas alrededor de US\$4.300 por metro cuadrado al año, un rendimiento concordante con los volúmenes de venta de los centros comerciales de la periferia.

La información presentada en la figura 4.5 permite apreciar algunas características del proceso de renovación. Destaca el hecho de que la gran mayoría de los proyectos que se han completado (8 de 11) y de los que están en ejecución (15 de 23) tienen un uso exclusivo o predominante de oficinas. Esto resulta del hecho de que la demanda de espacio de oficinas mueve el mercado inmobiliario en la zona central de Washington y establece la base de precios con la que se miden otras inversiones. Los cánones de arriendo que se cobran por espacio de oficina de primera categoría (Clase A), cercanos a US\$50 por pie cuadrado (US\$538 por metro cuadrado), permiten a los inversores cubrir holgadamente los costos del suelo y la construcción y producir utilidades. Para generar rentas equivalentes a las de las oficinas los inversores en viviendas tendrían que cobrar al menos US\$2.900 mensuales por un departamento de 65 metros cuadrados, cuando en otras zonas equivalentes en calidad y localización las viviendas de ese tamaño se arriendan por la mitad. El efecto de este proceso de mercado es que se han construido pocas viviendas y que muchos de los proyectos que se proponen usos predominantemente residenciales siguen aún en proceso de evaluación. En estas condiciones puede que no se logre el objetivo de duplicar el número de residentes en el área para 2005.

El aumento de los precios del suelo y del espacio construido que se está produciendo en Penn Quarter es un indicador del éxito alcanzado por el proceso de recuperación. Sin embargo, ese aumento está dirigiendo la inversión hacia proyectos de oficinas o destinados a consumidores de altos ingresos. En consecuencia, no sólo se está desplazando a los habitantes y comercios tradicionales del área sino que también se está haciendo más difícil construir espacio residencial y comercial accesible a los grupos de más bajos ingresos.

Una situación similar se da con el espacio para usos comerciales y de recreación, que no pueden competir en rentabilidad con los proyectos de oficinas. Esta tendencia del mercado inmobiliario conduce a resultados que no son coherentes con los objetivos de la ciudad, que se propone desarrollar usos mixtos y acoger en el área una variedad de grupos de ingresos. La zona central de Washington tiene algunos sectores completamente dominados por usos de oficinas (como el corredor de la calle K), los cuales quedan desiertos por las noches y fines de semana. El gobierno de la ciudad quiere evitar ese problema en Penn Quarter y para ello lo ha zonificado para usos mixtos. Muchos inversores no logran cerrar las cifras de inversión con proyectos que se ajustan a la estructura de usos que fija la normativa y han iniciado negociaciones con el gobierno de la ciudad para aumentar el espacio de oficinas que pueden construir. Tanto el objetivo de promover usos mixtos como el efecto del mercado inmobiliario se reflejan en la figura 4.5. Existen varios proyectos propuestos donde predominan los usos distintos de oficinas y el efecto de mercado se refleja en el hecho de que muchos de ellos no tienen fecha definida de terminación o no hay seguridad de que las fechas de ejecución acordadas se vayan a cumplir.

Es posible que en el futuro próximo (segunda mitad de la década de 2000) el proceso de rehabilitación de Penn Quarter y de la zona Este en general pierda

dinamismo y no se ajuste a los objetivos y el ritmo que desearía el gobierno de la ciudad. Asimismo, en el futuro cercano probablemente se haga más común la negociación por parte de los inversores de variaciones sobre la zonificación y disposiciones de construcción a fin de ajustarse a las condiciones más volátiles del mercado. Ya se han dado algunos casos en los que, con el fin de hacer factibles algunos proyectos, la ciudad ha autorizado una proporción mayor de oficinas que las originalmente permitidas por el plan de uso del suelo. Asimismo, la ciudad está estudiando facilitar financiamiento complementario para la construcción de algunos proyectos con el objetivo de alcanzar una proporción adecuada de viviendas. También está examinando la posibilidad de establecer un Fideicomiso para Vivienda Económica financiado con donaciones de los inversores inmobiliarios, para subsidiar proyectos de vivienda para familias de bajos ingresos.

El caso estudiado indica que un proceso de rehabilitación urbana financiado por el sector privado seguirá muy de cerca los ciclos de mercado inmobiliario y difícilmente se ajuste al marco temporal fijado por los planificadores y políticos. La mejor opción que tiene el gobierno de la ciudad de lograr el objetivo de una zona de usos mixtos es negociar la combinación de usos proyecto a proyecto con los inversores. El objetivo es lograr proyectos cuya rentabilidad sea suficiente para atraer inversores pero que contenga una proporción aceptable (sino óptima) de usos comerciales, residenciales y de recreación y cultura. En esas negociaciones es necesario tomar en cuenta que es más fácil conseguir una combinación aceptable de usos en proyectos de mayor envergadura. En proyectos pequeños (rehabilitación de edificios patrimoniales u operaciones en parcelas pequeñas) se tendrán que aceptar usos únicos. La posibilidad de subsidiar la construcción de viviendas, sobre todo accesibles a familias de ingresos modestos, es una opción que suscita interés y contribuye al logro del objetivo de diversificar los usos del área.

### **La recuperación del centro histórico de Quito, Ecuador**

A finales de la década de 1980, y a poco de iniciarse la ejecución de los planes de preservación del rico patrimonio urbano de la ciudad, la municipalidad de Quito llegó a la conclusión de que la tarea no era factible si no se abordaba simultáneamente el problema más amplio de la rehabilitación del área central de la ciudad y si no se involucraba creativamente al sector privado en la tarea. En un medio urbano deteriorado, los esfuerzos de preservación de los magníficos monumentos de la ciudad tendrían siempre un resultado efímero porque las intervenciones limitadas a la recuperación de los monumentos no atacaban las causas del deterioro del entorno edilicio privado que enmarca los monumentos y contribuye significativamente a la condición patrimonial del centro histórico, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Sin la participación de los propietarios de los inmuebles, inversores inmobiliarios, comerciantes, residentes y usuarios no sería posible romper el ciclo de deterioro que afectaba al centro histórico desde la década de 1950 y que agravó dramáticamente el terremoto de 1987.

A principios de los años 1990 la municipalidad se embarcó en un experimento pionero en América Latina, a saber, la promoción activa de la inversión privada en la recuperación del centro histórico. El enfoque adoptado se basó en una división del trabajo de recuperación entre los actores públicos y privados en la que la acción del sector público se centró en las tareas que sólo él podía acometer: mejoramiento de la infraestructura y el espacio público y coordinación y regulación de las intervenciones privadas. Adicionalmente, durante las primeras fases del proceso de recuperación, el sector público abordó proyectos de recuperación de inmuebles para usos comerciales, de oficinas y residencias, en asociación con el sector privado. El objetivo de esa asociación era demostrar la viabilidad de proyectos pioneros y compartir con el sector privado los riesgos (reales o percibidos por los inversores), que tienden a ser altos en las primeras fases del proceso de recuperación. En el mediano plazo, el sector privado debería asumir el protagonismo del proceso de recuperación motivado por las utilidades que podía obtener vendiendo o arrendando espacio a una masa de consumidores crecientemente interesada en trabajar, residir, comprar y recrearse en el centro histórico. Este enfoque está siendo usado en otras ciudades históricas de América Latina y el Caribe.

### *Quito, ciudad patrimonial*

A pocos años de su fundación por Sebastián de Benalcazar en 1534, la ciudad de Quito fue ganando en importancia en el Virreinato de Nueva Granada como centro de evangelización y gobierno local. El sitio fundacional de la ciudad, lugar de culto y aposentos reales de los incas Tupac Yupanqui y Huayna Capac, atrajo el interés de los evangelizadores que acompañaban a los conquistadores. Su importancia como centro religioso lo indican los hechos de que Quito fue antes Obispado que Real Audiencia y que desde su fundación contaba con tres conventos: San Francisco, la Merced y Santo Domingo. A lo largo del siglo XVI y principios del XVII la ciudad se fue poblando de otras iglesias, conventos y edificios públicos que hasta hoy constituyen los principales hitos del centro de la ciudad. En ese periodo se consolidó la estructura de calles que perdura hasta hoy, basada en un patrón de damero de manzanas regulares de aproximadamente 100 metros de lado en torno a la Plaza Mayor (Parque de la Independencia). También subsiste la estructura general de usos de suelo ya que en las calles que rodean la plaza se ubicaron, y siguen ahí, las sedes del poder político, religioso y cultural: la Catedral, el Palacio de Gobierno, la Municipalidad y la Universidad. La localización y el trazado general de las plazas del centro (por ejemplo, de San Francisco y Santo Domingo) también se han mantenido.

Dos características hacen del centro histórico de Quito un conjunto urbano de singular valor monumental. Primero, la gran concentración de monumentos religiosos y civiles, finos ejemplos de la arquitectura de los siglos XVII y XVIII, en las menos de 100 manzanas que constituyen el corazón del centro histórico. Segundo, en ese reducido espacio se conserva también un vasto conjunto de edificios residenciales y comerciales, algunos coloniales pero la mayoría de la época republicana, de

gran homogeneidad estilística que prestan un marco excepcional a los monumentos. Los espacios públicos del centro conservan las características originales, de modo que contribuyen a valorar más el conjunto como testimonio de una forma de vida y organización espacial urbana del periodo colonial y republicano.

### *El centro histórico y la ciudad contemporánea*

Durante más de 400 años las algo más de 300 manzanas que hoy día son consideradas como parte del centro histórico acogieron las actividades económicas y sociales de la población de Quito. El centro era toda la ciudad y contenía todas las actividades de gobierno, económicas, sociales y residenciales de todos los grupos socioeconómicos de la sociedad urbana. El proceso de urbanización experimentado por Ecuador a partir de la década de los años 1950, y que se aceleró en las de los 1960 y 1970, unido a los cambios en las preferencias residenciales de las familias de ingresos medianos y altos, alimentó un proceso de suburbanización que desbordó los límites tradicionales de la ciudad. El centro dejó de ser toda la ciudad y pasó a ser sólo una parte de una ciudad en expansión acelerada hacia el sur y el norte, ya que las otras direcciones de crecimiento estaban limitadas por los accidentes del terreno: al este por el río Machangara y al oeste por el volcán Pichincha. A fines del siglo XX el centro histórico ocupaba el 2% de la superficie urbana y acogía al 5% de la población.

En la segunda mitad del siglo XX, el centro histórico sufrió un proceso de deterioro producto de los dramáticos cambios provocados por la rápida urbanización de la población ecuatoriana y la salida del centro de las familias de mayores ingresos y de las actividades económicas más dinámicas. Ya a final de la década de 1980 presentaba las siguientes características (Municipalidad de Quito, 1990):

*Cambios de usos del suelo.* Si bien el centro histórico retenía su función de centro de gobierno y ceremonial, los cambios de usos del suelo ocurridos en las décadas anteriores lo especializaron en comercio y servicios de abastecimiento popular. Esta especialización funcional desplazó otros usos de modo que el centro terminó dedicado fundamentalmente al comercio minorista, servicios menores, talleres artesanales y almacenaje para abastecer al comercio ambulante. La proliferación del comercio ambulante asociado al abastecimiento popular generó congestión y deterioro de las condiciones ambientales de los espacios públicos, desestimulando la inversión privada en actividades comerciales y recreativas para otros grupos sociales. El centro histórico, con algo más de 75.000 habitantes, recibe diariamente más de 300.000 visitantes.

*Tugurización.* El 47% del espacio del centro de Quito estaba dedicado a vivienda. Esa proporción era relativamente menor al promedio de Quito, que se aproximaba al 70%. La baja proporción de usos de suelo residencial era el resultado de que una parte significativa del espacio (84 manzanas de un total de 154) tenía básicamente funciones administrativas y comerciales. Sin embargo, la densidad neta del centro (300 habitantes por hectárea) era significativamente más alta que el promedio de la ciudad (130 habitantes por hectárea), lo que indica que la mayoría de las casi 17.000 familias residentes habitaba en condiciones de hacinamiento. En efecto, casi

Figura 4.6



**El desarrollo de la ciudad de Quito hacia el sur y el norte ha mantenido la posición central del centro histórico en el espacio urbanizado.**

el 75% de las familias vivían en viviendas multifamiliares, la mitad compartiéndolas con otras tres o cuatro familias.

*Accesibilidad.* Diariamente entraban y salían del centro histórico más de 172.000 vehículos, de los cuales la mayoría (82%) eran ligeros, el 15% (10.000 vehículos) autobuses y el 3% camiones. El tráfico rodado congestionaba las estrechas calles y generaba altos niveles de contaminación atmosférica y vibraciones que afec-

taban a los edificios patrimoniales. El alto volumen de autobuses que entraban al centro se explica por el hecho de que el 90% de los recorridos de transporte colectivo pasaban por el centro. El déficit de estacionamientos constituía una restricción adicional a la congestión del tráfico para la población que prefiere usar vehículos particulares (se estimaba una demanda potencial de 5.500 estacionamientos para una dotación de aproximadamente 2.800 plazas). Las restricciones de acceso limitaban el interés de los inversores por ampliar las actividades económicas dirigidas a los grupos de mayores ingresos, para quienes el automóvil o el taxi es el medio preferido de transporte.

*Deterioro de la infraestructura, los espacios públicos y los servicios municipales.* El alcantarillado combinado que sirve al centro resultaba insuficiente para transportar las aguas pluviales de las quebradas localizadas al noroeste (El Tejar, El Cebollar y La Chilena), que por la configuración topográfica desaguan a través de él. Como resultado, el centro histórico se inundaba parcialmente con lluvias fuertes. Las calles y espacios públicos no tenían capacidad para acoger el gran volumen de peatones y comerciantes, en tanto que la disponibilidad de servicios higiénicos se veía constantemente sobrepasada por la demanda de los usuarios del centro, fundamentalmente familias de ingresos bajos y medianos no residentes en él. La alta densidad de actividades informales generaba una cantidad de desechos que sobrepasaba la capacidad del sistema municipal de limpieza. Los servicios de policía enfrentaban dificultades para reducir la incidencia de robos. Estas carencias de la infraestructura y servicios municipales hacían del centro un lugar poco atractivo para los clientes de las actividades económicas más dinámicas (BID, 1994).

*Efectos de las leyes y reglamentos en el deterioro.* Las ordenanzas municipales para la conservación del patrimonio imponen muchas limitaciones a las transformaciones y al uso que los propietarios y promotores inmobiliarios pueden hacer de los inmuebles protegidos. Esas ordenanzas, pensadas desde el punto de vista de preservar las características físicas de los inmuebles, no se ajustan muchas veces a las demandas del mercado, haciendo la recuperación inviable. La prohibición de demolición de edificios termina favoreciendo su abandono para que su deterioro alcance niveles de peligro público que fueren su reemplazo por nuevas estructuras que hagan un uso más intensivo del suelo. Al igual que en otras ciudades, para ajustarse a la demanda de pequeños espacios comerciales o residenciales la estrategia preferida por los propietarios ha sido la de arrendar las propiedades por partes, fomentando la tugurización. A la larga esa estrategia deteriora los edificios. La legislación de arrendamientos que limita el incremento de los arriendos residenciales induce a los propietarios a arrendar las propiedades para usos comerciales o de servicios, no afectados por las restricciones.

El efecto combinado de los factores descritos da origen al alto grado de deterioro en que se encontraba la edificación del centro a fines de la década de los años 1980. El levantamiento realizado para la preparación del Plan Maestro del Centro Histórico puso de manifiesto que hacia 1989 el 25% de las edificaciones habitacionales del centro estaban en mal estado, y se observaban grandes diferencias entre sectores del centro y aun al interior de un mismo inmueble. Es común que las edificaciones de uso comercial tengan un estado de conservación aceptable en los

Figura 4.7



Foto: David Mangulian

Más de un tercio del suelo del centro histórico de Quito está ocupado por usos institucionales, en particular religiosos y de gobierno. Al centro de la foto el convento y plaza de San Francisco.

cuerpos que dan a la calle (donde se localizan los comercios y empresas de servicios formales) pero que estén en mal estado de conservación o semidestruídos en los patios interiores.

A pesar de este panorama de deterioro y decaimiento económico, el centro de Quito ha retenido varias funciones centrales que sirven a toda la ciudad. Han permanecido en el centro las oficinas de la administración y los servicios del Gobierno central, provincial y municipal. Asimismo, el centro cuenta con la principal concentración de equipamiento cultural de la ciudad y una alta proporción de los establecimientos docentes secundarios y universitarios. Tiene además una buena dotación de escuelas primarias. La concentración de monumentos patrimoniales civiles y religiosos del centro —de reconocido valor artístico e histórico, como lo demuestra su declaración como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1979— es el principal atractivo turístico de la ciudad.

### *El proceso de preservación del centro histórico de Quito*

La preocupación por la conservación del patrimonio histórico y cultural de Quito surgió hace ya más de cincuenta años. El primer plan regulador de la ciudad, que delimitó las áreas históricas, data de 1943. Durante muchos años el sector público adoptó

una actitud pasiva centrándose en establecer normas de preservación y limitándose a supervisar su cumplimiento. Las primeras intervenciones directas de preservación auspiciadas por el sector público son de fines de la década de los años 1970 y estuvieron a cargo del Museo del Banco Central y del Instituto de Patrimonio Cultural (creados en 1978). La incorporación del centro histórico a la lista del Patrimonio de la Humanidad aumentó el interés de la comunidad por su recuperación y desarrollo. Sin embargo, no es hasta 1987, y como reacción a los daños ocasionados por el terremoto de ese año, que se crea el primer mecanismo estable de financiamiento de inversiones en preservación, el Fondo de Salvamento del Centro Histórico de Quito (FONSAL). Cabe destacar que a lo largo de estos años el liderazgo del proceso recayó casi exclusivamente en el sector público: el Estado, la municipalidad y algunas otras instituciones públicas como la Fundación del Banco Central de Ecuador. El sector privado ha canalizado su interés colaborando a través de fundaciones, como la Fundación Caspicara que ha hecho aportes a la difusión de los valores del centro y a la preservación de algunos monumentos. A principios de los años ochenta la municipalidad de Quito incrementó sus acciones de conservación de espacios públicos y empezó a adquirir propiedades en el centro histórico con el objetivo de rehabilitarlas.

Como parte de esta segunda fase de intervención y consciente de que la tarea de conservación del centro histórico rebasaba la capacidad de la municipalidad y los órganos del Estado encargados del patrimonio, el gobierno municipal decide embarcarse en un ambicioso programa de recuperación del centro en asociación con el sector privado. Esta fase del proceso de recuperación se inició en 1994 con la creación de la Empresa de Economía Mixta de Desarrollo del Centro Histórico (ECH) y la contratación de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (en el capítulo 5 se estudian con mayor detalle los aspectos institucionales de la ECH). La estrategia de la municipalidad pretendía devolver al centro histórico su importancia fundacional revitalizando las actividades comerciales y de servicios tradicionales, reteniendo a la población residente y atrayendo nuevos residentes, actividades comerciales y de servicio, facilitando el acceso de la población de la ciudad a los servicios públicos de las entidades de gobierno, y promoviendo el uso y mantenimiento correctos de los edificios públicos y privados. Asimismo, se proponía hacerlo atractivo para el visitante interesado en su acervo histórico y cultural. Para estos efectos, la estrategia adoptada preveía:

- generar externalidades que atrajeran la inversión privada al centro histórico mediante el mejoramiento de la accesibilidad y la solución a los conflictos de uso del espacio público, y
- asociarse con inversores privados para rehabilitar edificios de importancia estratégica y de este modo demostrar la viabilidad de inversiones comerciales, residenciales y de servicios, y generar un ambiente de renovación y dinamismo que atrajeran otras inversiones privadas.

Dada la magnitud de las inversiones necesarias para abordar la totalidad de la problemática del centro histórico, en una primera etapa (1995-2001) la municipalidad se concentró en las 154 manzanas donde se localizan los principales monumentos y edificios de interés arquitectónico que le dan el carácter monumental.

En la estructura institucional que ejecuta las acciones en el centro histórico destacan tres entidades. La primera es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, órgano rector del desarrollo de la ciudad. En el centro histórico, el municipio actúa a través de: sus órganos de planificación, la Dirección de Planificación y la Oficina del Centro Histórico; y sus órganos ejecutivos, la Dirección de la Zona Centro y las empresas de servicios. Ejerce además el liderazgo en la conducción de las otras dos entidades vinculadas directamente a la conservación del centro. Una es el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de la Ciudad de Quito (FONSAL), creado por medio de la Ley N° 82 del 16 de diciembre de 1987 con el objetivo de restaurar, conservar y proteger los bienes artísticos, religiosos y culturales de la ciudad de Quito. El Fondo es administrado por la municipalidad y cuenta con un Directorio integrado por el alcalde, el director del Instituto Nacional del Patrimonio Cultural y el presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Cuenta con unidad técnica cuyo director es nombrado por el presidente del Directorio y una asesoría jurídica. Las fuentes de recursos del Fondo son el gravamen del 3% sobre las entradas a los espectáculos públicos que se realicen en la ciudad de Quito y un impuesto adicional del 6% (8% entre 1988 y 1990) sobre la recaudación del impuesto sobre la renta del municipio. En el periodo 1988-1993 el Fondo recibió ingresos equivalentes a US\$3,3 millones anuales (BID, 1994).

La otra entidad que participa en la ejecución del programa de conservación es la Empresa Mixta de Desarrollo del Centro Histórico de Quito (ECH), creada al amparo de las leyes locales que establecen que toda empresa de economía mixta es siempre una persona jurídica de derecho privado, sin consideración del porcentaje de participación del capital público. En términos tributarios está sujeta al régimen general, pero de ordinario se calculan sus tributos solamente sobre el porcentaje de participación del capital privado. Estas características de las empresas de economía mixta se consideraron particularmente favorables para lograr los objetivos de la estrategia de recuperación, en particular por su capacidad de asociarse con agentes privados pero reteniendo al mismo tiempo la capacidad de ser órgano executor del municipio, al poder éste contratar directamente con la empresa. Es una empresa de promoción inmobiliaria y no de renta inmobiliaria, es decir, que está orientada a los negocios inmobiliarios de gran impacto para impulsar la rehabilitación del centro. La municipalidad no persigue fines de lucro con la Empresa por lo que en su directorio apoya proyectos que considera estratégicos independientemente de que produzcan ganancias financieras o no. Una vez concluida una obra de rehabilitación la ECH vende, tan pronto como convenga, los bienes o derechos resultantes del negocio y destina los fondos así liberados a nuevas inversiones con impacto en el centro histórico. La ECH considera que, para competir eficazmente con otros destinos comerciales de la ciudad (centros comerciales y de servicios en el sector norte y los nuevos *malls* en la periferia) el centro histórico, además de buena accesibilidad y espacios públicos atractivos, ha de ofrecer un volumen significativo de espacio comercial y una adecuada diversificación de este comercio. En otras palabras, se trata de que el centro histórico compita ofreciendo al visitante una experiencia de trabajo, compra y recreación diferente, realizada por el carácter patrimonial del entorno donde tiene lugar.

Cuadro 4.1

Inversiones financiadas por el BID en el centro histórico de Quito en 1994-2001

Proyecto	Costo		Resultados
	US\$ miles		
<b>Inversión pública</b>			
Infraestructura urbana			
Mejoramiento de aceras	3.606,9		Rehabilitación de 55.530 m <sup>2</sup> de aceras
Mobiliario urbano	497,5		Instalación de 300 papeleras y 42 baterías sanitarias
Señalización	93,7		Instalación de la nueva nomenclatura
Estacionamientos			
El Tejar (rehabilitación)	405,5		
Montufar I y II	3.211,7		
El Cadisán	2.666,8		Construcción y puesta en servicio de 1.370 plazas de estacionamiento
Plaza Bolívar	2.015,9		
Santa Clara	74,0		
Equipamiento urbano			
Centro Cultural	2.709,3		14.000 m <sup>2</sup> , rehabilitación Biblioteca Municipal, Museo de Arte y Museo Histórico
Museo de la Ciudad	1.747,0		Rehabilitación antiguo Hospital San Juan de Dios para Museo de la Ciudad
<b>Comercio formal</b>			
Centro Comercial Pasaje Baca	943,4		Rehabilitación de 33 locales comerciales y 1 restaurante
Centro Comercial La Manzana	2.309,1		Nueva construcción y rehabilitación de 60 locales, 13 oficinas y 42 estacionamientos
Centro Comercial Pasaje Arzobispal	366,2		Recuperación de edificio con 30 locales, 2 restaurantes y 2 patios públicos
Hogar Javier	1.079,5		Rehabilitación para comercio
Centro Comercial ex Multicines	487,9		Rehabilitación de edificaciones para centro comercial popular
<b>Comercio informal</b>			
Centro Comercial Ipiales y otros	1.600,0		Nueva construcción. 48.715 m <sup>2</sup> , 4.196 locales comerciales
<b>Hotel</b>			
Patio Andaluz	1.416,5		Rehabilitación de edificio histórico para hotel
Hoter Majestic	731,5		Rehabilitación de antiguo hotel
<b>Vivienda</b>			
Programa de vivienda solidaria	3.029,1		Rehabilitación de 28.957 m <sup>2</sup> para vivienda. 289 departamentos, 17 locales y 79 estacionamientos
<b>En asociación con el sector privado</b>			

Como se expresara antes, la intervención de la municipalidad está orientada a promover la rehabilitación integrada del centro histórico. Por esta razón, además de conservar monumentos históricos religiosos y civiles con los recursos del FONSAL, abordó inversiones para mejorar el espacio público y la accesibilidad al centro, regular el comercio ambulante, mejorar la seguridad pública y promover el desarrollo de actividades económicas que beneficien a todos los grupos sociales usuarios de la zona. Respondiendo a este objetivo de la municipalidad, la ECH se ha embarcado en inversiones en sociedad con propietarios e inversores privados para desarrollar proyectos de rehabilitación de edificios patrimoniales para usos comerciales, de oficinas y de recreación. Asimismo, tiene un activo programa de rehabilitación de edificios residenciales para retener a familias residentes de pocos ingresos y atraer a nuevos residentes de ingresos medianos interesados en residir en el centro. El Cuadro 4.2 sintetiza las inversiones realizadas.

Un elemento central en el proceso de recuperación del centro histórico ha sido la puesta en marcha del sistema de trolebús eléctrico que facilita el acceso desde el sur y el norte de la ciudad. Los autobuses articulados que forman parte del sistema circulan por un carril separado de la calle, con una frecuencia predeterminada y paraderos que permiten el acceso y salida rápidos a nivel y el pago anticipado del boleto. El sistema de trolebús está servido por líneas de autobuses convencionales privados que enlazan los barrios periféricos con el centro, donde tiene tres paradas localizadas en el costado este. La comodidad y confiabilidad del sistema ha contribuido a aumentar los traslados al centro y a reducir el uso del automóvil privado.

### *Intervenciones públicas*

*Conservación de monumentos.* Complementando la acción del FONSAL, que se ha concentrado en los monumentos religiosos, entre 1995 y 2000 la municipalidad rehabilitó otros dos monumentos para acoger servicios urbanos municipales.

- Centro Cultural Manuela Sáenz. Rehabilitación de los edificios de la Antigua Universidad (siglo XIX) y Cuartel de la Real Audiencia de Quito (siglo XVIII). Las intervenciones incluyeron la rehabilitación y equipamiento de la Biblioteca Municipal (que continúa ocupando el edificio), la rehabilitación del Museo Histórico que funciona en parte de los edificios y la instalación del museo de arte moderno.

- Museo de la Ciudad. Se ha destinado el edificio del Hospital San Juan de Dios (el claustro data del siglo XVII) para alojar un Museo de la Ciudad. El Museo empezó a funcionar en julio de 1998.

*Mejoramiento del espacio público.* Con el fin de mejorar la funcionalidad y crear condiciones atractivas a los usuarios del centro histórico, la municipalidad ha realizado inversiones en:

- Mejoramiento de aceras y plazas. Se han ejecutado inversiones en un total de 55.500 m<sup>2</sup> de aceras para maximizar el espacio destinado al peatón y ordenar la circulación de vehículos que incluyen el mejoramiento de calzadas y aceras, el entubamiento de las redes eléctricas y telefónicas para eliminar el cableado aéreo y el mejoramiento de la iluminación pública.

Figura 4.8



Estacionamientos

1. El Tejar
2. Montufar 1 y 2
3. El Cadisán
4. Plaza Bolívar
5. Santa Clara

Servicios

6. Centro Cultural
7. Museo de la Ciudad

Asociación Público-Privada

8. Vivienda Económica
9. Microempresas
10. Centro Comercial La Manzana
11. Conexión Pasaje Baca
12. Parada Trolley
- 13/14. Hotel Majestic y Patio Andaluz

15. Multicine
16. Galería Comercial Pasaje Baca
17. Pasaje del Arzobispo
18. Círculo Militar

Localización de las inversiones en el centro histórico de Quito.

- Mobiliario urbano. Construcción e instalación de núcleos menores de mobiliario urbano, incluidas papeleras, bancos, cabinas telefónicas, kioscos, puestos de venta y señalización de atractivos turísticos.
- Señalización. Nueva nomenclatura y señalización de calles adecuada a las necesidades del centro histórico y congruente con las normas nacionales e internacionales.

- Optimización del servicio de aseo. En coordinación con la Empresa Municipal de Aseo se mejora la infraestructura de recogida (centros de recogida y papeleros públicos) y se desarrolla una campaña de educación de los usuarios. Se han instalado además 50 baterías sanitarias en el área de intervención.

*Accesibilidad y reducción de la congestión de vehículos.* Con el fin de mejorar la accesibilidad al centro la municipalidad ha elaborado un Plan de Racionalización del Tránsito en el Centro Histórico coordinado con el plan general de transporte público de la ciudad cuya pieza fundamental es un sistema de trolebuses eléctricos que sirve el eje norte-sur de la ciudad alimentando a su paso el centro. Un elemento central del mejoramiento de la accesibilidad lo constituyen los estacionamientos para vehículos particulares. El programa construyó 1.300 plazas en tres edificios de estacionamientos. La localización periférica de dos de los estacionamientos permite lograr el objetivo de atraer a usuarios potenciales que prefieren usar el automóvil sin congestionar el espacio público, mientras que el tercero, localizado cerca del Parque de la Independencia, facilita el acceso a las oficinas del Gobierno y los comercios y servicios de sus alrededores.

### *Inversiones con el sector privado*

La Empresa del Centro Histórico está realizando inversiones en la rehabilitación de inmuebles por medio de diversas modalidades de asociación con el sector privado. En la selección de las posibles inversiones con el sector privado, la ECH se guía por los principios estratégicos de alcanzar un impacto visible y de diversificación de las actividades que se desarrollan en el centro histórico. Las modalidades de asociación con inversores privados aplicadas varían en el grado de participación de los socios en las inversiones y en los riesgos que asume la empresa en las operaciones. Las formas de trabajo de la ECH van desde actividades típicas de promotor inmobiliario independiente (que hace todas las inversiones y corre todos los riesgos de la operación) hasta las de administración delegada de inmuebles, donde aquella sólo cobra honorarios por los servicios que presta al mandante. El objetivo central de los proyectos que emprende la ECH es demostrar la viabilidad de rehabilitar inmuebles de interés para la conservación del entorno edilicio del centro. Por esta razón, está embarcada en proyectos que cubren una amplia diversidad de la problemática de rehabilitación susceptible de recibir inversión privada.

*Socio en promociones inmobiliarias.* En este tipo de proyectos, la ECH se asocia con inversores privados para promover nuevas iniciativas de rehabilitación. En estas sociedades la ECH aporta capital y conocimientos técnicos sobre el proceso de rehabilitación. Los socios privados pueden aportar suelo o inmuebles, además de capital y conocimiento del mercado. La ECH se desvincula de sus intereses en esos proyectos al primer momento propicio, a fin de recuperar el capital invertido (y utilidades si existieran) y poder abordar otros proyectos innovadores. Un ejemplo de este tipo de intervención es el Centro Comercial La Manzana, donde la ECH, en sociedad con los propietarios de los predios, destinó el centro de una manzana para usos comerciales de alta densidad. Se generaron 60 locales comerciales, 13 oficinas y 42

estacionamientos. A los pocos meses de la conclusión del proyecto, a fines de 2002, se había vendido más del 70% de los locales, lo que permitió a la empresa recuperar US\$2,2 millones de una inversión total de US\$2,3 millones.

*Inversor inmobiliario de mediano o largo plazo.* Se dan casos en los que los inversores privados no están preparados para invertir o prefieren no invertir en los inmuebles que requieren para desarrollar sus negocios y optan por arrendar, como es habitual en el caso de los empresarios hoteleros. Por esta razón la ECH ha debido mantener la propiedad de inmuebles que son explotados por socios privados. El tiempo que la empresa permanezca como socio-propietario dependerá de las condiciones del mercado local, que determinarán cuándo le conviene vender su interés en las sociedades que crea para estos efectos. Un ejemplo de este tipo de actuaciones es la explotación de los predios del Hotel Majestic y Patio Andaluz. Esos predios, aptos para acoger hoteles, se negociaron con inversores hoteleros que los operarían en forma conjunta para tener las suficientes economías de escala. La empresa retendrá la propiedad de los inmuebles hasta que las condiciones del mercado inmobiliario permita venderlos sin pérdidas.

*Operador inmobiliario.* La ECH ha detectado una oportunidad de acelerar la rehabilitación del área promoviendo el uso más intensivo de edificios privados rehabilitados anteriormente. Ejemplo de este tipo de inversiones es el Pasaje Arzobispal, edificio rehabilitado en los años 1980 y que estaba siendo subutilizado por mala administración. La empresa negoció con los propietarios el traspaso del edificio por dos años contra el pago de una renta igual a la que obtienen en la actualidad. En ese periodo realizó inversiones menores para adecuar el edificio a las necesidades actuales del comercio y licitó la explotación con el sector privado bajo la forma de concesión o arriendo. La empresa recuperó su inversión con los rendimientos de la concesión. Una vez recuperada su inversión, traspasó nuevamente el inmueble a los propietarios, que continúan obteniendo el rendimiento, ahora mayor, de la concesión o arrendamiento estipulado por la ECH. Los propietarios se benefician con mejores rentas, y la empresa ha logrado el objetivo de diversificar y aumentar la intensidad de uso de inmuebles patrimoniales del centro.

### *El programa de acciones sociales*

Consideraciones de equidad y eficiencia en la recuperación del centro histórico condujeron a la municipalidad a emprender un activo programa de acciones sociales. El programa tiene cuatro componentes: uno de sostenibilidad social (diseñado con asistencia técnica de la UNESCO) y los otros tres de inversiones de beneficio directo de los grupos de bajos ingresos de usuarios tradicionales del centro histórico, que incluyen el componente de vivienda solidaria (diseñado con asistencia técnica de la organización no gubernamental PACT ARIM de Francia), el de ordenamiento del comercio informal y el de promoción de microempresas. La ECH ha actuado como ejecutora o punto focal para la ejecución de esos componentes, funciones que no estaban previstas originalmente pero que abordó dada la capacidad técnica y operativa que había adquirido en la ejecución de las inversiones en asociación con el sector privado.

Figura 4.9



Foto: David Mangulian

**La recuperación del espacio público ha permitido mejorar la circulación y celebrar actividades de encuentro, y ha dado una nueva imagen al centro histórico de Quito.**

*El componente de sostenibilidad social.* Este componente tiene por objetivo aumentar la participación y compromiso de la población, principalmente los usuarios de bajos ingresos, y la creación de un nuevo imaginario colectivo a través de la apropiación cultural y el desarrollo del sentido de pertenencia del proceso de recuperación por parte de la población. El componente se desarrolla con arreglo a tres estrategias: una de movilización ciudadana, para aumentar la participación de la población en el proceso de rehabilitación del patrimonio; otra de coordinación institucional, para promover iniciativas concertadas entre autoridades locales, gobierno central y sociedad civil; y la última de comunicación, promoción y concienciación, para que los ciudadanos se apropien solidariamente del espacio público de su barrio y comunidad e impulsen su revaloración. Para estos efectos se ejecutaron acciones de comunicación y concienciación, dirigidas tanto al público general como a grupos específicos de usuarios y residentes.

La ECH está trabajando también en mejorar la atención a los turistas que visitan el centro histórico. Mediante un convenio celebrado con el Ministerio de Turismo, la ECH coordina las actividades de promoción turística en el área. Entre los proyectos en ejecución figuran la capacitación de funcionarios de la Policía Metropolitana como guías turísticos para dirigir grupos de visitantes por cinco recorridos diseña-

dos para conocer monumentos, plazas y edificaciones más importantes, y la creación de una red de museos, instituciones y empresas culturales del centro histórico para coordinar programas y desarrollar mecanismos de autogestión.

*Vivienda solidaria.* Incorporado en 1998 a las actividades de la ECH, el componente de vivienda solidaria se ocupa de la rehabilitación de viviendas en el centro histórico para familias de ingresos medianos y bajos que reúnen las condiciones para recibir los subsidios de vivienda que concede el Ministerio de Urbanismo y Vivienda. La ECH rehabilita edificios residenciales en deterioro por medio de un trabajo directo con los ocupantes actuales y las familias interesadas en vivir en el centro histórico. Las propiedades se rehabilitan a unos niveles de calidad y costos compatibles con la capacidad de pago de las familias beneficiarias y se les entregan en propiedad. Los beneficiarios las pagan con ahorros propios, el subsidio del Ministerio y un préstamo hipotecario del Banco de la Vivienda. Para final de 2002 la ECH había rehabilitado 200 viviendas con una inversión total de US\$2,1 millones y había recuperado solamente US\$1,8 millones. Esa pérdida se produjo por la devaluación de la moneda nacional durante la crisis económica de 1999; de no haber mediado esta circunstancia externa, el programa habría recuperado largamente las inversiones con mantenimiento de valor.

La ECH estima que la demanda de vivienda en el centro tiene un potencial de absorción de hasta 400 unidades anuales no subsidiadas con precios de hasta US\$22 mil. Esta demanda provendría de familias de ingresos medianos atraídas por el relativo bajo precio de las viviendas y el equipamiento disponible en el centro histórico. Sobre la base de la experiencia adquirida en el diseño y ejecución de proyectos de rehabilitación de viviendas dentro de estrictos parámetros de costo, y con el financiamiento de la demanda proporcionado por los subsidios concedidos por el Gobierno nacional y el financiamiento hipotecario disponible, la ECH ha podido rehabilitar viviendas a costos compatibles con la capacidad de pago de los interesados. La consolidación de esta línea de actuación de la empresa y la entrada de inversores privados en este mercado han sido posibles por el afianzamiento del sistema de financiación de la vivienda en el Ecuador. Ese sistema, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, muestra un crecimiento sostenido del ahorro de los hogares y del volumen de préstamos hipotecarios concedidos por la banca privada y ha mejorado sistemáticamente el acceso de las familias de ingresos medianos y medianos bajos a la propiedad de la vivienda. La consolidación del acceso de esas familias a la propiedad de la vivienda en el centro diversifica la mezcla de actividades urbanas y la composición social del área recuperada, mitigando los efectos negativos del proceso de aburguesamiento que normalmente acompaña los programas de recuperación de áreas centrales deterioradas.

*Ordenamiento del comercio informal.* La ECH ha apoyado al municipio metropolitano en el diseño y ejecución de soluciones a los problemas de congestión e insalubridad que se derivan de la concentración de actividades informales en los espacios públicos del centro histórico. El municipio se propone recuperar el espacio público para el uso de toda la ciudadanía, minimizando el impacto negativo sobre los vendedores ambulantes mediante dos instrumentos coordinados: la reglamentación

Figura 4.10



Foto: David Mangulian

Uno de los inmuebles rehabilitados por la Empresa del Centro Histórico de Quito para vivienda accesible a familias de ingresos medianos bajos y bajos.

del uso del espacio público rehabilitado por parte del comercio ambulante, asegurando que no supere la capacidad de carga de veredas y plazas; y la creación de mercados populares en distintos lugares del centro para facilitar espacio comercial de bajo costo y con condiciones higiénicas a los vendedores desplazados de los espacios públicos. Un equipo multidisciplinario integrado por personal de Dirección de la Zona Centro del Municipio, la Dirección de Planificación, el FONSAL y la ECH se ha encargado del diseño del plan de reubicación, la negociación con los comerciantes, y la construcción y rehabilitación de los inmuebles que alojarán sus establecimientos una vez que desocupen las calzadas. Con recursos aportados por el FONSAL, la ECH está construyendo los Centros Comerciales Populares de El Tejar (3.298 m<sup>2</sup> y 768 locales comerciales), Ipiales-Mires: (3.913 m<sup>2</sup> y 230 locales), La Merced (1.975 m<sup>2</sup> y 298 locales), Granada (4.120 m<sup>2</sup> y 439 locales) y Montúfar (5.706 m<sup>2</sup> y 439 locales). Todos los centros comerciales cuentan con un área administrativa, un patio de comidas, una guardería infantil y baterías sanitarias. Los locales se venden a los comerciantes en cuotas mensuales y se administran con arreglo al régimen de condominios.

*Microempresas.* La ECH ha promovido la creación de microempresas de servicio y producción en el centro histórico. El objetivo es generar nuevas fuentes de empleo para la población residente y usuaria. Actualmente está en funcionamiento una microempresa de aseo y hay otras en proceso de creación.

### ***Evolución reciente del proceso de rehabilitación y preservación del centro histórico***

En 1999, el Ecuador sufrió una aguda crisis económica que afectó los sectores real, externo, financiero y social, y que condujo a la suspensión del pago de la deuda externa. La crisis resultó agravada por una política monetaria insostenible que llevó a una fuerte devaluación de la moneda y a la explosión del nivel de precios con tendencias inflacionarias. El PIB cayó en un 7,3%, el consumo decreció en el 10%, el nivel de inversiones bajó en el 34%, la inflación superó el 60%, la devaluación llegó al 196%, la fuga de capitales alcanzó un monto de US\$1.278 millones y la relación deuda/PIB superó el 130%, nivel sin precedentes para el Ecuador y en general para las economías emergentes. Estas circunstancias llevaron al incumplimiento de las obligaciones internas y externas y a la virtual paralización de la economía. La superación de la crisis se prolongó más de dos años en un contexto de fuerte inestabilidad política. Apenas en 2003 se superaron los problemas más complejos y el país entró nuevamente en un camino de estabilidad política y crecimiento económico.

Para tener una apreciación ajustada de lo logrado en el proceso de recuperación del centro histórico de Quito es necesario mirar tanto la situación presente como la anterior a la crisis de 1999. Hacia fines de 1998 el programa estaba alcanzando los objetivos propuestos. Los más de diez años de acción sostenida de la municipalidad estaban empezando a rendir frutos. La percepción de la ciudadanía sobre el centro histórico había cambiado, pasando a ser considerado ya un área en activa recuperación en lugar de un tugurio. Los inversores privados estaban empezando a interesarse por el centro, como lo manifiesta el alza sostenida de los precios del suelo en los cinco años anteriores, y los turistas gastaban más tiempo y dinero en el centro. La ECH se había consolidado como la entidad líder del proceso y trabajaba coordinadamente con las otras dependencias municipales y de gobierno que ejercían la tutela sobre el área.

Para fines de 1998, las principales inversiones públicas encomendadas por el municipio a la ECH habían sido ejecutadas o estaban casi terminadas. Esas iniciativas habían cambiado la imagen de congestión y deterioro de los espacios públicos, y ofrecían estacionamiento cómodo a los usuarios y nuevos atractivos culturales a la población, como el Museo de la Ciudad. El acceso al centro histórico había ya mejorado significativamente como resultado del pleno funcionamiento del sistema de trolebuses eléctricos y la racionalización del transporte público privado en curso. Los primeros departamentos rehabilitados por la ECH habían sido entregados y el interés por residir en el centro quedaba patente en listas de postulantes que recogía la empresa para los nuevos proyectos de vivienda solidaria.

El esfuerzo de movilizar inversiones privadas estaba también bien encaminado. La ECH estaba ejecutando los proyectos comerciales de la Manzana en asociación con los propietarios y había entrado en negociaciones con inversores privados para la concesión del Pasaje Baca de propiedad municipal, la construcción de los multicines y la operación integrada del Hotel Majestic y el Patio Andaluz. Un recorrido por las calles del centro mostraba el cambio de actitud de propietarios y usuarios. Numerosos predios se habían beneficiado de mejoras y los propietarios pintaban las fachadas siguiendo las guías facilitadas por el FONSAL y elaboradas con la asistencia técnica del Instituto Getty de Conservación. Toda esta dinámica privada se detuvo abruptamente a principios de 1999 en los primeros días de la crisis económica que desencadenó una crisis bancaria sin precedentes, al aumento explosivo de la inflación y la devaluación de la moneda nacional, procesos que afectaron a todos los agentes económicos.

La crisis repercutió en todos los frentes de actuación de la ECH, en la mayoría de los casos en sentido negativo. El impacto más significativo fue en la comercialización de los inmuebles que recién terminaba de rehabilitar. El colapso de la demanda desestimuló a los inversores con los que la empresa mantenía negociaciones para la venta, concesión u operación conjunta de inmuebles y paralizó las negociaciones. La ECH tiene en 2004 en propiedad varios edificios comerciales y hoteleros para los cuales no ha habido demanda. Los costos de construcción aumentaron abruptamente y afectaron los presupuestos de las obras en ejecución. La empresa enfrenta hoy costos significativamente mayores que los presupuestados, con la consiguiente repercusión negativa para la rentabilidad prevista de las inversiones. Asimismo, el impacto de la crisis sobre los ingresos municipales ha reducido las transferencias y aportes de contrapartida que debía hacer a la ECH por la ejecución de las obras públicas y ha hecho aumentar la estrechez monetaria que ésta enfrenta como resultado de la caída en la demanda de inmuebles rehabilitados. La crisis sólo ha tenido un aspecto positivo para la empresa: el descenso del precio de los inmuebles para rehabilitar. El momento de la crisis fue adecuado para aumentar el acervo de edificios para rehabilitar, razón por la cual la empresa utilizó los recursos de que disponía para un programa de compras que sólo estuvo limitado por su limitada liquidez. La ECH, rica en activos inmobiliarios y escasa en efectivo, mantuvo su nivel de actividad en materia de vivienda solidaria en buena parte porque el programa se vio menos afectado por la crisis económica, principalmente porque los solicitantes podían acceder a financiamiento por el sistema nacional de vivienda.

### *Enseñanzas de la experiencia de Quito*

Los principales factores que explican los logros alcanzados en la recuperación del centro histórico de Quito son la voluntad política sostenida de la municipalidad, mantenida a lo largo de tres administraciones, y la gestión eficaz y despoltizada de la empresa. La voluntad política, expresada en la asignación de recursos, el apoyo a iniciativas de desarrollo y la promoción del centro, ha enviado un mensaje consis-

te a la comunidad sobre el valor patrimonial del centro y la factibilidad de su reincorporación productiva al desarrollo urbano. La gestión eficaz de la empresa, aplicando criterios empresariales al logro de los objetivos públicos para los que fue creada, está atrayendo a inversores privados que la ven como un socio confiable para inversiones con largos periodos de rendimiento.

La combinación y secuencia de las inversiones realizadas por la municipalidad han demostrado ser eficaces en la promoción de la recuperación del centro. Tales inversiones se abocaron primero a producir externalidades positivas a través de la mejora de la accesibilidad, la creación de espacios públicos de calidad y no congestionados y la recuperación de edificios emblemáticos, todo lo que ha facilitado abordar la rehabilitación de edificios comerciales y residenciales.

Un elemento crucial del buen resultado alcanzado en Quito son los mecanismos institucionales usados. La capacidad ejecutiva de la ECH ha sido un complemento eficaz de la administración descentralizada del municipio y un ejecutor válido de los complejos programas que la municipalidad ha emprendido en el centro. La ECH ha asumido funciones más amplias que las originalmente previstas, como la ejecución de los programas sociales, en particular los de sostenibilidad social, vivienda solidaria, ordenamiento del comercio informal y de microempresas. La empresa se ha hecho cargo de algunas funciones propias de la municipalidad, como la gestión del Museo de la Ciudad, y de otras que inicialmente se pensó asignar en concesión al sector privado, como la administración de los estacionamientos. Estos encargos de la municipalidad dan testimonio de la flexibilidad de la empresa y de su valor como instrumento institucional.

Cabe destacar la variedad de proyectos en los que se ha embarcado la ECH y la diversidad de papeles que ha asumido para alcanzar sus objetivos. La empresa ha actuado como promotor inmobiliario en los proyectos de vivienda solidaria y ha intentado intervenir como socio en promociones inmobiliarias en varios de los proyectos comerciales, así como también como propietario arrendador y operador inmobiliario. En cada uno de esos papeles asume distintos riesgos y costos, algunos cercanos al concepto inicial de la empresa como promotor inmobiliario y otros más cercanos a la función tradicional del Estado. La justificación de estas desviaciones del concepto original surge de las condiciones efectivas del mercado inmobiliario en que ha estado operando. Por ejemplo, al no haber socios interesados en entrar en proyectos de vivienda económica, la empresa debió actuar como promotor inmobiliario integrando todas las fases del proceso, eso es, la adquisición de los inmuebles, su recuperación y su comercialización. La incertidumbre sobre el destino de los locales comerciales de proyectos como el Pasaje Baca llevó a la ECH a actuar como propietario arrendador de dichos inmuebles. La sostenibilidad de la acción de la empresa depende en gran medida de cómo gestione las entradas y salidas de los negocios inmobiliarios, idealmente cuando pueda producir utilidades. Como se puede observar del análisis de la evolución del mercado inmobiliario en el centro histórico en los primeros años de la década de 2000, esta capacidad no depende completamente de la empresa, más aún, está fuertemente determinada por las fuerzas del mercado inmobiliario y en último término por la evolución de la economía nacional y local. En la experien-

cia de la ECH, el signo negativo de la evolución de la economía representa el mayor desafío en su futuro inmediato.

La experiencia de Quito pone de manifiesto el fuerte impacto de la volatilidad macroeconómica en el sector inmobiliario y su impacto negativo sobre los esfuerzos de recuperación del gobierno. El proceso de recuperación del centro histórico, relativamente paralizado por la crisis, se reactivará con arreglo a la velocidad con la que el Ecuador emerge de la crisis y se recupere el mercado inmobiliario del centro histórico. El periodo de baja actividad de estos años ha puesto nuevamente a prueba la voluntad política del municipio de cargar con el grueso de la actividad de rehabilitación. La demanda sostenida de vivienda económica (a su vez función del financiamiento público que proporciona el sistema nacional de vivienda) es un apoyo para mantener la buena marcha del programa de vivienda solidaria. El gasto público en preservación de monumentos con financiamiento del FONSAL es otro apoyo. El logro pleno del objetivo de involucrar a la inversión privada tomará más tiempo en materializarse, dado que la inversión inmobiliaria reacciona tardíamente a las mejoras económicas como la que está empezando a ocurrir en el Ecuador.

### **El Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago de Chile**

El Programa de Repoblamiento impulsó la recuperación de los usos residenciales en el área central de la región metropolitana de Santiago de Chile, una aglomeración urbana que en 2002 llegó a tener casi cinco millones de habitantes. El área objeto del Programa de Repoblamiento corresponde al territorio bajo la jurisdicción de la municipalidad de Santiago de Chile, una de las 34 entidades territoriales en que se divide la administración de la región metropolitana. El Programa, una iniciativa de la municipalidad ejecutada a través de la Corporación de Desarrollo de Santiago, logró en 10 años cambiar la imagen urbana del área transformándola de un área deteriorada de usos mixtos en una zona atractiva para vivienda de clase media. El Programa examinado es parte de un esfuerzo mayor de la municipalidad para promover el desarrollo de este territorio, el cual además de promover los usos residenciales incluyó programas de reconversión de usos del suelo que producían deterioro, como el traslado de la cárcel pública y la recuperación de instalaciones industriales abandonadas, y de aumento de la dotación de parques y espacios públicos de la Comuna.

En la ejecución del Programa, la Corporación se benefició del programa de subsidios habitacionales del Gobierno nacional, ejecutados a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Ese Ministerio, a la luz de los desafíos que se enfrentaban para atraer nuevos habitantes a las áreas centrales de las ciudades, concedió un subsidio especial "de renovación urbana" a las familias interesadas en comprar viviendas nuevas o rehabilitadas en áreas centrales designadas como de interés de recuperación. Las ventajas de localización y de servicios que ofrecía el área central de la aglomeración urbana de Santiago de Chile y el cambio de imagen logrado por las intervenciones de la municipalidad hicieron que, a poco de iniciarse, el proceso de repoblamiento tomara dinamismo propio independizándose de los subsidios del MINVU. Una vez comprobadas las ventajas de vivir en el centro para las familias de

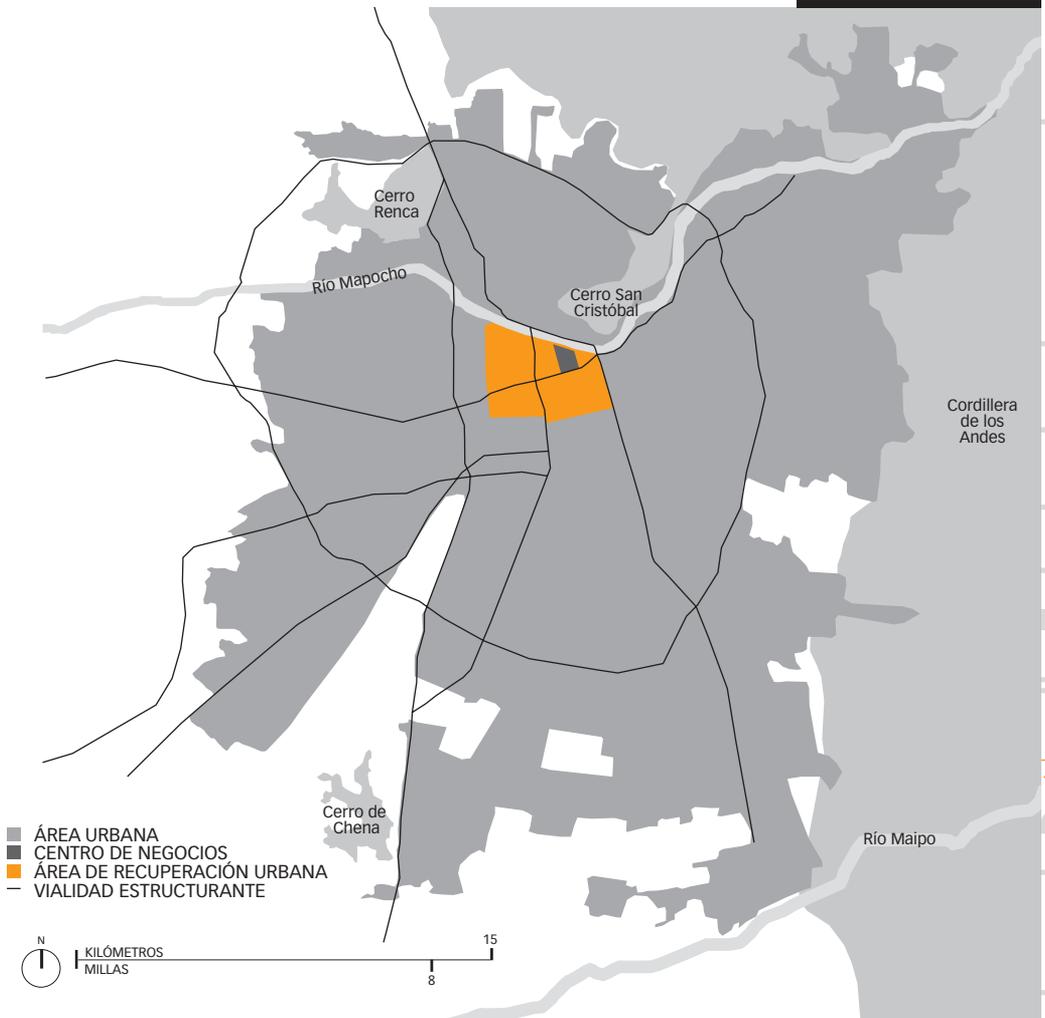
ingresos medianos y medianos altos, la dinámica del proceso fue alimentada por la demanda de esos grupos que tenían acceso a financiamiento hipotecario de la banca comercial. El proceso está aún en pleno desarrollo y va cambiando gradualmente la configuración demográfica y de ingresos de la población del centro de Santiago de Chile.

### *El área central y el desarrollo de la región metropolitana de Santiago de Chile*

La Comuna de Santiago comprende el territorio en el cual se desarrolló la mayor parte de la ciudad desde su fundación, en 1542, hasta fines del siglo IX. Como la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, durante el siglo XX Santiago de Chile sufrió un acelerado proceso de expansión producto de la presión ejercida por los flujos migratorios del campo a la ciudad y, posteriormente, por el crecimiento vegetativo de la población. En 1944 el Gran Santiago de Chile tenía una población de 1.270.000 habitantes, mientras que la Comuna de Santiago alcanzaba su mayor población histórica: 444.000 personas. En los años cincuenta se produjo un punto de inflexión en la curva de crecimiento de la población del área céntrica en favor de la expansión periférica, que a partir de esa década pasa a ser la principal receptora de nuevos habitantes. La expansión periférica se hizo también a costa de la comuna central por la migración interna de las personas que vivían en el núcleo central y se trasladaron hacia nuevos sectores en busca de viviendas de baja densidad con amenidades modernas en nuevas urbanizaciones tipo barrio jardín. En la década de 1990 la Comuna se encuentra en su punto de mayor pérdida de población y de vigencia como área residencial. El fenómeno se aceleró como consecuencia del deterioro real en la calidad de vida del área generado por el reemplazo creciente de las viviendas por actividades industriales y de servicios. Los residentes que permanecían en la Comuna eran en general los más empobrecidos, con ingresos que no les permitían trasladarse a las áreas de expansión urbana.

La decadencia del área central contrasta con el fuerte crecimiento en extensión experimentado por Santiago de Chile a partir de la década de 1970, que se ha mantenido hasta ahora. Ese crecimiento es el resultado de dos procesos paralelos mediados por el funcionamiento del mercado del suelo. Por una parte, resulta de las actividades de los promotores inmobiliarios privados que desarrollan suelo en la periferia para usos residenciales, comerciales y de servicios con miras a satisfacer una demanda creciente. Esa demanda está alimentada por el crecimiento del ingreso y la disponibilidad de crédito hipotecario, que ha aumentado sostenidamente desde fines de los años ochenta en un ambiente de estabilidad macroeconómica, desarrollo de los mercados financieros y rápido crecimiento de la economía. Por otra parte, viene motivado por las actividades del sector público que contratan la construcción masiva de viviendas para grupos de ingresos medianos bajos y bajos, las cuales, para ahorrar costos, se ubican en tierras baratas de la periferia de la ciudad, aunque en sectores diferentes a los que operaba el sector privado. Siguiendo las preferencias de los grupos medianos y altos y aprovechando las ventajas operativas que ofrece el

Figura 4.11



**El barrio Centro, localizado al lado del centro administrativo y de negocios más importante del país, ofrece la oportunidad de acoger actividades que de otra forma se localizarían en la periferia de Santiago de Chile.**

desarrollo de solares vacíos, la actividad del sector privado no abordó la recuperación del acervo construido del centro. La excepción fue la actividad de recuperación de áreas bien localizadas del primer y segundo anillos de crecimiento, hacia el sector oriente, dirección preferente de crecimiento para los grupos de altos ingresos, donde el sector privado satisfizo la demanda de departamentos demoliendo viviendas unifamiliares para levantar condominios de alta densidad. Por su parte, el sector público no se ocupó del problema de las áreas deterioradas centrales hasta los años

noventa. Frente a la gran actividad inmobiliaria privada y pública en la periferia y la recuperación de los barrios del primer anillo de crecimiento en sentido oriente en activo proceso de densificación, los barrios céntricos perdieron presencia de mercado como alternativas residenciales. En la década de 1980 la construcción nueva en la Comuna de Santiago nunca representó más del 1,5% del número de unidades residenciales y del total de metros cuadrados de vivienda construidos en la región metropolitana.

### *El Programa de Repoblamiento*

En 1990 se produce un cambio de administración en la municipalidad concomitante con la vuelta a la democracia después de 17 años de gobierno militar. Entre los desafíos a los que debió hacer frente la nueva administración destacan los de reforzar las funciones centrales de la Comuna y recuperar la vigencia del centro de la ciudad como lugar residencial. Para estos efectos la municipalidad emprendió un conjunto de proyectos de recalificación de espacios abandonados, como el Parque de los Reyes en los patios de la antigua Estación Mapocho del Ferrocarril, la transformación del edificio de la terminal en un centro cultural y de convenciones, la reutilización para oficinas de los terrenos de la antigua Cárcel de Santiago ubicados junto al nuevo centro cultural, la recuperación de edificios públicos de interés histórico o arquitectónico, la recuperación de fachadas y otras actividades orientadas a mejorar la imagen del área y promover la retención de las actividades existentes, y la sustitución de actividades que generaban deterioro por nuevas actividades. Uno de los programas abordados fue el de repoblamiento orientado a promover los barrios antiguos del centro como lugares de interés residencial, apoyado en los puntos fuertes que tienen esos barrios para acoger nuevos residentes. Entre los principales puntos fuertes figuran la disponibilidad de abundante suelo relativamente barato (unas 100 hectáreas de terreno erial y otra gran cantidad de suelo fácilmente disponible con viviendas sujetas a demolición por su mal estado de conservación), la mayoría de él sin impedimentos legales para su desarrollo, una cobertura de infraestructura y redes de servicio de primer nivel, el mejor equipamiento urbano de la ciudad y una proximidad inmejorable al distrito central de gobierno, comercio y negocios.

Se trataba de generar mecanismos que lograran atraer hacia el área central parte de la actividad de un mercado inmobiliario con gran dinamismo producto de la eficaz política habitacional desarrollada por el Gobierno nacional y la estabilidad y crecimiento de la economía (que se mantuvo sobre el 7% durante un período de siete años consecutivos entre 1989 y 1996). En este contexto y a partir de 1990, el Estado y la industria inmobiliaria chilena financiaron y construyeron más de 100 mil viviendas por año en todo el país, cifra que permitió reducir los históricos problemas de calidad y cantidad de vivienda que enfrentaban las familias de menores ingresos (Rojas, 2001). La expectativa de la municipalidad era capturar para el área central parte de este dinamismo y duplicar el número de nuevas viviendas que se construyeran en el área. En la ejecución del Programa de Repoblamiento fue capital la acción de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, entidad privada sin fines de lucro

creada al amparo del municipio en 1985 con el fin de promover el desarrollo del territorio comunal. El órgano rector de la Corporación es la Asamblea de Socios, de la cual son miembros por invitación actores decisivos del quehacer urbano de la Comuna de Santiago, incluidas las universidades, asociaciones gremiales, empresas de servicios públicos, organizaciones no gubernamentales, bancos, etc.

La estrategia seguida por la Corporación se centró en demostrar a los inversores privados que existía una demanda solvente de vivienda en el centro. Esa demanda podía obtener financiamiento hipotecario en las condiciones que lo ofrecían los mercados de capitales con base en sus ahorros y con el apoyo que prestaba el Gobierno nacional a través de su programa de subsidios. La política habitacional chilena está basada en un sistema de financiamiento para los hogares que tiene tres fuentes: a) un subsidio estatal directo a los compradores que cumplan ciertos requisitos seleccionados mediante postulación a un listado único. Ese subsidio varía según los ingresos del grupo familiar, el valor de la vivienda y el programa de subsidio al que postule el interesado; b) un ahorro del postulante que varía según el programa de subsidio que utilice; y c) un crédito hipotecario bancario obtenido en el sistema financiero y respaldado por letras o mutuos hipotecarios, papeles que se negocian en el mercado de largo plazo. Existen soluciones de vivienda mínima y de desarrollo progresivo completamente subsidiadas para los grupos más pobres que no tienen acceso a crédito (Rojas, 2001).

Los resultados de los proyectos de demostración emprendidos por la Corporación mostraron que ninguno de los programas de subsidio impulsados por el Gobierno central se adaptaba bien a las necesidades de la recuperación de la función residencial en áreas centrales deterioradas. Se observaron dos problemas principales: la selección de los beneficiarios, que en los sistemas existentes se basa en las necesidades y el ahorro de las familias individuales y no en sus preferencias de localización, y el monto del subsidio, que no permitía financiar los mayores costos de construir o rehabilitar viviendas en áreas centrales. La Corporación negoció exitosamente con el Gobierno central la creación de un programa especial de subsidio para remodelación establecido en 1990, que facilitó la ejecución del Programa de Repoblamiento, en particular en sus fases iniciales. El subsidio para remodelación ofrece un incentivo mayor a los compradores de vivienda en áreas de renovación urbana, áreas definidas por los propios municipios y en las cuales se puede aplicar ese subsidio especial. El Gobierno central concede un subsidio de entre US\$5.400 y US\$6.000 a familias interesadas en comprar viviendas nuevas o rehabilitadas en áreas de remodelación con precios de venta que van de US\$15.000 a US\$45.000 (Rojas, 2001).

La Corporación puso en marcha otras dos actividades que facilitaron la entrada del sector privado en el programa. Hizo llamados y organizó grupos de familias interesadas en adquirir viviendas en el centro y que reunían las condiciones exigidas para el financiamiento hipotecario con o sin subsidios, estableciendo la denominada Bolsa de Demanda que llegó a tener unos 8.000 postulantes. Asimismo, se posicionó con fuerte liderazgo frente al sector privado como una fuente de experiencia y de conocimiento específico del mercado inmobiliario de los barrios centrales. Con este fin usó los resultados de las experiencias piloto y los estudios que realizó y

difundió en círculos empresariales. Estas actividades estaban orientadas a infundir estímulo en los inversores inmobiliarios incrédulos, poco dispuestos a arriesgar en un mercado nuevo dado que se sentían muy cómodos con su lucrativa actividad inmobiliaria en la periferia.

### *Intervenciones iniciales*

La Corporación ejecutó en forma directa sólo tres proyectos al inicio del Programa de Repoblamiento. Con el propósito de romper la inercia y mostrar la factibilidad de recuperar el centro para usos residenciales, la municipalidad de Santiago de Chile tomó la iniciativa de actuar como gestor inmobiliario al impulsar un primer conjunto de viviendas a través de la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Para estos efectos se eligió un terreno de 3.000 m<sup>2</sup> de propiedad municipal localizado en el corazón del área poniente del centro y que se usaba como patio de recogida de vehículos abandonados, accidentados o sujetos a procesos judiciales. Esta función se trasladó a una localización menos noble y el terreno fue transferido a la Corporación para el Desarrollo de Santiago por un valor nominal. La Corporación negoció con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la adjudicación al municipio de Santiago de Chile de unos 200 subsidios del Programa Especial para Trabajadores (a la sazón no existía un subsidio específico para áreas de recuperación) y simultáneamente inició en el interior del municipio un programa de inscripción de postulantes estimulando la apertura de las cuentas de ahorro sistemático para la vivienda que requería el programa de subsidio del Gobierno central. El diseño y los costos de las viviendas se calcularon en función de la superficie y calidad para que pudieran ser financiados por familias con ingresos similares a los que obtienen los profesores municipales. Se dio prioridad a los profesores del sistema escolar municipal ya que, aunque sus ingresos son bajos, constituyen típicamente lo que la sociedad chilena percibe como una clase media con prestigio social por su nivel de educación y cultura. Tras darse a conocer el proyecto se formó rápidamente una lista de interesados en comprar viviendas en este margen de precio y con estas condiciones de financiamiento.

Esta experiencia permitió constatar el interés que tendrían las familias de ingresos medianos por localizarse en el centro si contasen con un subsidio un poco mayor que el disponible en 1990 en los programas del MINVU. Tal conclusión condujo a las autoridades municipales a promover en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la creación del programa de subsidio de renovación urbana ya mencionado. La localización y equipamiento del área central de Santiago de Chile resultaban ventajosos para muchos hogares y se tornaron cada vez más atractivos a medida que se ejecutaban los otros programas municipales de mejoramiento del centro. Asimismo, la experiencia mostró las ventajas de organizar la demanda como mecanismo de promoción de la recuperación residencial en el centro. Para los inversores inmobiliarios, el hecho de contar con compradores identificados y calificados —es decir, que reunían las condiciones para los subsidios, con ahorros y capacidad de endeudamiento comprobada— supone una gran ventaja. Equivale a tener contratos de compra preestablecidos, situación conocida en la jerga especializada como ventas “en verde” o “en pozo”.

Esta forma de venta prácticamente elimina los costos de promoción y mercadeo inmobiliario, así como elimina el riesgo de venta y los costos financieros que se originan cuando los plazos de venta de los inmuebles se dilatan y obligan a los inversores a cargar con el costo financiero del inventario no vendido. En otros términos, estas acciones de la Corporación permitieron reducir drásticamente el riesgo que enfrentaba la iniciativa inmobiliaria privada al invertir en vivienda en el centro de Santiago de Chile.

Sobre la base de esta experiencia, y a fin de acelerar la participación del sector privado, la Corporación firmó un convenio con una cooperativa abierta de vivienda, con lo cual le permitió acceder a la bolsa de demanda organizada por la Corporación para obtener socios. La Corporación también ayudó a la cooperativa a encontrar terrenos para nuevos proyectos. Por su parte, la cooperativa asesoraba a los socios en la apertura y mantenimiento de las cuentas de ahorro, organizaba la compra de los terrenos y la construcción y adjudicación de las viviendas. A partir de 1995 la Corporación amplía su plan de trabajo al firmar convenios con tres empresas inmobiliarias a las que apoya en la promoción de la construcción y venta de viviendas nuevas en el centro. Contra el pago de un honorario por parte de las empresas, la Corporación las asesoraba en materia de arquitectura, diseño, análisis de mercados, mercadeo, negociación de la adquisición de terrenos y promoción del programa. En esta etapa la Corporación dio a conocer los proyectos existentes en el centro a los clientes que la contactaban y promovió el subsidio de renovación urbana indicando a los interesados las modalidades de postulación, plazos, condiciones y ventajas. La promoción inmobiliaria de la Corporación siguió pautas normalizadas para todos los proyectos que entraban en el convenio con las empresas. La presencia de la Corporación en esos proyectos, constituyó de hecho un sello de garantía frente al consumidor para los proyectos que desarrollaban las empresas que formaban parte de esta alianza.

La Corporación también desempeñó un papel activo en la identificación y transacción de terrenos para nuevos proyectos residenciales promovidos por las empresas con las que mantenía convenios, cargando al comprador y vendedor la comisión que habitualmente perciben los corredores de propiedades. La Corporación elaboró catastros de suelo disponible o que podía quedar disponible como resultado del traslado de industrias, almacenes u otros usos. En las situaciones de oferta rígida de suelos con bajos grados de sustituibilidad en su localización, como las que se dan en las áreas centrales, se otorga un alto poder monopolístico a los dueños de la tierra. En la primera etapa del Programa de Repoblamiento, la Corporación quiso desempeñar un papel activo para prevenir estas situaciones a través de un mecanismo de intermediación en el mercado del suelo denominado "concurso oferta de terreno". Conforme a este procedimiento la Corporación hacía llamados públicos a propietarios interesados en vender terrenos, aunque no consiguió resultados por la falta de interés de éstos. A la larga la labor de la Corporación ha resultado más eficaz a través de una intervención caso a caso, predio a predio, fundada en un contacto directo con los propietarios de los inmuebles cuando ha habido ofertas o cuando se identifica un sitio baldío en una localización favorable, o bien a través de una acción anticipada

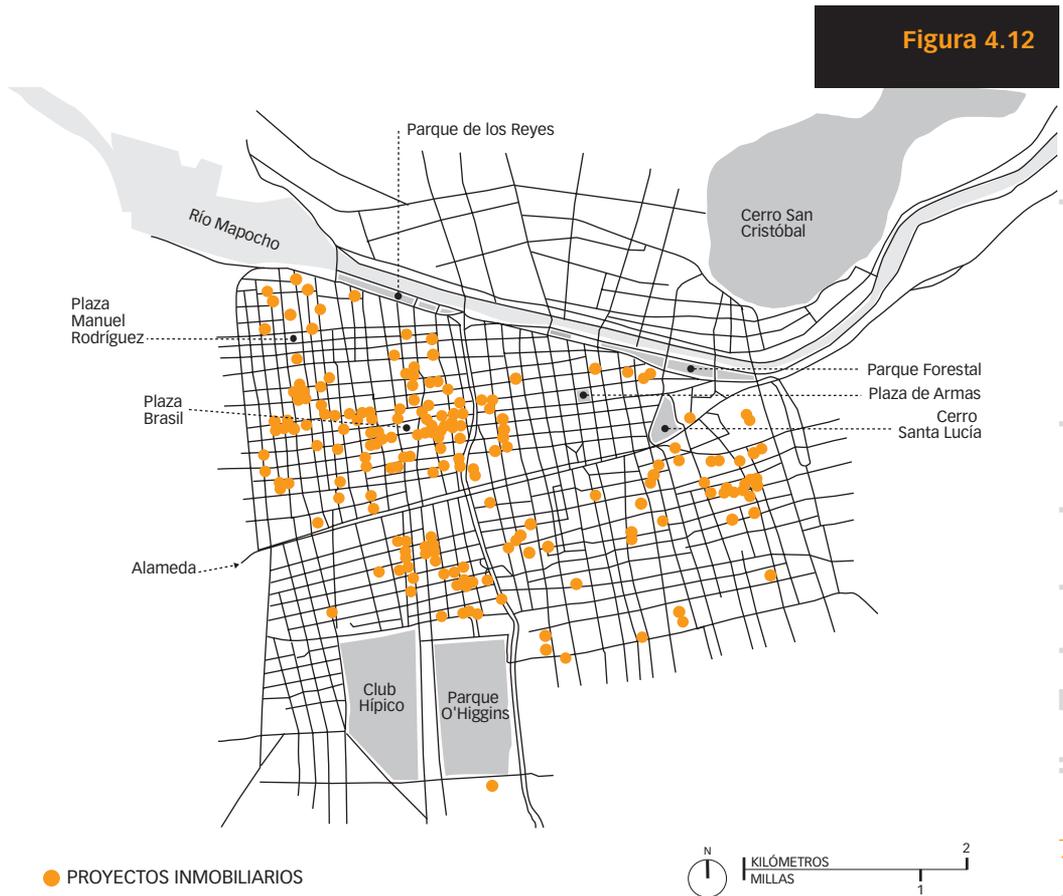
cuando se prevé una renovación en el uso de algún terreno. En definitiva, el mercado del suelo en el centro ha funcionado según lo que era previsible, pues han aumentado los precios pero se ha mantenido una adecuada disponibilidad de terrenos e inmuebles para la construcción de nuevas viviendas o la renovación y rehabilitación de viviendas antiguas.

Como ya se mencionara, las acciones de la Corporación fueron complementadas por otros programas desarrollados por la municipalidad con el apoyo de la Corporación en su ejecución. Esos programas incluyeron acciones de mejoramiento de espacios públicos, recuperación de fachadas, ordenamiento del comercio ambulante, recuperación de edificios patrimoniales, apoyo a actividades culturales y económicas, y recuperación y creación de nuevas zonas verdes.

Por medio de la organización de la demanda, el asesoramiento al mercado y la divulgación de los resultados, la Corporación logró que se activara un mercado inmobiliario estable y saludable. Consiguió colocar en la imagen colectiva determinados barrios que hasta entonces no se consideraban atractivos para vivir en ellos. El costo de estas acciones no fue muy alto, en particular comparado con el volumen de inversión privada que generó. Durante la década de 1990, la municipalidad destinó anualmente entre US\$24.000 y US\$100.000 al Programa de Gestión Inmobiliaria y al Programa de Vivienda mediante los cuales la Corporación promovía proyectos y organizaba la demanda para la renovación urbana. En la práctica, durante los últimos años de aquella década, esos programas resultaron altamente rentables porque con los honorarios que cobraba por sus servicios a inmobiliarias privadas la Corporación recuperaba varias veces los recursos invertidos.

### *Resultados iniciales del Programa*

Los resultados más destacados quedan patentes en las cifras de construcción de vivienda nueva registradas entre 1990 y 2000. En ese periodo la Comuna de Santiago multiplicó por diez su participación en la oferta de viviendas nuevas en la región metropolitana de Santiago de Chile, pasando del 1,1% de las unidades y 1,16% de los metros cuadrados construidos en 1989 al 13,8% de las nuevas unidades y el 11% de los metros cuadrados ofertados en 2001. Entre 1990 y 2000 se construyeron 21.000 nuevas viviendas que se vendieron a un ritmo mensual que varió entre un 15% y un 2,3% de liquidación del acervo ofrecido. Aun en medio de la crisis económica de 1998 y en momentos en que las tasas de interés bancario se elevaban por sobre del 14% anual, el ritmo de venta de viviendas nuevas en el centro fue mayor que el de los mercados inmobiliarios de las comunas de la periferia. Esto demuestra que el Programa logró generar una demanda estable y que incluso en plena crisis fue capaz de mantenerse y consiguió colocar la oferta a un ritmo aceptable. La dinámica de recuperación residencial de la Comuna de Santiago alcanzó un ritmo propio en el periodo comprendido entre 1990 y 1997, pues el total de permisos de vivienda aprobados superó la cifra de 13.600, más del doble de los subsidios de renovación concedidos en el mismo periodo en la Comuna. Más aún, el número de permisos de edificación de viviendas fue creciendo más rápido que el de subsidios otorgados, para



**Localización de los proyectos inmobiliarios del programa de repoblamiento de Santiago de Chile.**

llegar en 1997 a una situación en que los subsidios de renovación concedidos en la región metropolitana (casi todos en la Comuna de Santiago) beneficiaron a 1.461 postulantes cuando en la Comuna se concedieron casi 5.000 permisos de edificación de viviendas durante el mismo año.

Otro indicador de los resultados del Programa es la variación del precio del suelo en el área central y el Barrio Poniente en particular. En 1990, cuando se inició el Programa de Repoblamiento y se aprobó el subsidio de remodelación, los precios de la tierra en las zonas más favorables para usos residenciales fluctuaban entre US\$90 y US\$150 por metro cuadrado. En 1997, los precios de terrenos comparables habían subido a US\$360 por metro cuadrado. En ningún momento se constató escasez de suelo para desarrollar proyectos y, de hecho, al aumentar los precios, aumentó la oferta. El crecimiento del precio del suelo condicionó que los proyectos de vivienda evolucionaran de operaciones de densidad mediana a proyectos de alta

densidad, estrategia que permitía controlar la incidencia del valor del casco en el precio final de las viviendas. La presión al alza de los precios de los terrenos en el centro no sólo estaba asociada al fenómeno de repoblamiento residencial. Ese último sin duda tuvo una incidencia importante, pero es necesario reconocer una tendencia general de aumento de los precios de los terrenos en el Gran Santiago como consecuencia de la expansión económica que ha tenido el país, con una tasa mediana de aumento del precio superior al 6,5% acumulativo anual durante los últimos 10 o 12 años. El valor promedio del metro cuadrado en los terrenos ofrecidos en el Gran Santiago ha subido desde US\$30/m<sup>2</sup> en 1987 hasta más de US\$210/m<sup>2</sup> en 1997 (Trivelli y Cia., 2001).

La localización de las nuevas viviendas sigue una tendencia clara. Hay un fuerte predominio de la zona denominada Santiago-Poniente (que cubre el amplio vértice noroeste de la Comuna), donde la mayor dinámica se produce en torno a la plaza Brasil, que fue una zona ocupada por familias de ingresos medianos altos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Con una dinámica y una intensidad similares, aunque en un espacio más reducido, se detecta un segundo frente de desarrollo en torno a la plaza Manuel Rodríguez y un tercero en el barrio Ejército/República, en el entorno del Parque O'Higgins, que fue un área preferida por las familias de altos ingresos en la segunda mitad del siglo XIX. Las características de la edificación en esos barrios —grandes casas con terrenos de mayores dimensiones— facilitan la edificación en altura sin tener que consolidar suelo para obtener paños de la superficie necesaria para proyectos de envergadura. El barrio Ejército/República también se caracteriza por un proceso de revitalización en el que juegan un papel destacado los establecimientos de educación superior privados los que han recuperado antiguas mansiones para establecer dependencias universitarias lo cual ha aportado nueva vida al barrio y ha ampliado el horario de uso, factor estimulante para el repoblamiento. Un tercer frente de desarrollo residencial se ubica en el vértice nordeste de la Comuna, al sur de la avenida Bernardo O'Higgins (o Alameda). Ha tenido menor fuerza en la década de 1990 pero no por eso un menor potencial de desarrollo. Hay también unas pocas iniciativas más próximas al centro administrativo y de negocios, en su costado norte y occidental, dentro del centro tradicional de negocios o muy próximo a él. Esas iniciativas se han ido multiplicando en los primeros años de la década de 2000 y ofrecen un fuerte potencial de desarrollo a la vez que aportan vitalidad al área incorporando población residente a una zona eminentemente comercial y de oficinas. Destaca la ausencia de proyectos en todo el sur de la Comuna, tanto al suroeste como al sureste. Se trata de áreas ocupadas por familias de menores ingresos, con una propiedad de la tierra más fraccionada, en muchos lugares con uso mixto industrial, y tienen un prestigio como barrio no imposible de revertir pero con un camino más largo por recorrer.

En suma, la Comuna de Santiago se instaló de forma estable entre las áreas de mayor demanda de vivienda nueva en la región metropolitana. De ser una comuna que prácticamente no recibía viviendas nuevas en la década de 1980 pasó a tener una destacada participación en el mercado. A principios de la década de 2000 lidera los índices de permisos de edificación aprobados, tanto en número de viviendas como en superficie construida e indicadores de ventas, todos para el mercado de

los departamentos nuevos en altura. Durante la década de 1980 correspondió a la Comuna el 0,96% de los permisos aprobados para departamentos, mientras que en 2001 ese porcentaje ascendió al 10,55% medido en unidades aprobadas y subió del 1% al 6,7% en superficie construida.

Los resultados anteriores deben ser evaluados con arreglo a las estadísticas del Censo de Población y Vivienda de 2002, que muestran que a pesar de todos los avances en la inversión inmobiliaria la población de la Comuna de Santiago, que venía decreciendo desde la década de 1940, continuó disminuyendo en el último periodo intercensal con una pérdida neta de 30.185 habitantes, equivalente al 13,07% de la población. La cantidad de viviendas registradas en la Comuna indica un aumento neto de 13.787 viviendas en la década (incremento de un 21,63%) pero no da cuenta, a primera vista, de las más de 20.000 viviendas registradas en los permisos de edificación y de cuyo seguimiento desde el punto de vista de la información inmobiliaria se encargó la Corporación para el Desarrollo de Santiago.

Para un análisis adecuado de lo ocurrido en la Comuna de Santiago es necesario tener en cuenta otras variables. Por una parte, la tasa de ocupación de las viviendas en la Comuna bajó de 3,62 a 2,59 habitantes por vivienda, es decir un 28,53%, un descenso coherente pero mayor que el registrado en la región metropolitana, cuyo decrecimiento fue en el mismo periodo de 4,09 a 3,69 habitantes por vivienda, es decir una disminución porcentual del 10,58%. Este fenómeno es el resultado de cambios en la composición de las familias, disminuciones de la tasa de natalidad e incremento del poder adquisitivo de los chilenos, y en particular de los santiaguinos, todo lo cual conduce al aumento en la cantidad de viviendas y al mismo tiempo a la disminución de la población total. Por otra parte, el periodo de acelerada actividad inmobiliaria llevó asimismo aparejada una fuerte demanda de terrenos para construir no sólo nuevas viviendas (en tal caso el resultado neto hubiera sido positivo al reemplazar vivienda deteriorada en baja altura por vivienda nueva en altura), sino también equipamientos y servicios intensivos en uso del suelo: talleres, oficinas, almacenes, instalaciones de empresas de servicios de logística y estacionamientos de automóviles. Al comparar los periodos 1980-1987 y 1990-1997 se puede constatar que en la Comuna de Santiago la edificación industrial aumentó de 190.000 m<sup>2</sup> a 440.000 m<sup>2</sup>; las oficinas, almacenes y otros usos sin destino específico aumentaron de 360.000 m<sup>2</sup> a 650.000 m<sup>2</sup>; el comercio pasó de 360.000 m<sup>2</sup> a 750.000 m<sup>2</sup>, y la edificación en educación y salud creció de 150.000 m<sup>2</sup> a 200.000 m<sup>2</sup>.

Las cifras censales señalan también una importante migración interna, es decir, personas que para el censo de 1992 vivían en la Comuna de Santiago y se trasladaron a vivir a un departamento nuevo en la misma Comuna. El Programa de Repoblamiento ofreció por primera vez en muchos años la posibilidad real de adquirir o arrendar departamentos nuevos cuyos atributos de modernidad en un barrio deteriorado son muy valorados socialmente. Es muy probable que las acciones de la Corporación de organizar la demanda y difundir las ventajas de vivir en el centro con argumentos y cifras haya alentado a un gran número de familias a dejar sus antiguas viviendas, que ocupaban en régimen de arriendo, subarriendo u ocupación informal, y pasar a ser propietarios.

### *El Programa a diez años de su lanzamiento*

A partir de 2000 y con un cambio de administración en la municipalidad de Santiago de Chile, la Corporación se ha ocupado más de programas asistenciales en desmedro del papel de puente que tuvo en la década anterior con el sector privado inmobiliario. Esto ha tenido como consecuencia la terminación del programa de apoyo a las empresas inmobiliarias privadas y la interrupción de las actividades de observatorio de la actividad inmobiliaria, de promoción de las áreas residenciales y de divulgación de proyectos de vivienda. Con todo, el mercado de la vivienda de renovación urbana mantiene indicadores saludables. Hoy, la Comuna de Santiago es la unidad territorial donde más departamentos se venden en el Gran Santiago, superando a comunas más nuevas que durante un largo tiempo marcaron la tendencia como nuevas áreas de promoción de vivienda en altura.

La construcción de nuevas viviendas en la Comuna está a cargo de empresas inmobiliarias de tamaño medio, con la excepción de un par de empresas mayores. Las que han optado por quedarse desarrollando sus proyectos en los barrios céntricos suman una docena, y todas ellas han logrado un conocimiento cabal del mercado y comienzan a reproducir sus productos más exitosos. Estas inmobiliarias construyen generalmente edificios de departamentos en altura, de entre 100 y 200 unidades por edificio. Si bien los diseños de arquitectura son en general más bien conservadores, las empresas son innovadoras en cuanto a alternativas en la comercialización y financiamiento de los proyectos. Varias empresas ofrecen sistemas de arriendo con compromiso de venta para permitir al futuro comprador completar los ahorros que necesita para la compra mediante créditos hipotecarios, lo que en la práctica ha resultado en una figura parecida al *leasing*. También usan las más modernas técnicas de mercadeo y publicidad. Todo esto es indicador de un mercado moderno, vigente y dirigido a un público que, si bien no es de alto poder adquisitivo, conoce el mercado, compara y decide con buena información.

### *Características del nuevo acervo de viviendas del centro*

A inicios de la década de 2000 la oferta de vivienda nueva en la Comuna de Santiago tenía las siguientes características.

*El total de la oferta se mantiene en alrededor de 2.500 unidades constantes.* La rápida estabilización del número de viviendas ofertadas una vez superado el punto más álgido de la crisis inmobiliaria —durante la cual el inventario en venta se elevó hasta 3.200 unidades— indica que el mercado recuperó un equilibrio entre la oferta y la demanda y logró acomodarse a la baja puntual de la demanda en 1998 y 1999.

*El tamaño de las viviendas nuevas en venta ha aumentado.* El promedio de la superficie de los departamentos en venta es de 77 m<sup>2</sup>, superior a la media de fines de los años 1990, que fue de 65 m<sup>2</sup>. Esta cifra incluye la superficie destinada a equipamiento en los edificios: lavandería, gimnasio, almacenes, salas de reuniones, etc. Esta tendencia es consecuente con el comportamiento de otros mercados inmo-

biliarios, incluida la vivienda social, que acusan un aumento similar en la superficie edificada por vivienda.

*El precio de las viviendas ha aumentado y el precio del suelo se ha mantenido.* A mediados de la década de 1990 se registró el aumento más acelerado de los precios de las viviendas vendidas en la Comuna de Santiago, consecuente con el alza del precio del suelo inducido por el éxito del Programa de Repoblamiento. Con posterioridad a la crisis de 1988 se observó un leve aumento del precio de las viviendas, de US\$450 a US\$500 por metro cuadrado construido. Ese aumento no fue consecuencia de un aumento en el valor del suelo, que se mantuvo estable después de la crisis, sino del crecimiento de los costos de construcción.

*Se consolida el mercado del Microcentro.* En los primeros años de la década de 2000 se ha consolidado la oferta de proyectos residenciales en el Microcentro (el distrito administrativo y de negocios central de la ciudad). El Programa de Repoblamiento procuró en un principio apoyarse en aquellos barrios residenciales que tuvieran las mejores condiciones ambientales y de imagen para promover nuevas viviendas. Es por eso que la actividad inmobiliaria comenzó fuertemente en barrios como los de Brasil, República, Parque Almagro y Parque de los Reyes. Al final de la década sólo dos inmobiliarias habían explorado el mercado del Microcentro, con buenos resultados. En los dos primeros años de la presente década hay no menos de ocho proyectos ubicados en el cuadrante central, en pleno distrito de negocios.

*Se confirma la valoración de la localización central residencial.* Encuestas por hogares efectuadas por la Corporación de Desarrollo de Santiago confirman que las ventajas comparativas del centro para recibir viviendas son apreciadas por la población. Los resultados indican que las principales motivaciones de las familias que han comprado viviendas en el área tienen que ver con la localización y la facilidad de acceso a los servicios. Las razones principales que han expresado son: disponibilidad de servicios (26%), cercanía al trabajo (24%), cercanía a establecimientos docentes (6%) y buena disponibilidad de locomoción colectiva (6%). También hay quienes valoran positivamente la vida en la Comuna de Santiago (10%), mientras que otros la seguridad ciudadana (5%), las ventajas de contar con un subsidio de renovación urbana (3,5%) y las expectativas de valoración de las propiedades (2,5%).

### *Imagen urbana*

En los procesos de participación ciudadana desarrollados con anterioridad al lanzamiento del Programa de Repoblamiento, los habitantes de la Comuna señalaban la falta de "modernidad" como uno de los problemas para vivir en ella. Opinaban que su ubicación era óptima pero que sus barrios eran anticuados y carentes de imagen de progreso. Una vez que se levantaron nuevos edificios de vivienda, las mismas personas expresaban satisfacción porque su barrio se "modernizaba". Por primera vez veían a personas de otras partes de la ciudad interesadas en ir a residir en el centro. Asimismo, por primera vez pensaban que no era necesario emigrar a otros barrios para mejorar sus condiciones de vida o comprar una vivienda nueva. Con el

correr del tiempo, y a la vista de la proliferación de nuevas edificaciones, los habitantes de los barrios Brasil y Yungay se organizaron para ponerle límite a la altura de los edificios que permitía la normativa vigente. Se trataba ahora de defender su barrio de la pérdida de "tradición" en su imagen urbana. Se dio la paradoja de que el carácter histórico y la riqueza arquitectónica de esos barrios, que hasta entonces sólo habían valorado los intelectuales y el mundo académico, se destacaban frente a la comunidad por la introducción de edificaciones modernas que modificaban su imagen y perfil urbano.

El Programa de Repoblamiento recibe frecuentes críticas en ambientes académicos porque introdujo nuevos modelos urbanos en barrios de arquitectura tradicional de comienzos del siglo XX. La principal crítica apunta a la altura de los nuevos edificios, que supera con creces el perfil de la ciudad de comienzos del siglo XX. Una segunda crítica está dirigida a la arquitectura que han desarrollado las empresas inmobiliarias, que es poco cuidadosa con el contexto. Cabe destacar que el Programa se desarrolló dentro de la normativa de uso del suelo y edificación existente. En esta normativa, la altura permitida en la mayoría de los barrios está controlada sólo por el tamaño del solar. Es decir, a mayor superficie del terreno, mayor es la altura que puede alcanzar la edificación. Respecto del diseño arquitectónico, no hay normativas especiales y esta materia queda al criterio de los arquitectos y profesionales a cargo.

A fines de la década de 1990 y respondiendo a las preocupaciones de la comunidad y los grupos interesados en la protección del patrimonio, la municipalidad identificó los distritos patrimoniales más importantes y reguló la nueva edificación y las acciones de rehabilitación y recuperación fijando, además de los usos del suelo, alturas máximas y materiales de fachada para las nuevas edificaciones, así como los grados de intervención permitidos en los edificios según su valor patrimonial. Estas normativas afectan a una pequeña proporción del área central en activo proceso de recuperación. El resto del área está teniendo un fuerte cambio de imagen urbana como resultado de la densificación de la actividad residencial y la instalación de nuevas actividades. El costo consiguiente es la pérdida del carácter tradicional de los barrios. La réplica a este argumento es que, de no haberse atraído oportunamente nuevas inversiones, estos barrios habrían terminado por desaparecer como áreas residenciales y su imagen habría cambiado como resultado de otras transformaciones urbanas que las amenazaban con mayor agresividad, como la instalación de almacenes, talleres mecánicos, galpones, terminales de autobuses y playas de estacionamientos informales, que aumentaban sin control desde los años 1970.

### *Instrumentos operativos y de planificación*

De acuerdo con lo que disponen la Ley General de Urbanismo y Construcción y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, los instrumentos de planificación del desarrollo urbano vigentes en la región metropolitana son el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y el Plan Regulador de la Comuna de Santiago. Otros instrumentos que afectan el desarrollo de la región metropolitana y, por consiguiente, a la

Figura 4.13



Foto: Pablo Contrucci

**Las nuevas edificaciones frente al Parque de los Reyes, en el barrio Poniente ponen de relieve el impacto de la irrupción de los nuevos modelos de vivienda en condominio y en altura en un barrio tradicional de vivienda de baja altura y usos mixtos.**

Comuna son el Plan de Transporte, el Plan de Concesiones Viales, el Plan de Saneamiento y el Plan de Mejoramiento de la Calidad Ambiental. Ninguno de estos instrumentos tuvieron injerencia en el desarrollo del Programa, porque este tipo de planificación no incluye en sus instrumentos herramientas que tengan relación con la promoción de acciones de recuperación urbana.

Recién en 1994, la municipalidad de Santiago de Chile modificó parcialmente el Plan Regulador de la Comuna para controlar la altura de las edificaciones. En las dos décadas anteriores, en las que rigió prácticamente el mismo instrumento, esta cuestión nunca fue materia de discusión. En la práctica, por falta de dinamismo inmobiliario no existía el riesgo de que la altura permitida fuera realmente alcanzada. El Programa de Repoblamiento fue puesto en operación sin necesidad de modificar

Figura 4.14



Foto: Pablo Contrucci

La calle Moneda en el barrio Poniente muestra la mezcla de edificaciones que están surgiendo como resultado del Programa de Repoblamiento: nuevos edificios en altura entremezclados con casas tradicionales de dos pisos.

los instrumentos. Las acciones se orientaron hacia la gestión urbana y la política habitacional más que hacia la planificación, que era inocua al respecto. Cabe destacar, entonces, dos conclusiones al respecto: los instrumentos tradicionales no han favorecido la renovación urbana y, tal como están concebidos actualmente, no son necesarios para lograr este tipo de objetivos.

Los principales instrumentos del Programa fueron las acciones de promoción de la inversión privada que hizo la Corporación y los subsidios que otorgó el Ministerio de Vivienda a los compradores de viviendas nuevas o rehabilitadas en áreas de recuperación. Sin embargo, la existencia de una Corporación de Desarrollo o de una institución parecida, la disponibilidad de una línea especial de subsidios para la vivienda de renovación urbana y las auspiciosas condiciones macroeconómicas del

país no aseguran que programas como el de repoblamiento sean puestos en marcha exitosamente. Otras comunas chilenas y del Gran Santiago se vieron beneficiadas por las mismas condiciones que la Comuna de Santiago y su área céntrica. Sin embargo, sólo en otras tres ha habido alguna actividad de recuperación de sus áreas centrales. Tres factores adicionales han sido determinantes del éxito del Programa de Santiago de Chile: el liderazgo político de la autoridad local que arbitró los medios para promover el proceso de redoblamiento y lo apoyó con inversiones complementarias en mejoramiento de los espacios públicos y retiro de actividades nocivas: la calidad de la infraestructura y del equipamiento del área, entre los mejores de la región metropolitana, y la buena accesibilidad a la principal concentración de empleo, comercio y servicios de la ciudad.

El subsidio de renovación urbana fue una pieza importante de la ejecución de la política de recuperación del centro porque facilitó la promoción de usos residenciales. La estabilidad del subsidio en el tiempo (lleva ya 13 años de vigencia) y la continuidad de las normas que rigen su aplicación han permitido a los actores incorporar con seguridad este incentivo en sus decisiones de inversión y han estabilizado la demanda de viviendas en estas áreas. Las estadísticas ponen de manifiesto que hace uso del subsidio una fracción decreciente de los compradores de viviendas nuevas en el centro de Santiago de Chile, lo que deja claro que en la actualidad hay fuerzas de mercado poderosas que funcionan en el proceso de repoblamiento. Sin embargo, la presencia del subsidio de renovación sigue siendo importante, tanto porque es una ayuda a la compra de viviendas como porque muestra con hechos concretos la voluntad pública de promover la recuperación de las áreas deterioradas. Es muy posible que el subsidio desempeñe un papel de catalizador atrayendo a compradores al área. Aunque no lleguen a usar el subsidio, esos compradores interesados son los que atraen a inversores, desencadenándose así el círculo virtuoso de inversión que caracteriza al área central de Santiago de Chile.

*Página en blanco a propósito*

# **Instituciones e instrumentos para la recuperación de áreas urbanas centrales**

La revisión de los casos de recuperación urbana destacó el papel crítico que desempeñan en el éxito de los programas los arreglos institucionales e instrumentos urbanísticos y financieros utilizados. Los casos analizados comparten el uso de una combinación de instrumentos urbanísticos de dirección y control y de incentivos, junto con formas creativas de financiamiento por parte de instituciones idóneas. El éxito de esa combinación de instrumentos está en su capacidad de alinear correctamente los intereses de los diferentes actores —sector público, inversores privados, consumidores, organizaciones de la sociedad civil— en el logro de los objetivos pretendidos, y de distribuir en forma eficaz y equitativa los costos, riesgos y rendimiento de las operaciones. Aunque cada caso es singular, y en los capítulos anteriores se hace referencia a las instituciones e instrumentos que se movilizaron en cada uno de ellos, cabe destacar que todos deben su éxito en gran medida al uso de instrumentos urbanísticos y de financiamiento avanzados y al logro de estructurar arreglos institucionales eficaces y flexibles.

Como se analizara en el capítulo 1, los problemas de coordinación que presentan los programas de recuperación de áreas centrales, y la complejidad y variedad de las intervenciones que se requieren para alcanzar sus objetivos, hacen indispensable la intervención pública. Por su parte, la magnitud de las inversiones necesarias y la eficiente asignación de costos entre los beneficiarios hacen necesaria la participación privada en el financiamiento, comercialización, operación y mantenimiento de las obras. Asimismo, la participación y apoyo de la comunidad es un requisito para asegurar el apoyo a largo plazo a las iniciativas de recuperación y para orientarlas a responder a las necesidades y prioridades de la comunidad. La confluencia productiva de estos actores —tan disímiles en sus objetivos, recursos y modalidades operativas— es el desafío institucional que enfrentan los programas de recuperación urbana y que, en la mayoría de los casos, ha sido resuelto por medio de instituciones especializadas, a veces controladas por el sector público y otras con participación de

los sectores público y privado. El presente capítulo profundiza el análisis de las instituciones usadas en los casos de estudio, en particular las sociedades de capital mixto público-privado y las sociedades públicas, y facilita ejemplos adicionales de sociedades exitosas.

La promoción de inversiones privadas en áreas de recuperación urbana requiere, además, un entorno regulador claro y estable e intervenciones públicas de promoción e incentivo a la movilización de recursos privados. Para estos efectos, existe un conjunto de instrumentos urbanísticos y de financiamiento que han demostrado ser útiles en la ejecución de programas de recuperación urbana, especialmente en los Estados Unidos de América. Esos instrumentos han resultado eficaces en la atracción de capitales privados y la movilización de los recursos de las comunidades para generar empleo e ingreso, recuperar activos deteriorados o desarrollar tierras vacantes en áreas de recuperación urbana, y a continuación serán analizados más a fondo y con ejemplos de aplicaciones exitosas.

### **Estructuras institucionales. Las sociedades de capital mixto público-privado**

#### *Características de las asociaciones público-privadas*

Algunos de los casos analizados se ejecutaron con arreglo a la fórmula de asociación entre los sectores público y privado. Un objetivo muy extendido de estos planes de asociación es mejorar el suministro de servicios públicos y propiciar el efecto multiplicador del financiamiento y la capacidad de gestión del sector privado para alcanzar objetivos públicos. Las principales formas que adopta esta asociación del sector público con el sector privado se describen en el Cuadro 5.1, y pueden ser aplicadas en la ejecución de programas de recuperación de áreas urbanas centrales. La utilidad de cada tipo de arreglo institucional e instrumento varía caso por caso ya que depende de las características propias de los programas de inversión, del entorno socioeconómico en que se desarrolle la experiencia y de la capacidad institucional de las partes públicas y privadas interesadas. Sin embargo, la mayor parte de estas formas han sido aplicadas con éxito en el contexto latinoamericano. El interés por las asociaciones público-privadas (*public-private partnership*; PPP) para el desarrollo urbano ha aumentado considerablemente en los países en desarrollo.

La forma mixta de gestión y financiamiento de proyectos que se encuentra con mayor frecuencia en los programas de recuperación urbana son las empresas de capital mixto. Este modelo de asociación responde bien a las necesidades de la recuperación de áreas urbanas centrales dado que combina eficazmente capacidades tanto del sector público como del sector privado para emprender tareas tan variadas como: consolidar suelo por medio de compras e intercambios de parcelas; captar para fines públicos los aumentos del valor del suelo resultantes de las acciones de recuperación; construir o rehabilitar espacio para usos residenciales, de servicios, comerciales y productivos, y luego comercializarlo y administrarlo; y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones y beneficios de los procesos de recupe-

ración. En contraste, las modalidades convencionales de intervención en desarrollo urbano y de contratación usadas por el sector público —instrumentos de dirección y control (planes maestros de desarrollo urbano y normativas de edificación) y de licitaciones públicas, respectivamente— no otorgan a los organismos ejecutores de programas de recuperación de áreas centrales, la flexibilidad operacional que necesitan para comprar y vender tierra, entrar en negocios inmobiliarios con agentes privados (propietarios, inversores, compradores potenciales, cooperativas, organizaciones de la sociedad civil) y poder tener pérdidas o ganancias como resultado de esas operaciones. Ahora bien, la contrapartida de la mayor capacidad y flexibilidad operativas que tienen las estructuras institucionales de asociación público-privada es una mayor supervisión y la obligación de efectuar sus operaciones con total transparencia y la adecuada vigilancia por la comunidad. Estas sociedades deben rendir cuentas periódicamente a sus mandatarios —los gobiernos locales o nacionales— y, en definitiva, a los contribuyentes y votantes.

Las bondades o problemas de las distintas formas de asociación público-privada deben ser evaluados desde la perspectiva de la ganancia que representan para la sociedad, es decir, de los beneficios que la comunidad obtiene de la concreción del proyecto, y desde la perspectiva de las pérdidas para la comunidad, los subsidios y concesiones que se otorgan a los socios privados para incentivarlos a participar en el proyecto. Es importante reconocer de entrada que en estas asociaciones, como en todo otro negocio, no hay ganancias gratuitas y que siempre es posible que uno de los socios gane más que el otro, o que uno o los dos pierdan. Cuando esta asimetría perjudica al socio público no significa necesariamente que sea el resultado de ineficacia o corrupción, bien puede ser el producto no deseado de los diferentes propósitos con los que los socios entran en la sociedad. En este caso, las pérdidas del socio público pueden ser el costo que esté dispuesto a pagar por obtener los fines públicos que persigue. Esta situación se da con frecuencia en programas de recuperación urbana, como por ejemplo cuando el socio público pone tierra de su propiedad a disposición de los promotores privados a precios muy por debajo del precio de mercado con el fin de promover la construcción de viviendas accesibles a las familias de ingresos medianos y bajos.

Existe una amplia gama de asociaciones público-privadas. En un extremo se ubican las que están ampliamente dominadas por el sector público, que aporta el financiamiento, toma las decisiones y asume todos los riesgos. Este es, por ejemplo, el caso de los programas de vivienda social de Glasgow (Escocia), donde el sector privado está representado por organizaciones sin fines de lucro cuya acción se limita a coordinar las actividades del programa. En el otro extremo de la gama se ubican las formas de asociación en las que la participación del sector público se reduce a proporcionar subsidios que permiten a los socios privados obtener utilidades que les hagan atractivo el negocio. De este modo, el sector público logra sus objetivos a través de la acción del sector privado pero asumiendo el costo de los subsidios. Existe una gama de situaciones intermedias en las que los sectores público y privado se involucran más profundamente en la sociedad y contribuyen con financiamiento, capacidad de gestión y de coordinación con otras entidades públicas. Este es el caso

Cuadro 5.1 Opciones de asociación público-privada para el financiamiento de la recuperación urbana

Tipo	Descripción	Ventajas	Limitaciones	Pertinencia y ejemplos
Contratación externa	Adjudicación de un contrato por parte de la instancia pública a una empresa privada para que preste un servicio o construya una obra	La instancia pública retiene pleno control y asume todos los riesgos	Ninguna movilización de recursos privados directos	De uso generalizado en la ejecución de obras públicas, incluidos los programas de recuperación urbana
Concesión de operación <i>affermage</i>	Una instancia pública controla la construcción de la infraestructura y retiene la propiedad del sistema. Subcontrata con una entidad privada su operación, mantenimiento y la recolección de cobros por el servicio	Usa eficientemente la mayor capacidad del sector privado para operar los servicios sin perder el control público de los activos	Términos y condiciones deben definirse de antemano, y sobre todo las normas de operación y mantenimiento (OyM) y las tarifas aplicables al público	Apropiado para servicios municipales, como el abastecimiento de agua y la gestión de desechos sólidos, donde la operación y mantenimiento de redes es una consideración mayor, y el suministro de servicios a los hogares que pueden cobrarse
Concesiones	Un socio privado asume la responsabilidad de obtener financiamiento para la inversión, operar un servicio por un periodo de tiempo y cobrar por él	La participación financiera del sector privado es significativa; además, asume buena parte de los riesgos	La prestación privada de funciones públicas implica que las obligaciones y riesgos asumidos por ambas partes deben estar muy bien definidos de antemano	Pertinente para la prestación de servicios públicos urbanos, vías y transporte público. Dificultades prácticas para definir condiciones contractuales que aúnen intereses de ambos actores
Incorporación de un socio estratégico	Se incorpora a la empresa privada con experiencia en el suministro de un servicio como socio minoritario de una empresa controlada por el sector público	Incorpora capacidad de gestión y recursos de inversión privados reteniendo el control público de la empresa	Movilización parcial de recursos privados. Generalmente útil para incorporar capacidad de gestión privada al manejo de una empresa pública	Sirve para mejorar la gestión de servicios de utilidad pública sujetos a cobros por tarifas donde se requiere mejorar la gestión comercial y la operación y mantenimiento
Privatización	La autoridad para el suministro de un servicio público o para el desarrollo de una zona se vende en todo o en parte a un socio privado	Atrae capital privado a la prestación de servicios	Términos y condiciones de venta, incluidas las obligaciones en el suministro de servicios, deben especificarse de antemano con toda claridad y deben ser ejecutables. Traspasa el control de los activos al sector privado	La privatización total rara vez es un modelo operativo satisfactorio dada la pérdida de control por parte del sector público. Existen mejores modalidades para asegurar el cumplimiento de obligaciones en los servicios públicos

Contrato de administración	Un socio privado asume la responsabilidad de administrar un servicio conforme a normas específicas. Se emplea personal, organización y equipo de una instancia pública	Reduce la carga de la administración pública, y generalmente, refuerza la eficiencia administrativa del servicio	En general constituye una solución cara al "problema de agencia", no atrae recursos financieros del sector privado	Procedimiento aplicable sólo en casos en que se cuente con recursos considerables
Construir –tener en propiedad– operar ( <i>Build, own and operate</i> ; BOO)	Se autoriza al socio privado a construir, ser propietario y operar el activo o servicio	Frente a la privatización el BOO tiene la ventaja de atraer recursos del sector privado para la construcción de infraestructura, que quedan retenidos durante toda la vida útil del proyecto	Procedimiento relativamente inflexible. Pocas posibilidades de que el sector público pueda introducir cambios que mejoren la protección del interés público una vez firmado el contrato	Procedimiento utilizado en grandes obras públicas, como las de recursos hidráulicos y carreteras de peaje
Construir –operar– transferir ( <i>Build, operate and transfer</i> ; BOT)	Igual al BOO, con la diferencia de que el activo o servicio se transfiere en el futuro al sector público	En el BOT el grado de control del sector público es ligeramente mayor que en el BOO; depende de la fecha de transpaso, términos y condiciones	Procedimiento relativamente inflexible. Una vez iniciada la ejecución, pocas posibilidades de que el sector público pueda introducir cambios que mejoren la protección del interés público tras la firma del contrato	Procedimiento utilizado en grandes obras públicas, como las de recursos hidráulicos y carreteras de peaje
Compra por la administración ( <i>Management buyout</i> , MBO)	El equipo humano que administra una empresa pública bien dirigida negocia compra de ésta, que así pasa a ser una operación privada	Instrumento útil para la movilización de recursos del sector privado; el riesgo lo asume completamente el sector privado	Aplicable cuando la empresa tiene viabilidad a largo plazo; los términos y condiciones de venta deben defender el interés público	Rara vez se dan las condiciones para que un arreglo semejante funcione satisfactoriamente
Cooperativas	Asociaciones comunitarias que prestan servicios públicos (o semipúblicos) a sus miembros	Moviliza recursos de los miembros; el acuerdo suele ser flexible	Limitado a situaciones en que un grupo grande de individuos está unido por un mismo interés	De uso frecuente en las áreas de vivienda, microcrédito y administración de servicios de agua potable y electricidad rural
Empresa de capital mixto	Una entidad pública y una privada crean una compañía para un propósito específico, con una estructura en que ambas son accionistas	Acuerdo flexible, atrae recursos del sector privado y brinda la posibilidad de arreglos eficientes para compartir los riesgos	Se requiere tiempo para afianzar la confianza entre todos los socios respecto a la viabilidad de la empresa	Forma común de modalidad operativa en planes exitosos de rehabilitación urbana de Europa y América del Norte

Fuente: Adaptado de Gidman, et al., 1995.

de las sociedades de economía mixta de Francia, España y Gales, en las que el sector público es el socio que hace mayores aportes de recursos y quien tiene el control operativo de las sociedades, pero que también permite una amplia participación del sector privado, que hace aportaciones significativas con la expectativa de obtener ganancias y participar en las decisiones. En este tipo de sociedades, los aportes de recursos privados son de riesgo, ya que no están garantizados ni asegurados por el sector público. Un caso ampliamente conocido de asociación público-privada es el de los programas de recuperación urbana en ejecución en el Reino Unido. Allí se han establecido múltiples sociedades que cumplen una variedad de fines, incluido el desarrollo de proyectos específicos, programas y estrategias. Entre esas sociedades figuran empresas de capital mixto, fideicomisos y corporaciones para el desarrollo urbano.

Las sociedades de capital mixto cuando funcionan eficientemente, generan incentivos para la inversión privada y la participación de la comunidad en los programas de recuperación de áreas urbanas. En la medida en que se desarrolle un adecuado sistema de controles y se equilibren los incentivos de acuerdo con los cuales funcionan los socios estas formas de asociación permiten al sector público conducir el proceso sin tener que ejecutar todas las acciones. Los proyectos ganan en eficiencia en la medida que se logra una distribución eficaz de responsabilidades, esto es que los actores se hacen cargo de las tareas para las cuales tienen mayores ventajas: el sector público, en la regulación del uso del suelo, la consolidación del suelo y el suministro de infraestructura; el sector privado, en la planificación, el financiamiento y la ejecución de inversiones inmobiliarias; las organizaciones de la comunidad, en el suministro de apoyo político al uso de recursos públicos y la canalización de las demandas sociales.

Un ejemplo destacado de asociación público-privada es la que se usó en el proceso de rehabilitación de Ciutat Vella (Ciudad Antigua) en Barcelona (España), que sufría un avanzado estado de deterioro físico, decadencia económica y reducción de población. La ejecución del programa de recuperación durante el periodo 1988-1999 fue de responsabilidad de Promoció Ciutat Vella S.A., una empresa municipal de capital mixto y con autonomía jurídica para expropiar propiedades en nombre del gobierno local y al mismo tiempo llevar adelante negocios inmobiliarios como una empresa privada (Dalmau, 1998). En 2000 se fundó una empresa sucesora, Foment de Ciutat Vella S.A., con una participación del sector privado del 40% de las acciones. La municipalidad de Quito (Ecuador) creó en 1996 la Empresa del Centro Histórico (ECH) para enfrentar el deterioro del centro histórico de la ciudad, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. La ECH de capital mixto está facultada tanto para entrar en sociedad con operadores locales como para actuar como organismo ejecutor del gobierno local (Peña, 1998). En Kingston (Jamaica), la Compañía de Restauración de Kingston (Kingston Restoration Company, Ltd., KRC) se fundó en 1983 con propósitos similares (Seymuor, 1998).

No obstante sus ventajas y lo difundido de su uso, las mencionadas estructuras institucionales no están exentas de problemas. El sector privado se embarca en estos proyectos siempre y cuando perciba posibilidades de rendimiento atractivas para sus inversiones. Esto conduce a algunos a razonar que estas sociedades no son

más que mecanismos para traspasar subsidios a los promotores inmobiliarios. Se arguye que dada la naturaleza de los intereses de esos últimos —generar utilidades—, los proyectos con fuerte participación privada tienden a privilegiar los componentes comerciales y terminan haciendo más intervenciones de recuperación física y desarrollo inmobiliario que acciones de recomposición de la estructura social y económica. Además, los promotores inmobiliarios se mueven con objetivos a corto plazo, lo que a la larga puede amenazar el logro de los objetivos sociales a largo plazo que usualmente tienen los programas de recuperación urbana. Finalmente, se destaca que es muy difícil determinar los niveles de subsidios que se necesitarían para conseguir los objetivos públicos, por lo que es muy posible que el sector público termine concediendo a los promotores más subvenciones de las necesarias.

Las sociedades público-privadas no han obtenido todas el mismo grado de éxito. Algunas han encontrado problemas iniciales de gestión y otras han sufrido el impacto de variables externas que escapan al control de la institución o empresa. Entre los problemas de gestión destacan la dificultad de encontrar gerentes idóneos. Las aptitudes para administrar una empresa de este tipo no son las mismas que se requieren para hacerlo con éxito en una empresa comercial. Las sociedades de capital mixto son entes más políticos y su administración requiere mantener un difícil equilibrio entre objetivos comerciales, presiones políticas y demandas de la comunidad. Difícilmente compatibles cuando no francamente conflictivas, equilibrar esas demandas requiere tener aptitudes políticas y de negociación poco usuales entre los gerentes de empresas.

El problema de recursos humanos también se presenta al constituir los equipos técnicos de estas empresas. Por la variedad de funciones que deben ejecutar y la complejidad de las acciones que emprenden, esas sociedades necesitan una gran diversidad de especialistas que además deben tener una adecuada comprensión de los problemas urbanos a los que se enfrentan. Por ejemplo, en América Latina no es fácil encontrar especialistas en finanzas inmobiliarias o economistas urbanos, dos especializaciones críticas para la evaluación del tipo de proyectos que emprenden estas sociedades. Muchos de los proyectos que es necesario acometer en programas de recuperación urbana son atípicos y su ejecución requiere complejos contratos para los cuales generalmente no existen precedentes, lo que representa un desafío para los equipos jurídicos que asesoran tanto a la sociedad de capital mixto como a sus socios privados. El desarrollo de modelos contractuales y procedimientos de contratación adecuados, eficientes y transparentes es muchas veces una dificultad significativa en las fases iniciales de operación de las sociedades.

Entre los impactos externos que pueden crear problemas operativos a estas sociedades destacan los frecuentes cambios de los planes o las regulaciones urbanísticas que determinan el potencial de desarrollo de los terrenos para recuperar y el margen de acción de las sociedades en los negocios inmobiliarios que emprenden. A veces, la alternancia de partidos políticos en los niveles de gobierno que controlan las sociedades origina cambios en los gerentes, los objetivos públicos perseguidos por la sociedad o las prioridades de inversión, factores que desestabilizan el generalmente frágil equilibrio de intereses de los socios. Este fenómeno es particularmente agudo

en América Latina, donde existe una antigua tradición de cambio de rumbo cuando cambia el grupo o partido que controla la administración del gobierno. Un generador de problemas para las sociedades que es de particular importancia son los cambios que pueden ocurrir en las circunstancias económicas durante el generalmente largo periodo de gestación y ejecución de los programas de recuperación urbana. La ejecución de los programas de recuperación de los Muelles de Londres y del Centro Histórico de Quito, que resultó afectada negativamente por ciclos recesivos de las respectivas economías, es una muestra del impacto que esta variable puede tener sobre el éxito de los programas y la estabilidad de las instituciones que los ejecutan. Las fases recesivas de las economías nacionales o locales repercuten de forma particularmente aguda sobre los programas de recuperación urbana contrayendo la demanda y la inversión. Este impacto se prolonga más allá del ciclo recesivo, ya que, como es sabido, las inversiones inmobiliarias son las primeras que se paralizan en una recesión económica y las últimas que se dinamizan después de la recuperación de la producción y la inversión.

Finalmente, hay otros factores externos que afectan el éxito de las operaciones emprendidas por empresas de capital mixto dedicadas a recuperación urbana, como es la persistencia de altos índices de delincuencia en las áreas de recuperación, que ponen trabas a la voluntad de los inversores y consumidores de involucrarse en estas áreas. Estos son todos componentes del riesgo comercial de los proyectos de recuperación, riesgo que no siempre es evaluado correctamente. Si bien las sociedades público-privadas pueden beneficiarse del colchón de seguridad que les ofrece la relativamente amplia disponibilidad de recursos del socio público, esto por sí solo no garantiza el éxito. Como en cualquier empresa privada, se requiere evaluar correctamente el riesgo comercial de las operaciones y tomar decisiones de inversión con rendimientos proporcionales a los riesgos asumidos.

En todos los casos analizados, el periodo de ejecución de los proyectos o programas de recuperación urbana ha sido prolongado, pues ha durado décadas y no solamente años. Esto es en parte el resultado del lento proceso de creación de consenso y confianza entre los socios respecto a los objetivos e instrumentos para abordar estos complejos proyectos. En parte es también el resultado del tiempo que toma el desarrollo de relaciones institucionales adecuadas. Asimismo, los largos plazos de ejecución resultan de la complejidad y los largos periodos de ejecución de procesos cruciales para los programas, como por ejemplo, la adquisición o toma de control del suelo necesario para ejecutar los proyectos. Este hecho debe tomarse tal como es: la recuperación de áreas urbanas centrales es una actividad inherentemente compleja que requiere múltiples actores y exige un esfuerzo sostenido durante largos periodos de tiempo. Por tanto, deben ser ejecutados por instituciones o conjuntos coordinados de instituciones capaces de abordar esta complejidad, tener en cuenta los intereses de los distintos actores involucrados y sostener largamente las acciones. Aunque los largos plazos de ejecución dificultan y encarecen el financiamiento de los proyectos, tienen un aspecto positivo por cuanto también permiten adoptar enfoques más flexibles e introducir cambios en los planes a medida que se ejecutan los proyectos y las circunstancias cambian. Esta no es una ventaja menor si se considera

el fuerte elemento de aprendizaje práctico que siempre está presente en la ejecución de los programas.

En lo que se refiere a la canalización de recursos financieros del sector privado hacia los programas, los logros de las asociaciones público-privadas, si bien significativos, no han sido uniformes (por lo menos hasta donde se tiene documentado). Por ejemplo, la Empresa del Centro Histórico de Quito ha encontrado dificultades para atraer de forma masiva a inversores privados. Ha conseguido involucrar a los propietarios de inmuebles en proyectos conjuntos de recuperación y ha podido vender activos inmobiliarios a inversores privados, por ejemplo locales comerciales y viviendas a familias de ingresos medianos y bajos. Sin embargo, ha debido financiar sola estas operaciones y sólo en una etapa muy avanzada del proceso de recuperación ha captado el interés de los inversores privados para asociarse como socios capitalistas en proyectos de recuperación innovadores. Una parte de la explicación de los problemas enfrentados por la ECH se relaciona con el fuerte deterioro del centro histórico de la ciudad al inicio de sus operaciones, mientras que otra parte guarda relación con la percepción generalizada entre los inversores de que las inversiones en el centro son de alto riesgo, cosa que fue comprobada por la crisis económica experimentada por el Ecuador a fines de los años 1990, en el momento en que la empresa se disponía a poner en el mercado sus primeros proyectos.

No obstante, en otros casos los niveles de inversión privada han sido más altos que los públicos. Durante el periodo de 1988 a 1995 la inversión privada directa en Ciutat Vella, en Barcelona, fue de unos US\$1.000 millones de 1995, y la inversión privada indirecta motivada por las mejoras en el centro histórico ascendió a unos US\$2.800 millones y superó considerablemente a la inversión pública, que fue de unos US\$740 millones (Brunet, 1999). En el cuadro 5.2 se reseñan las enseñanzas que ha aportado la experiencia referente a la atracción de capital privado, basándose en los resultados obtenidos por los programas de recuperación urbana analizados.

### *Gestión de riesgos en las asociaciones público-privadas*

La gestión de los riesgos de los proyectos de recuperación urbana es un factor esencial a la hora de alcanzar el éxito o fracasar en la ejecución de acciones en asociación entre los sectores público y privado. Las enseñanzas aprendidas en las experiencias analizadas indican que la mala identificación de los riesgos de las operaciones no sólo aumenta la incertidumbre sobre los resultados —factor al cual los socios privados son particularmente sensibles—, sino que suele conducir a asignar los riesgos en forma inadecuada. En estricto rigor, los socios privados de proyectos de recuperación urbana (sean estos la rehabilitación de edificios existentes o nuevos desarrollos en tierras baldías), generalmente inversores inmobiliarios con experiencia, deberían estar en condiciones de asumir la mayor parte del riesgo comercial de las operaciones. En sus operaciones normales están habituados a asumir este riesgo y sus utilidades dependen de su buen manejo. Por otra parte, existirían razones justificadas para que el socio público, sea directamente o a través de una empresa mixta, asuma parte del riesgo comercial de los proyectos cuando éste surge de las condiciones de contexto

Cuadro 5.2

## Condiciones y acciones para atraer capital privado

Condiciones para una participación provechosa del sector privado	Acciones públicas promisorias	Acciones que deben evitarse
El programa de recuperación urbana debe operar dentro de un contexto macroeconómico y sociopolítico estable	Evaluación cuidadosa de las condiciones del mercado y de los impactos que sobre el proyecto tendrían cambios en el contexto económico, alta inflación o agitación social o política	Dar por hecho las condiciones globales del mercado y el ambiente sociopolítico. Suponer que habrá rescate financiero del gobierno en caso de un vuelco económico o agitación social
El programa de recuperación urbana debe ofrecer rendimientos financieros suficientes para motivar la participación del sector privado en su financiamiento y ejecución	Plan de recuperación urbana que equilibre objetivos de interés público y social con oportunidades para inversiones rentables. Consideración cuidadosa de una estructura de incentivos apropiada. Planificación detallada de la sociedad mixta o pública y consagración de tiempo a su desarrollo y negociación	Entrar precipitadamente en sociedades. Presuponer que la participación del sector privado hará maravillas. Ofrecer incentivos indiscriminadamente
El programa de recuperación urbana debe ofrecer la posibilidad de establecer un acuerdo explícito y equilibrado de compartir riesgos entre los interesados	Análisis y especificación cuidadosa de todos los riesgos del proyecto. Evaluación de la posibilidad de tomar seguros ante esos riesgos. Distribución de la carga de los riesgos según la capacidad de las partes para asumirlos. Reconocimiento de las capacidades y limitaciones de cada socio	Restar importancia a los riesgos e intentar cargárselos sólo a uno de los socios. No hacer estudios de mercado, financieros, económicos, institucionales, jurídicos, ambientales y políticos necesarios ( <i>due diligence</i> )
El grado de participación exitosa del sector privado depende de la madurez del sector financiero local	La complejidad de los arreglos financieros para ser usados en el programa debe ser proporcional al grado de desarrollo del sector financiero; es mejor pecar de conservador y dar a la sociedad la flexibilidad necesaria para perfeccionarse con el tiempo	Excederse en su intento de imitar modelos que han funcionado en entornos más desarrollados, muy distintos de las condiciones en que funcionará el proyecto
Flexibilidad y perspectiva a largo plazo sobre los objetivos y metas de la recuperación urbana	Estudiar cuidadosamente y de antemano la posibilidad de retrasos y cambios en el entorno, y cerciorarse de que éstos estén previstos en los acuerdos contractuales. Asegurarse de que es posible ajustar la estructura de la sociedad si así lo requieren los cambios en el ambiente externo	Asumir obligaciones contractuales inmutables, rígidas y de muy largo plazo

en las que se desarrolla el proyecto y sobre las cuales el socio privado no tiene control. Por ejemplo, es habitual que los proyectos pioneros de un área de recuperación enfrenten dificultades de comercialización por la incertidumbre sobre el futuro del área donde se localizan. Esa incertidumbre afecta al precio de venta o la velocidad de venta de los activos inmobiliarios, factores determinantes de las utilidades que obtengan los inversores. Esto justifica el uso de subsidios a las inversiones pioneras en un área de recuperación, subsidios que no son necesarios una vez que el proceso de recuperación se estabiliza. La recuperación del Barrio Poniente de Santiago de Chile muestra esta evolución del proceso de recuperación y cómo la acción pública logró destrabar la operación de los mercados reduciendo el riesgo comercial que enfrentaban los promotores privados, lo que atrajo inversión privada en la recuperación de terrenos baldíos. Pretender que los primeros inversores privados en un área de recuperación asuman por sí solos esos riesgos no es razonable, y cuando lo han intentado se han paralizado las inversiones.

Existen casos en los que el logro de los objetivos públicos requiere imponer a los inversores privados una cuota de riesgo mayor que la que imponen las condiciones de mercado imperantes en el área de recuperación, particularmente cuando el proceso se ha consolidado. En el caso de Washington, D.C., donde la demanda de espacio para oficinas desplaza los usos comerciales, residenciales y culturales de los proyectos, la Oficina de Planificación fuerza a los inversores a desarrollar proyectos de uso múltiple para lograr el objetivo público de una zona de usos mixtos. Esto representa un riesgo de menor velocidad de venta y menores precios promedio para los inversores privados, que deben aceptarlo para obtener los permisos de edificación. En otros casos, el sector público tiene que pagar directamente el costo de los objetivos públicos que persigue. El logro del objetivo de destinar un 70% de las nuevas viviendas construidas a familias de ingresos moderados requirió, en el caso de Bercy, en París, una amplia participación de los socios públicos en el financiamiento de las viviendas a través de los programas de apoyo a la vivienda social.

Un mal análisis de los riesgos y de las formas más eficaces de asignarlos entre los interesados en los procesos de recuperación conduce a asimetrías en la distribución efectiva de éstos. Esas asimetrías producen tensiones entre los socios que son difíciles de administrar una vez iniciada la ejecución de los proyectos. En el proyecto de los muelles de Londres, la Corporación cargó a los inversores privados en Canary Wharf una parte significativa de los costos de la infraestructura de transporte requerida para habilitar el área pero también concedió beneficios tributarios a las inversiones ejecutadas en los primeros 10 años del proyecto. Los inversores asumieron enteramente el riesgo comercial de operaciones inmobiliarias planificadas en un contexto de rápido crecimiento de la economía, alta demanda de espacio para oficinas en el centro de Londres y altos cánones de arriendo. Cuando las condiciones económicas cambiaron, el socio privado debió asumir totalmente el impacto de la menor demanda y baja de los precios y no fue exonerado de su obligación de contribuir a financiar la infraestructura, lo que le llevó a la quiebra. El proceso de recuperación se paralizó durante varios años, con el consiguiente retraso en la consecución de los objetivos públicos del proyecto.

Otra consecuencia de una mala asignación de riesgos es que la fuerza de los hechos muchas veces conduce a los socios públicos a asumir de hecho más riesgos que los que habría sido lógico asumir al verse presionados por las demandas de los socios privados, los cuales durante la ejecución descubren problemas cuyos costos no están dispuestos a asumir o no pueden asumir. Esto constituye una forma de rescate (*bail out*) de los socios privados por parte del socio (o los socios públicos) que puede amenazar la viabilidad de todo el programa. La disposición implícita del socio público a rescatar a los socios privados puede convertirse en un mecanismo para ganar licitaciones (presentando propuestas por debajo de los costos con la expectativa de una renegociación posterior) y una herramienta de presión que permite a los socios privados obtener rentas adicionales por su participación en los proyectos. Esto termina desprestigiando las asociaciones público-privadas y restando apoyo político a las operaciones de recuperación urbana.

Las sociedades más exitosas son las que han dedicado un tiempo considerable a identificar todos los riesgos, y las que en su estructura y modalidades de operación los distribuyen entre los socios de forma muy clara. Muchas adoptan medidas de mitigación para reducir su exposición a riesgos, por ejemplo, mediante acuerdos con las autoridades gubernamentales involucradas para resguardarse del riesgo político de modificaciones en el entorno de regulaciones o en los programas de subsidio. La participación del gobierno local como socio de empresas de capital mixto y responsabilidad limitada reduce este riesgo de cambios en la planificación o zonificación del uso del suelo. La presencia del gobierno regional o nacional en la sociedad sea como socio o a través de convenios contribuye a dar estabilidad a los aportes que éstos hacen a los programas, por ejemplo subsidios a la demanda de viviendas.

Como ya se mencionara, la presencia de un socio público con recursos permite además compartir con los socios privados el riesgo comercial de las operaciones, particularmente en las fases iniciales de los procesos de recuperación. En algunos casos la reducción de los riesgos se costea en el mercado financiero, lo que hace innecesarias algunas salvaguardas públicas establecidas en los mecanismos de asociación. Este es el caso del uso de instrumentos financieros para compensar el riesgo de tasa de interés en las operaciones de financiamiento a largo plazo, o el riesgo de tasa de cambio cuando operan con deuda en moneda extranjera.

Otra forma de privatización de los riesgos ocurrió con el costo de dar cumplimiento a las disposiciones de protección ambiental en los Programas Voluntarios de Limpieza (Voluntary Cleanup Programs; VCP) en las zonas industriales abandonadas y contaminadas (*brownfields*) en los Estados Unidos, que fueron mencionados en el capítulo 1. En este caso, los adelantos en la industria de seguros ambientales generaron productos que permitieron a los propietarios cubrir el riesgo que representaba la eliminación de la contaminación de los terrenos con seguros suscritos en el mercado privado a costos compatibles con la viabilidad financiera de los proyectos de recuperación. Este ejemplo muestra una interesante transición desde la reducción inicial de los riesgos basada en los propios proyectos y la asociación público-privada, hasta una reducción basada en la ampliación de la cobertura de los seguros ambien-

tales. Ilustra también cómo las medidas paliativas de los riesgos evolucionan en el tiempo y pone de manifiesto que no se está frente a un fenómeno estático. En el caso particular de los programas de limpieza de zonas industriales, la experiencia adquirida con la ejecución de los primeros proyectos hizo posible que empresas privadas de seguros ofrecieran seguros de costo razonable para cubrir estos riesgos.

Del mismo modo, los proyectos de recuperación urbana de Europa occidental se han hecho más fáciles de gestionar con el mayor desarrollo del sector financiero, que se ha perfeccionado ofreciendo productos mixtos de garantías y préstamos a largo plazo y con respaldo hipotecario. No cabe esperar un desarrollo semejante en países donde el sector financiero está todavía relativamente subdesarrollado. En las condiciones imperantes en los mercados financieros de América Latina y dado el desarrollo de la industria de seguros, la reducción de riesgos seguirá siendo por un tiempo un problema que deberá resolverse proyecto a proyecto, para lo cual los arreglos contractuales de asociación público-privada siguen siendo importantes.

***Las sociedades de capital mixto en Francia:  
el caso de La Plaine Saint-Denis***

Las sociedades de capital mixto (*Sociétés d'Économies Mixtes*, SEM) son comunes en Francia, donde los gobiernos locales hacen uso frecuente de ellas para proyectos de vivienda social, infraestructura urbana y servicios públicos municipales tales como la recogida de residuos y el transporte público. Un ejemplo representativo de este tipo de sociedades de capital mixto es La Plaine Saint-Denis, que ejecuta un complejo proyecto urbano para revitalizar 700 hectáreas de suelo urbano en la zona nordeste de París. La construcción del Gran Estadio para el Campeonato Mundial de Fútbol de 1998 fue la inversión desencadenante de un proyecto con objetivos más amplios que incluían impulsar la recuperación económica general de la zona, revitalizar la antigua zona industrial, desarrollar un programa de vivienda social, mejorar el medio ambiente y renovar el sistema de transporte que conecta esta área con el resto la ciudad.

En Francia, son los gobiernos municipales quienes crean las empresas público-privadas siguiendo la llamada Ley de Sociedades Locales de Capital Mixto (Loi de Sociétés d'Économie Mixte Locales, aprobada el 7 de julio de 1983). Esa ley describe los órganos de decisión de las SEM y define el nivel de autonomía de los participantes en la toma de decisiones. Los gobiernos locales, con una participación de capital de entre un 51% y un 80%, son los actores con un papel más significativo. La participación gubernamental puede incluir las administraciones de regiones, departamentos o municipalidades. A fin de impulsar la participación de las municipalidades en la gestión de proyectos regionales, se les permite asociarse con otros municipios y formar así los llamados sindicatos, que actualmente suman unos 17.000 en Francia. Su formación está regulada por el Código General de Colectividades Territoriales (Code General des Collectivités Territoriales), también norma de carácter nacional.

El grado de poder que pueden ejercer los municipios en las SEM depende del porcentaje de capital que gestionen en la asociación de capital público-privado, pero en cualquier caso los gobiernos locales siempre tienen la mayoría de los votos en

los dos órganos básicos de decisión de las SEM: la asamblea y el consejo de administración. La asamblea congrega a representantes de cada uno de los inversores en la sociedad y se encarga de las decisiones de inversión y de definir las normas internas de regulación de los contratos. El consejo de administración, por otro lado, se compone de entre tres y doce personas nombradas por cada uno de los participantes en la sociedad. El número de consejeros por cada una de las partes depende del porcentaje de capital que posean en la sociedad. El consejo organiza y gestiona los proyectos y ejecuta las decisiones tomadas por la asamblea. También se encarga de la elección del presidente de la sociedad, que generalmente proviene del sector privado.

La participación de este tipo de sociedades en la gestión de proyectos urbanos representa una parte muy importante de la política urbanística francesa. Al final de 1997 había 1.350 SEM que empleaban a 55.000 personas, contaban con un capital total de US\$1.700 millones y movilizaban más de US\$5.000 millones en inversiones adicionales. Respecto al origen del capital invertido, un 53,5% proviene de sindicatos de municipalidades y municipalidades individuales, un 36,7% del sector privado, un 8,1% de departamentos y el Gobierno central, y el 1,7% restante de gobiernos regionales.

El desarrollo del proyecto La Plaine Saint-Denis se dividió en cuatro áreas: desarrollo urbano, transporte, negocios y zonas comerciales, y construcción del Gran Estadio.

- El desarrollo urbano se organizó bajo la forma de una sociedad de capital mixto llamada Plaine Développement. En ella participaban la banca privada, con un 23% de inversión; el Gobierno central, con un 8%, y el Sindicato La Plaine Renaissance, que incluía las Municipalidades de Saint-Denis, Aubervilliers y Saint-Ouen, con un 69% del capital.

- La mejora del transporte y el impulso a las zonas de negocios y comerciales se realizaron a través de otra asociación público-privada denominada Société Nationale d'Économie Mixte (SANEM), en la que intervenían los siguientes miembros: la Municipalidad de Saint-Denis, la Caisse de Dépôts et Consignations, las Compañías del Gas (GDF) y de la Electricidad (EDF), y la Cámara de Comercio de París.

- Finalmente, la construcción del Gran Estadio se llevó a cabo con una asociación público-privada formada por el Gobierno central, la empresa constructora BOUYGUES y otras dos empresas, Lyonnaise des Eaux DUMEZ y Général des Eaux.

El proyecto se diseñó para estar terminado en 25 años, de 1985 a 2010. La construcción del Gran Estadio se inició en 1993 y el Gobierno central garantizó el riesgo comercial de los inversores privados en caso de que éste no obtuviera beneficios a partir del año 2002. El capital inicial para el plan completo La Plaine Saint-Denis se incrementará a medida que el proyecto avance. El proyecto de La Plaine Saint-Denis es en la actualidad conocido por haber terminado el Gran Estadio a tiempo para el Mundial de Fútbol en 1998, por una mejora sustancial en el sistema de transporte, y más concretamente en las autopistas y las vías férreas, y por haber generado un importante mercado inmobiliario en la zona, así como nuevos centros comerciales e industriales.

El éxito de las SEM se sustenta en el contexto institucional en el que operan y en las amplias capacidades operativas que les otorga el marco legislativo que las regula. Las SEM operan bajo la reglamentación normativa nacional aprobada por el Congreso, quien establece los objetivos, la estructura general y los tipos de sociedades de capital mixto. Sin embargo, la reglamentación concede gran flexibilidad para definir la organización interna de cada SEM, que se detalla en los contratos específicos firmados por los principales miembros que la constituyen. La descentralización de las competencias urbanísticas, desde el gobierno central al gobierno municipal, asigna a uno de los socios mayoritarios de las SEM el control de la recalificación de los usos del suelo y su aprovechamiento, instrumento determinante del proceso de recuperación urbana.

También ha sido importante la existencia de un mercado financiero bien desarrollado y de instituciones públicas creadas específicamente para financiar SEM. En este entorno favorable, los gobiernos locales pueden financiar proyectos de mayor envergadura porque tienen acceso a más dinero, corren menos riesgos y minimizan el uso de la deuda pública o el gasto público. El proyecto La Plaine Saint-Denis no ha estado exento de problemas, en particular conflictos entre los gobiernos central y local a la hora de desarrollar aquellos aspectos en los cuales sus intereses diferían, lo cual ha resultado en altos costos de transacción y negociación.

### ***La Empresa del Centro Histórico de Quito, sociedad de capital mixto***

Con el objeto de impulsar la inversión privada en la recuperación del centro histórico de la ciudad de Quito, en el Ecuador, la municipalidad metropolitana de Quito formó la Empresa del Centro Histórico (ECH). Se trata de una sociedad de capital mixto cuyo objetivo es desarrollar proyectos inmobiliarios de rehabilitación de edificios patrimoniales en asociación con inversores privados. Como se planteara en el capítulo 4, a fines de los años ochenta el centro histórico de la ciudad presentaba un fuerte deterioro, resultado del traslado hacia la zona norte de la ciudad de las actividades económicas dinámicas y la marcha de las familias de ingresos altos y medianos en busca de las comodidades de las residencias suburbanas. Desde comienzos de los años 1960 en el centro se produjo un proceso de transformación de usos a través del cual la actividad comercial pasó a estar dominada por el comercio dirigido a las familias de bajos ingresos y por el comercio ambulante informal. Las antiguas viviendas se tugurizaron alojando a familias de bajos ingresos o se transformaron en almacenes para abastecer el comercio ambulante. Los problemas de deterioro del espacio público y los edificios patrimoniales se complicaban con la congestión del tráfico y la contaminación ambiental. Uno de los problemas que enfrentaba la autoridad pública era la reticencia de las familias de ingresos medianos y altos a trabajar, residir y consumir en el centro, lo que descorazonaba a los inversores privados para invertir en el suministro de espacio para oficinas, comercios y viviendas. La falta de inversión privada perpetuaba el estado de deterioro del centro. La ECH tenía como objetivo incentivar la inversión privada asociándose con propietarios e inversores en el desarrollo de proyectos que demostraran la factibilidad de recuperar espacio en el centro.

La legislación ecuatoriana permite establecer sociedades de economía mixta como personas jurídicas de derecho privado siempre y cuando la participación del capital privado sea al menos del 5% del capital de la sociedad. Una empresa formada al amparo de esa legislación queda fuera del sector público para todos los efectos legales y no le son aplicables las normas y procedimientos de la Ley de Contratación Pública que limitan la capacidad de la municipalidad y otros órganos públicos en actividades como la adquisición y enajenación de inmuebles, y que por tanto las limitan para trabajar en asociación con el sector privado en proyectos de recuperación urbana.

Al mismo tiempo, si la participación del capital público en la sociedad es superior al 75%, la empresa puede contratar directamente con el Estado o con entidades del sector público (como por ejemplo la municipalidad) sin sujetarse a los procedimientos de la Ley de Contratación Pública. En lo que respecta a la gestión financiera, le son aplicables las normas de control del sector privado y queda sujeta al régimen general de impuestos sólo por el porcentaje de participación de capital privado. En este contexto jurídico, la ECH gozaba de una doble ventaja para trabajar en un programa de recuperación urbana: podía desarrollar proyectos en asociación con el sector privado y a la vez podía actuar como ejecutora de obras públicas por encargo directo de la municipalidad.

El capital social de la ECH se constituyó con los aportes en efectivo y bienes de dos socios: la Fundación Caspicara, organización de la sociedad civil ocupada en la preservación del patrimonio, que participa con un 10% de las acciones de la empresa; y el municipio metropolitano de Quito, que controla el 90% de la sociedad. La ECH es una empresa pequeña en cuanto a personal permanente y contrata con terceros las asesorías necesarias. Incorpora la experiencia del sector privado a través de la participación significativa de representantes de este sector en su junta directiva. La empresa es de promoción inmobiliaria orientada a desarrollar proyectos con gran impacto en la rehabilitación del centro histórico y no una empresa de renta urbana para administrar inmuebles rehabilitados. Por esta razón, el diseño operativo de la ECH apuntaba que una vez concluido un proyecto de rehabilitación debía vender, tan pronto como fuera posible, los bienes o derechos resultantes del negocio para usar los recursos liberados en nuevos proyectos.

Las actividades de la ECH han sido muy variadas, y van desde la ejecución de proyectos por encargo de la municipalidad hasta la administración de inmuebles municipales que no se desea vender, pasando por el desarrollo de proyectos en asociación con el sector privado usando el capital traspasado por los socios: inmuebles de propiedad municipal y producto efectivo de la contratación de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre las actividades desarrolladas por encargo del municipio destacan la ejecución de las obras de mejoramiento del espacio público, esenciales para el cambio de imagen del área, la mejora de las condiciones ambientales y la producción de externalidades positivas que atraigan nuevos clientes al área.

Un segundo tipo de proyectos ejecutados por la ECH como mandataria del municipio fue la construcción de un conjunto de estacionamientos para facilitar el acceso rodado al centro y varios mercados populares para instalar a los comerciantes

callejeros. Estas propiedades permanecerán por el momento como propiedad municipal administrada por la empresa.

En el desarrollo de proyectos de rehabilitación innovadores, la ECH ha actuado con una gran variedad de fórmulas. La más congruente con su objetivo social ha sido su intervención como socio de operaciones inmobiliarias con propietarios e inversores privados. En esa capacidad desarrolló proyectos de centros comerciales aprovechando edificios patrimoniales y espacios vacíos en el interior de las manzanas. Estas actividades se orientan a probar que es posible vender espacio comercial en el centro histórico y que éste puede competir con otros centros comerciales de la periferia en función de su atractivo patrimonial y su oferta diversificada. El análisis del programa de recuperación del centro de Quito incluido en el capítulo 4 contiene mayor detalle sobre estos proyectos.

Para responder a las circunstancias del desarrollo del centro histórico, la empresa ha debido desarrollar otras actividades no previstas originalmente. La más distinta a su objetivo original ha sido la de actuar como socio operador inmobiliario en proyectos pioneros en los que los socios privados no tienen interés en adquirir los predios requeridos para el funcionamiento de los negocios. Este es el caso del edificio del antiguo Hotel Majestic, objeto de rehabilitación para volver a funcionar como hotel. Los operadores hoteleros no se interesan en inmovilizar capital en inmuebles y prefieren arrendarlos. La ECH planea retener la propiedad del edificio rehabilitado y arrendarlo a los operadores hoteleros mientras no encuentra a un inversor interesado en adquirirlo.

En otros casos, como en el programa de vivienda solidaria, ha debido intervenir como un promotor inmobiliario tradicional integrando todas las fases del proceso del proyecto. En esta ocasión, recibió edificios residenciales deteriorados tras pasados en propiedad por la municipalidad, elaboró los proyectos de rehabilitación, contrató las obras y consiguió la recepción municipal, identificó a los interesados en adquirir las viviendas y los apoyó en la tramitación de créditos hipotecarios del Banco de la Vivienda y de subsidios del Ministerio de Vivienda, y por último intervino en las fases iniciales de formación y consolidación de la asociación de propietarios que debía administrar el condominio.

La Empresa del Centro Histórico es un importante activo institucional de la municipalidad de Quito para promover la recuperación del centro de la ciudad. Desde su formación en 1995, ha promovido un gran cambio de imagen y dinámica económica y social en el centro histórico. Los logros son patentes incluso en el periodo de crisis económica experimentado por el Ecuador a fines de los años 1990. Esto lo ha conseguido con el respaldo de recursos de capital para invertir, el control de propiedades en el centro y, sobre todo, una gran flexibilidad operativa que le ha permitido adaptarse a las circunstancias cambiantes del proceso de recuperación del centro.

Ejemplos de esta flexibilidad son las variadas funciones que ha asumido en cumplimiento de sus objetivos. Cuando los inversores privados no se interesaron en adquirir el edificio del Hotel Majestic, la empresa tomó la decisión de actuar como empresa de renta urbana mientras trataba de buscar a inversores interesados en adquirir esos activos, y cuando detectó demanda de vivienda para familias de ingre-

sos medianos y medianos bajos, no dudó en actuar como promotor inmobiliario asumiendo la integración de todas las fases de un proyecto. Cuando la crisis económica del país colapsó la demanda de espacio en el centro (al igual que en el resto del país), la empresa retuvo los inmuebles rehabilitados absorbiendo el costo de ver sus flujos de caja reducidos. Esta flexibilidad se une a la que le otorga la ley ecuatoriana para contratar directamente con el municipio y que le permitió ser el ejecutor de obras públicas y el administrador de bienes de propiedad municipal. Entre los activos municipales que la empresa administra figura el sistema de estacionamientos, que provee un flujo de caja estable y por consiguiente honorarios de administración que la ayudan a cubrir costos de funcionamiento. Este enfoque flexible en el diseño y funcionamiento de una empresa de capital mixto es fundamental para el éxito de proyectos conjuntos entre los sectores público y privado.

## **Estructuras institucionales. Las sociedades públicas**

### *Características de las sociedades públicas*

Las sociedades especializadas de propiedad pública han sido ampliamente usadas para la ejecución de programas de recuperación urbana. Esas sociedades generalmente surgen del interés compartido de diversos organismos públicos por el desarrollo de un área urbana central, como en el caso de la Corporación Puerto Madero de Buenos Aires, en Argentina, donde se aunaron los intereses del Gobierno central y los de la ciudad, o del hecho de que los organismos participantes son propietarios de tierra en el área y deben cooperar para desarrollarla, como ocurrió en Bilbao (España). También hay sociedades o corporaciones públicas nacidas de la voluntad de un órgano de gobierno interesado en el desarrollo del área, usualmente el gobierno local, como es el caso de la Corporación de Desarrollo de Santiago, controlada por la municipalidad de Santiago de Chile, aunque hay otros casos de sociedades creadas por niveles estatales o federales de gobierno, como por ejemplo la Corporación de Desarrollo de la Avenida Pensilvania (Pennsylvania Avenue Development Corporation), en Washington, D.C. (Estados Unidos). La característica principal de esas sociedades es que, aunque son controladas completamente por entidades del sector público, tienen capacidad de funcionar como sociedades privadas con la misma flexibilidad para operar con bienes inmuebles que sus contrapartes privadas. Adicionalmente, algunas reciben el mandato de ejecutar, a nombre y por encargo del gobierno, funciones propias del aparato público, como la adquisición contenciosa de suelo para fines de utilidad pública o la aplicación de normativas de uso del suelo y edificación en su área de influencia.

En la ejecución de programas de recuperación urbana han actuado otros tipos de instituciones completamente controladas por el sector público. Una de ellas es la oficina municipal de gestión, la forma más simple de organización para la ejecución de programas de recuperación urbana. Se trata de una entidad sin mayor consolidación formal pero con el respaldo pleno de la autoridad local para coordinar la acción de las distintas entidades públicas y trabajar en consonancia con el sector

privado, esto es, inversores, propietarios o usuarios y compradores. Este modelo fue utilizado con éxito por la municipalidad de Recife (Brasil) para promover la recuperación de las áreas de Bom Jesús y Alfandega, en el lugar fundacional de la ciudad que había caído en completo abandono (Rojas, 1999). Estas oficinas pueden evolucionar y alcanzar la forma de sociedades de capital mixto o de propiedad pública.

En el proyecto Brabantse Poort, de la ciudad de Nijmegen (Países Bajos), el gobierno municipal estableció una oficina especial para el proyecto. Para la fase de arranque de la ejecución del proyecto contaba con autonomía suficiente para establecer acuerdos contractuales con un consorcio de dos inversores inmobiliarios y el Banco Nacional Holandés de Inversiones. Una vez que se logró la confianza necesaria entre los socios, el acuerdo contractual inicial fue reemplazado por otro para la creación de una empresa de capital mixto de responsabilidad limitada (Pennink, 1998).

También en los Países Bajos, el gobierno de la ciudad de Rotterdam usó en 1991 principios similares en el establecimiento de la Corporación para el Desarrollo de la Ciudad de Rotterdam (Rotterdam City Development Corporation, RCDC). La Corporación amalgamaba tres departamentos del municipio relacionados con el desarrollo de bienes raíces, con el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y con asuntos económicos (Wigmans, 2001). El objetivo de la RCDC era asumir la dirección de proyectos de reordenamiento urbano, entre los que cabe destacar el proyecto de Kop van Zuid (puerto del sur de Rotterdam) y el de la zona de la Estación Central del Ferrocarril. Desde el punto de vista técnico, el RCDC es todavía un departamento del gobierno de la ciudad, y permanece bajo su control, pero ha desarrollado un método de trabajo de asociación en red y está capacitado para participar en empresas conjuntas y otros planes contractuales con el sector privado para proyectos específicos.

Dado que la creación, capitalización y puesta en marcha de este tipo de sociedades es un resorte del gobierno, este tipo de arreglos institucionales son particularmente interesantes para los países de América Latina, región en la que las empresas de desarrollo inmobiliario están poco desarrolladas y que por consiguiente enfrentan problemas para crear y poner en funcionamiento sociedades de capital mixto público-privado. A continuación se analizarán en detalle tres de los casos mencionados, —Buenos Aires, Bilbao y Washington, D.C.—, como ejemplos de los principales tipos de corporaciones públicas que se han creado para programas de recuperación urbana. En el análisis se incluyen referencias a otras sociedades públicas creadas en los Estados Unidos, país que cuenta con una amplia experiencia en este tipo de programas.

### *Corporación Antiguo Puerto Madero, Buenos Aires*

La Corporación Antiguo Puerto Madero fue creada como sociedad anónima por decreto presidencial en noviembre de 1989 para ejecutar la rehabilitación urbana del antiguo Puerto Madero con miras a acoger un complejo de usos residenciales, comerciales, hoteleros, de esparcimiento, oficinas y servicios terciarios (como educación y justicia). Son accionistas a partes iguales la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno nacional, representado por los Ministerios de Obras y Servicios

Públicos y del Interior. A través de este mismo decreto, el Gobierno nacional materializó su aporte de capital transfiriendo a la Corporación recién formada la propiedad de los terrenos del antiguo puerto. Los terrenos traspasados eran propiedad de varias entidades nacionales con jurisdicciones superpuestas, como la Administración General de Puertos, la Empresa de Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires aportó las competencias normativas requeridas para el desarrollo de una superficie de 170 hectáreas que incluyen los espejos de agua y los parques de la Costanera Sur. La Corporación fue responsable de formular un Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el área, ejecutar las obras de infraestructura urbana y promocionar la inversión privada en recuperación de edificios patrimoniales contenidos en la zona y en el desarrollo de obras nuevas. Si bien la sociedad está dotada de una capacidad operativa sin ningún tipo de limitación, no tiene atribuciones para cambiar las leyes de uso del suelo y debe atenerse a las ordenanzas municipales referentes al tipo de construcción y posibles usos del terreno. Los detalles del Plan Maestro de Desarrollo Urbano y su ejecución se describen con mayor profundidad en el estudio de caso incluido en el capítulo 2.

Las atribuciones de la Corporación son amplias, ya que está autorizada para actuar como sociedad inmobiliaria, constructora, desarrolladora y urbanizadora de tierras. Asimismo, puede prestar asesoría y actuar como operadora, fiduciaria, directora de obra, auditora y administradora de proyectos. También puede intervenir como inversora o facilitar financiamiento para proyectos inmobiliarios. El ámbito territorial de acción es también amplio, ya que puede actuar fuera del área del Antiguo Puerto Madero, en cualquier lugar fuera o dentro del país. En suma, la sociedad puede actuar bajo cualquier forma lícita y conveniente a sus intereses. La Corporación posee toda la capacidad de gestión de una empresa inmobiliaria y promotora privada, actuando como propietaria de todos los terrenos que le han sido transferidos. Por tanto, puede asociarse bajo cualquier forma con otros inversores o promotores inmobiliarios, adquirir o transmitir bienes a cualquier título que fuere, dar o tomar bienes en arriendo o *leasing*, contratar o realizar por sí o por terceros la prestación de todo tipo de servicios: asesoramiento, transferencia de tecnología, gestión de proyectos, supervisión, dirección de obra, auditoría, cesión de obras, operaciones financieras y de inversión, proyectos y construcciones de toda clase, mandatos, representaciones, comisiones, agencias, consignaciones y gestión de negocios. La Corporación administra libremente bienes o fondos propios o ajenos y puede construir, rehabilitar, remodelar o recuperar bienes propios o ajenos y actuar con cualquier carácter en las operaciones de fideicomiso, *leasing* o fondos comunes previstos en la legislación vigente.

La junta directiva de la Corporación está integrada por seis miembros, cuatro de ellos en representación del Gobierno nacional y dos del gobierno municipal. Asimismo, cuenta con una comisión fiscalizadora compuesta por dos miembros del Gobierno federal y uno de la municipalidad. Los recursos financieros de la Corporación provienen de la liquidez generada por la venta de activos inmobiliarios traspasados por el Gobierno central y los gastos operativos se cubren con las operaciones de venta, alquiler o *leasing* de bienes inmuebles que forman parte del patrimonio de

la Corporación. No tiene ninguna partida presupuestaria proveniente del Estado o la municipalidad.

Los logros de la Corporación son significativos y se describieron en el capítulo 2. Entre los factores que contribuyeron a esos logros destaca el hecho de que la creación de la Corporación consiguió superar las dificultades jurídico-institucionales originadas en la superposición de competencias dentro de los organismos del Estado, los cuales durante muchos años paralizaron las iniciativas para recuperar el área del Antiguo Puerto Madero. Asimismo, la flexibilidad operativa de la Corporación la liberó de las restricciones de presupuesto y controles paralizantes que enfrentan muchas entidades públicas. Si bien la Corporación no dispuso al inicio de capital de operación, logró hacer líquido el capital de que disponía en bienes inmuebles a través de la venta exitosa de los galpones en desuso del puerto. Esto no sólo inyectó fondos a la Corporación, sino que dio seguridad a los inversores privados de que la entidad podía cumplir sus compromisos de desarrollo de infraestructura y espacios públicos. Cabe destacar que la Corporación ha realizado todas las inversiones previstas en los planes sin recurrir a recursos del presupuesto público de la ciudad o la nación.

Los primeros años de funcionamiento de la Corporación se beneficiaron del clima favorable de la economía argentina y de la demanda de espacio construido en el centro de la aglomeración metropolitana de Buenos Aires. La Corporación comercializó tierras y edificios con una localización privilegiada en la ciudad y con frente al río y a parques de alcance metropolitano por los que obtuvo buenos precios que financiaron sus compromisos de inversión. Las operaciones de la Corporación para el desarrollo de los terrenos del Antiguo Puerto Madero se prosiguen con proyectos de vivienda nueva, hoteles y nuevo espacio para oficinas frente al parque metropolitano construido por ella misma al costado de la Costanera Sur. La Corporación está también asesorando proyectos inmobiliarios similares, como el Portal Centenario en Santiago de Chile.

### *Corporación de Desarrollo de Bilbao, Sociedad Ría 2000*

Bilbao, Sociedad Ría 2000 es fruto de acuerdos alcanzados entre las distintas administraciones de los gobiernos nacional, regional y local en el marco de un proceso de colaboración para promover el desarrollo del País Vasco y la transformación de Bilbao. Es una sociedad anónima de capital público en la que participan en partes iguales el Gobierno central de España a través del Ministerio de Fomento y empresas dependientes del mismo (Sociedad Pública Empresarial del Suelo, Autoridad Portuaria de Bilbao y Empresa de Ferrocarriles RENFE y FEVE) y las administraciones vascas (Gobierno vasco, Diputación Foral de Vizcaya y los Municipios de Bilbao y Baracaldo). El objetivo de la Sociedad es recuperar zonas degradadas o áreas industriales en declive del Bilbao metropolitano, a través de la coordinación y ejecución de actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente. Se trata de generar obra pública para los municipios con los ingresos obtenidos por las ventas de suelo urbanizable al sector privado. Las actuaciones de la Sociedad se despliegan en diferentes áreas de la aglomeración metropolitana de Bilbao, las cuales comprenden,

<b>Cuadro 5.3 Participación de los socios en la Sociedad Ría 2000</b>	
<b>Institución</b>	<b>Participación (en %)</b>
Gobierno vasco	16,5
Diputación Foral de Vizcaya	16,5
Ayuntamiento de Bilbao	16,5
Puerto Autónomo	10,0
RENFE (Sociedad Estatal de Ferrocarriles Españoles)	10,0
FEVE (Sociedad Nacional de Ferrocarriles Vascos)	5,0
Ministerio de Industria a través del INI (Instituto Nacional de Industria)	5,0
SEPES (Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo)	20,5

además de las áreas urbanizadas de dos municipios, los de Bilbao y Baracaldo, los terrenos de las estaciones de ferrocarriles y antiguas instalaciones del puerto y la industria siderúrgica.

La constitución de la Sociedad Ría 2000 fue financiada en un 50% por el Estado español y en un 50% por las instituciones vascas. El capital inicial de la sociedad fue solamente de US\$1,7 millones pero la Sociedad cuenta además con recursos procedentes de la venta del suelo cedido por las empresas públicas dependientes del Estado español, fundamentalmente Puerto Autónomo y RENFE. A partir de suelo bruto, la Sociedad Bilbao Ría 2000 planifica, reestructura, urbaniza y revende las parcelas (en el marco de proyectos existentes o futuros) a los promotores públicos o privados. La existencia de la Sociedad se justifica por cuanto está ejecutando los planes de desarrollo acordados. Una vez finalizados éstos, y si no se generan otros nuevos, el propósito de la Sociedad se habrá cumplido y se extinguirá.

El Consejo de Administración (equivalente a la junta directiva en otras organizaciones) de la Sociedad está formado por 20 miembros, representantes por partes iguales de los máximos niveles de cada una de las administraciones que forman parte de ella. Su presidente es el alcalde de Bilbao y su vicepresidente es el secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento. Todas las decisiones importantes pasan por el Consejo, que sólo las adopta por consenso, incluidos los Planes de Reforma Interior (PERI) así como cada proyecto de obra pública y el uso de los excedentes que puedan generarse de las operaciones. El Consejo se reúne como mínimo cada tres meses y cuenta con una Comisión Ejecutiva que apoya la gerencia de la Sociedad. La práctica de adoptar decisiones en forma consensuada por unanimidad evita el bloqueo posterior de las iniciativas que podría resultar de los intereses muchas veces divergentes de los actores. A pesar de que este proceso de toma de decisiones hace que la Sociedad funcione con lentitud, las decisiones que se adoptan no son posteriormente cuestionadas, lo que genera confianza a los inversores y socios en las operaciones inmobiliarias.

La dirección estratégica de la Sociedad es responsabilidad de su Consejo Político Colegial, integrado por personeros que ejercen cargos electos locales —el alcalde de Bilbao, el presidente de la Diputación y tres consejeros del Gobierno vasco

(equivalentes a ministros)— y por representantes de los ministerios del Gobierno central y de sociedades públicas estatales involucradas en el proyecto. La búsqueda de un equilibrio entre el Estado central y los órganos autonómicos vascos —Gobierno Autónomo del País Vasco, Diputación, municipios— está en la esencia de la estructura de decisiones y funcionamiento de Ría 2000. Un ejemplo de ese equilibrio es el hecho de que la presidencia recae en el municipio de Bilbao mientras que la vicepresidencia es ejercida por el ministro encargado de las obras públicas del Gobierno central. Este equilibrio de poderes muestra que la acción a largo plazo encargada a la Sociedad va más allá de la coyuntura de las a menudo conflictivas relaciones Estado-Gobierno Autónomo y que la estructura de poder dentro de la Sociedad evoluciona en función de los resultados de las elecciones locales.

El equipo técnico encargado de preparar los estudios y ejecutar las decisiones está formado por un reducido número de técnicos (unas 20 personas), y cuenta con el apoyo de asistencias técnicas externas para llevar adelante los estudios y proyectos y efectuar la dirección de obras. Se subdivide en dos áreas: el área general, que incluye los departamentos jurídico, económico-financiero y de mercadeo y comunicación, y el área técnica, que a su vez se divide en tres: el departamento Bilbao (que abarca las áreas de actuación de Abandoibarra, Ametzola y Bilbao la vieja), el departamento de infraestructura y transportes (encargado principalmente de los proyectos ferroviarios tanto de RENFE como de FEVE y del tranvía) y el departamento de Baracaldo (que se ocupa de la gestión del programa urbano y de la operación Galindo).

La Sociedad no tiene potestad de legislar sobre los usos e intensidad de uso de los suelos donde desarrolla sus proyectos ya que esta competencia corresponde al municipio; sin embargo, tiene influencia en el diseño de los Planes de Reforma Interior o PERI, en los que se establecen muchas de las normas de uso del suelo. La Sociedad tiene todas las atribuciones de una sociedad comercial, que incluyen:

- Capacidad de endeudarse, recibir legados, realizar operaciones de compraventa a su nombre y firmar contratos con inversores inmobiliarios privados para la construcción de obra pública.
- Capacidad de enjuiciar y ser enjuiciada en su propio nombre.
- Capacidad de vender o dar en opción de compra las propiedades que le fueron donadas por cada municipio para su explotación.
- Capacidad de administrar la propiedad con la justificación de bien público, lo que le facilita la consolidación de parcelas para su venta y la remoción de inmuebles u obras en caso necesario.
- Potestad y recursos para desarrollar infraestructura y espacios públicos.

Los recursos financieros iniciales de la Sociedad fueron muy pequeños en comparación con el volumen de inversión que movilizó. A partir de un capital inicial de US\$1,7 millones, para 2001 había movilizó una inversión total de aproximadamente US\$335 millones. No ha habido necesidad de recurrir a presupuestos públicos ya que la financiación para realizar las actuaciones previstas se obtiene de la venta de los terrenos que las administraciones accionistas ceden en el área metropolitana de Bilbao, al tiempo que los municipios recalifican los suelos para usos urbanos de mayor rentabilidad. Con esta base, la Sociedad Ría 2000 invierte en la urbanización de

los mismos y vende las parcelas a los promotores privados, con lo que obtiene ingresos. Algunos proyectos reciben subvenciones de la Unión Europea, que se otorgan caso por caso con base en justificaciones elaboradas por el departamento técnico. Los gastos de funcionamiento de la Sociedad se financian también con los resultados de sus operaciones inmobiliarias.

La misión de la Sociedad es hacer obra pública con los recursos provenientes de la venta o arrendamiento al sector privado de las tierras aportadas por los socios. Basándose en los PERI, que definen los lineamientos con arreglo a los que se puede desarrollar una determinada área, y de acuerdo con las ordenanzas de uso del suelo y densidad, la Sociedad Ría 2000 asigna el suelo disponible al mejor promotor privado. El criterio de asignación es competitivo, pues se exigen altos niveles de calidad en el diseño y ejecución de los proyectos, respetándose los usos del suelo y las densidades fijadas por la ordenanza municipal. La asignación de los terrenos se hace entre los promotores inmobiliarios privados que cumplan estas premisas, y se otorgan a aquellos que paguen más y ofrezcan la mayor contribución al logro de los objetivos de la Sociedad. La responsabilidad de la Sociedad se limita a adjudicar los terrenos a los promotores privados en tanto que el municipio se encarga de supervisar la ejecución de las obras y el cumplimiento de las pertinentes ordenanzas así como del Plan de Desarrollo Urbano.

Para lograr sus objetivos, la Sociedad puede consolidar terrenos para su venta y eliminar viviendas que no cumplan con las normas sanitarias y de habitabilidad definidas por las autoridades pertinentes. A cambio de esta potestad, debe suministrar al Gobierno vasco terrenos para la reubicación de personas desalojadas, que deberán localizarse en la misma zona para evitar el desarraigo. Por otro lado, la Sociedad tiene la obligación de que el 25% del total de vivienda planeada en sus operaciones sea vivienda social —promovida por el Gobierno en parcelas donadas por la Sociedad—, con el fin de no expulsar a los anteriores residentes de un área por el incremento de los valores inmobiliarios. Cada área técnica subcontrata a empresas constructoras para la realización de obra pública. Esas empresas deben cumplir las normas de calidad de los municipios. A medida que se crean excedentes en cada una de las áreas que se desarrollan (generalmente provenientes de la venta de parcelas) se incorporan nuevas actuaciones en el municipio donde éstos se generaron, aunque no necesariamente en la misma área de origen. Los altos precios obtenidos por la Sociedad en la venta de los predios aptos para desarrollo comercial en el pujante mercado inmobiliario de Bilbao de fines de los años noventa han hecho posible la elevada proporción de suelo dedicada a vivienda de protección oficial, cuyo costo es subsidiado por los desarrollos comerciales.

Las actividades de la Sociedad han tenido diversos impactos sobre el desarrollo de Bilbao, entre los que cabe mencionar: la recuperación de áreas antes deprimidas y deshabitadas; la financiación de obra pública con recursos privados, sin costo alguno para los municipios; el mejoramiento de áreas públicas y de recreación; y el aumento del número de puestos de trabajo y de la recaudación impositiva para los municipios. Asimismo, la Sociedad ha reubicado a comunidades desplazadas sin provocar desarraigo y ha ofrecido vivienda social en áreas adecuadamente desarrolladas.

Diversos factores han contribuido al éxito logrado por la Sociedad. En el ámbito operativo destaca el hecho de contar con un plan de desarrollo definido por áreas con una clara visión de futuro y un compromiso público asumido frente a la comunidad y elaborado en consulta con ella; ese plan de desarrollo engloba los Planes de Reforma Interior (PERI). Asimismo, los residentes desplazados fueron compensados o reubicados en el área, con lo que disminuyó la oposición pública a los proyectos.

En el ámbito financiero, la Sociedad no es un organismo público con un presupuesto supervisado y unos gastos anuales que deben cumplirse estrictamente, lo que le dio la necesaria flexibilidad operativa para aprovechar plenamente las ventajas de la burbuja (*boom*) del mercado inmobiliario de Bilbao durante los últimos años de la década de 1990, que generó un círculo virtuoso de crecimiento de los precios y generación de excedentes para la Sociedad. Destaca también la singular modalidad de gestión que opera en condiciones de unanimidad de todos sus miembros para desarrollar las acciones y proyectos, lo que le facilita el apoyo de todos los organismos interesados aunque al costo de una mayor lentitud en la toma de decisiones y un mayor desgaste del personal técnico.

### ***Corporación para el Desarrollo de la Avenida Pensilvania, en Washington, D.C.***

Se trata de una corporación pública nacional establecida en 1972 para un periodo de 25 años con el propósito de recuperar y desarrollar las tierras aledañas a un segmento de la avenida Pensilvania, en Washington, D.C., lugar de alto valor simbólico ya que une el edificio del Congreso de los Estados Unidos sede del poder legislativo, con la Casa Blanca, símbolo y sede del poder ejecutivo. La Corporación debía facilitar la ejecución de proyectos inmobiliarios financiados y comercializados por el sector privado. Según lo programado, se extinguió en 1997 tras haber conseguido la mayor parte de sus objetivos. El ámbito territorial de acción de la Corporación era un total de 21 manzanas ubicadas en el entorno de la sección de la avenida comprendida entre las calles 3 y 15, NW. Esa área se encontraba a fines de los años 1960 en franco deterioro por abandono de las actividades económicas y de los residentes. El proyecto para el que se creó la Corporación se proponía, mediante la recuperación de tierras y edificios deteriorados, incorporar usos comerciales, culturales y residenciales a un área semiabandonada y, en las partes ocupadas, dominada por los usos de oficinas y servicios. Para estos efectos la Corporación mejoró la infraestructura y los espacios públicos existentes y consolidó suelo para facilitar desarrollos inmobiliarios privados que se ajustaran a los objetivos pretendidos.

La misión de la Corporación fue definida sin excesivo detalle a fin de permitirle un amplio margen de maniobra. En el marco del plan de desarrollo definido se pretendía minimizar los riesgos del sector privado asociándose con él cuando fuese necesario; mejorar la infraestructura de las áreas en las que participaba; y reubicar e indemnizar a propietarios y arrendatarios desplazados por estas acciones. Las operaciones emprendidas por la Corporación estaban exentas de las regulaciones de uso del suelo del Distrito de Columbia (D.C.), lo que permitía adaptarse mejor a la deman-

da. Sin embargo, la Corporación debía cumplir las leyes del Distrito, sus ordenanzas, códigos y regulaciones para cualquier proyecto de construcción, rehabilitación o mejoramiento. Asimismo, estaba sujeta a la autoridad *in lieu of zoning* de la Comisión de Planificación de la Capital Nacional (National Capital Planning Commission), que establece normas sobre la altura y volumen de los edificios en el centro federal de Washington.

La Corporación estaba administrada por una junta directiva compuesta de 15 miembros con derecho a voto y siete sin derecho a voto. Ocho de los miembros con derecho a voto pertenecían al sector privado y eran nombrados por el presidente del organismo. Los restantes siete representaban a órganos federales y al alcalde del Distrito de Columbia. Los siete miembros consultivos, es decir, sin derecho a voto, provenían de otras instituciones gubernamentales y eran elegidos por su experiencia en materia cultural, arquitectónica o de planificación. La junta tenía potestad para seleccionar las agencias promotoras y los arquitectos que debían trabajar en el área, aprobar o rechazar diseños, llamar a licitación, y comprar y demoler propiedades.

Las operaciones de la Corporación costaron al Gobierno federal cerca de US\$150 millones que se usaron para la adquisición de suelo, el mejoramiento del espacio público, los subsidios a la ejecución de proyectos y la instalación de actividades que contribuían al logro de los objetivos sociales del organismo. No recibió fondos del Distrito de Columbia y, a diferencia de otras corporaciones, tampoco se benefició de ningún impuesto o aumento en la recaudación de los impuestos generados por sus actividades. Para sus operaciones, la Corporación usó cuatro tipos de fondos:

*Fondo para salarios y gastos operativos:* aportado por el Gobierno federal. El promedio anual rondaba los US\$2 millones.

*Fondo de desarrollo público:* con él se financiaban actividades públicas de desarrollo de proyectos, que incluían el mejoramiento de áreas públicas, la preservación histórica y la asistencia para la reubicación de propietarios desplazados. Las aportaciones acumuladas al Fondo por parte del Gobierno federal ascendían a US\$134 millones para el año fiscal 1989, con un gasto anual entre US\$4 y US\$13 millones.

*Fondo para la adquisición de tierras y su desarrollo:* fondo rotatorio, que proporcionaba a la Corporación recursos para asistir a potenciales promotores privados en sus esfuerzos de consolidar paños de suelo para sus proyectos de desarrollo inmobiliario, siempre y cuando éstos fueran coherentes con el plan de desarrollo. Ese fondo se alimentaba de préstamos del Tesoro y de ingresos procedentes de ventas o alquileres de inmuebles de propiedad de la Corporación. El total acumulado del fondo para el año fiscal 1989 ascendía a US\$100 millones.

*Fondo de donaciones y regalos:* constituido por contribuciones individuales y de empresas. Eran poco significativos y se usaban, en general, para el mejoramiento de edificios públicos.

Desde la adquisición de su primera propiedad en 1978 y hasta su cierre en 1997, la Corporación acumuló US\$160 millones en ingresos a través de ventas y alquileres. Esos ingresos fueron utilizados para pagar al Tesoro los préstamos contratados, comprar nuevas propiedades y financiar los gastos de gestión de las propiedades en cuestión. Las transacciones y propiedades vendidas desde 1983 alcanzaron

**Recuadro 5.1**

**Atribuciones de la Corporación de Desarrollo de la Avenida Pensilvania, Washington, D.C.**

- Capacidad de establecer su propio plan de desarrollo.
- Capacidad de enjuiciar y ser enjuiciada en su propio nombre (Asociación de Representación Limitada).
  - Capacidad de adquirir propiedad inmobiliaria dentro del área, y vender o arrendar esa propiedad a otros.
    - Capacidad de adquirir tierras en forma contenciosa por motivos de bien público (*Eminent Domain Proceedings*), lo que facilita las operaciones de consolidación de pequeñas parcelas para su operación conjunta.
    - Capacidad de construir y rehabilitar edificios y/o gestionar proyectos de su propiedad bajo las formas más convenientes para lograr su objetivo social.
    - Capacidad de endeudarse con el Tesoro de los Estados Unidos y emitir obligaciones para endeudarse de nuevo con el sector financiero, previa autorización del Congreso de los Estados Unidos.
    - Capacidad de actuar como un promotor privado, por ejemplo, comprando tierra y manteniéndola hasta que lo considere apropiado o asociándose con promotores privados.
  - Capacidad de recibir legados de cualquier tipo.
  - Autoridad para supervisar y aprobar toda construcción en su área de acción, directamente transferida desde el Distrito de Columbia.
    - Facultad legal para establecer restricciones y normas para lograr su objetivo social.
  - Potestad y recursos para mejorar la infraestructura y espacios públicos.

una ganancia neta de casi US\$24 millones. La baja del mercado inmobiliario a fines de la década de 1980 y principios de los años noventa afectó negativamente a la Corporación, que cerró sus puertas en 1997 con una deuda de US\$197 millones originada en la compra de dos parcelas de tierra, situadas en las calles E y F, que quedaron sin desarrollar. Esa deuda se preveía pagar con recursos provenientes de las propiedades de la Corporación administradas después de su cierre por la Administración General de Servicios del Gobierno Federal (General Service Administration; GSA), entidad que administra el patrimonio inmobiliario federal.

Las acciones de la Corporación se enmarcaron en el Plan de la Avenida Pensilvania (The Pennsylvania Avenue Plan) diseñado para la creación de un área mixta de oficinas, residencias, comercios y hoteles. Dicho plan proveyó el marco para el desarrollo del área, precisó el uso que se quería para cada manzana, y estableció objetivos, principios básicos de política y medidas específicas para su ejecución. Se complementaba con guías de desarrollo generales así como guías detalladas para los casos de plazas y espacios públicos; esas últimas especificaban aún más las normas

aplicables y sirvieron para la evaluación de las propuestas individuales de los promotores. Cada uno de estos documentos de planificación fue preparado tras amplios estudios y procesos de consulta y fue subsecuentemente aprobado por el Congreso. Para ejecutar el Plan, la Corporación consolidaba parcelas de tierra, y mediante planes de venta o concesión las entregaban a los promotores privados previo acuerdo a atenerse al Plan. La Corporación desarrolló dos modalidades operativas según fuera la propiedad de la tierra:

- Si esta era privada, las obras eran iniciadas por el sector privado en el marco del Plan y con acuerdo de la Corporación. Se seguía entonces un proceso en dos etapas, marcadas por la aprobación por parte de la Corporación de un proyecto preliminar (anteproyecto) y uno final (ejecutivo) elaborados por los promotores.

- Si la tierra era pública (o había sido consolidada por la Corporación), se ponía en marcha un proceso competitivo para la selección del promotor inmobiliario que desarrollaría los terrenos. La Corporación supervisaba el proceso, y desarrollaba y distribuía los lineamientos específicos para que los promotores presentaran propuestas. Una vez seleccionado el agente privado se negociaban los contenidos y métodos de ejecución de las obras así como su estructura de financiamiento.

Inicialmente la Corporación dio prioridad a proyectos de rehabilitación de edificios históricos, como el Hotel Williard o el Teatro Nacional (National Theater), frente a la construcción de viviendas y edificios de uso comercial y para oficinas. Además, las propuestas que incluían actividades culturales tuvieron prioridad. Para cumplir los objetivos sociales plasmados en el Plan, la Corporación podía reducir los costos del suelo para el operador o promotor privado siempre que éste fuera propietario de al menos la mitad de la parcela en consideración. Los diversos mecanismos que se podían aplicar incluían: la re-zonificación de tierras para incluir usos que no fuesen los más rentables o para permitir mayor densidad de uso; subsidiar o no cobrar (*write-down*) el costo de la tierra; y arrendar la tierra al promotor en vez de venderla. La Corporación no requería un porcentaje de los beneficios del promotor privado, aunque pretendía recuperar los costos de desarrollo del suelo y recibir un valor de mercado por él cuando fuera posible. En casos donde la Corporación concedió subsidios o hizo donaciones, intentó recuperar el monto de tales aportaciones en la medida en que el proyecto diese rendimientos positivos captando un porcentaje de los ingresos brutos o del flujo neto de fondos.

En 25 años la Corporación promovió inversiones privadas por un valor de US\$1.500 millones en el territorio bajo su jurisdicción. En 62.000 m<sup>2</sup> de suelo distribuidos en 21 manzanas se desarrollaron 1.783 habitaciones de hotel y 745 apartamentos y condominios, se construyeron siete plazas y se mejoraron áreas públicas y de recreación. Con el aumento de puestos de trabajo e ingresos comerciales y la incorporación de usos mixtos a las propiedades se produjo una recuperación física y una revitalización económica del barrio, con el consiguiente crecimiento de la recaudación impositiva para el Distrito de Columbia. Se rehabilitaron edificios que configuran el patrimonio histórico de la ciudad y se construyó vivienda, lo que representó un cambio de visión para un área considerada sólo apta para usos comerciales y de oficinas. Sin embargo, el objetivo de crear un área donde la gente pudiera vivir y traba-

jar se logró sólo parcialmente, ya que las 745 unidades residenciales creadas representan únicamente la mitad de la meta establecida en el plan de 1974, a la vez que tampoco se consiguió una mezcla de niveles de ingresos en los nuevos residentes.

Entre los factores de éxito de la Corporación destacan, en el ámbito operativo, la disponibilidad de personal capacitado para trabajar con el sector privado, con mentalidad práctica y aptitudes para la negociación y hacer negocios. Se alcanzaron acuerdos con promotores inmobiliarios privados en los que éstos aceptaron incorporar depósitos, penalizaciones e incentivos en los contratos que aseguraban la ejecución de los proyectos en el tiempo estipulado. La junta directiva actuó como única instancia de aprobación, cosa que agilizó las operaciones, y cada proyecto contaba con un gerente que coordinaba toda la relación de la Corporación con los promotores privados. La Corporación tenía un único propósito, de modo que sus esfuerzos no se desviaron en otras direcciones, y además gozaba de autonomía institucional, ya que no existía una entidad superior a quien presentar los planes de desarrollo, visar los contratos, o responder por compromisos de gasto o inversión anual. Esto hizo posible una flexibilidad y rapidez propicias para trabajar con el sector privado.

El hecho de contar con un plan de desarrollo definido, con una clara visión de futuro y un compromiso público asumido frente a la comunidad, también fue una ventaja. En el ámbito financiero destaca la capacidad de endeudarse con el Tesoro, disminuyendo así el costo del dinero y dando confianza a los promotores privados de la capacidad de la Corporación de cumplir sus compromisos a tiempo. Los promotores privados que se asociaban con la Corporación se beneficiaban de la reducción del riesgo comercial como resultado de inscribirse en un plan de recuperación para toda el área en plena ejecución por un organismo con credibilidad, y de la ayuda para consolidar parcelas de suelo. Es de destacar que los residentes y propietarios desplazados fueron compensados, con lo que se vio reducida la oposición pública al proyecto.

### **Instrumentos para la promoción del desarrollo económico en áreas de recuperación urbana**

La sostenibilidad a largo plazo de los procesos de recuperación urbana depende en gran medida de que se reconstruya la estructura social y económica que sustenta la demanda de espacio construido en el área y se generen rentas e impuestos para sostener los servicios. Se necesita promover la demanda de espacio recuperado para usos tan variados como viviendas, comercio local y extralocal, empresas productivas y de servicio de diverso tamaño, actividades culturales y servicios de educación, salud y apoyo comunitario. La movilización de inversiones privadas y de los recursos de la comunidad desempeñan un papel determinante en este proceso. Sin embargo, los capitales privados no fluyen fácilmente a las áreas deterioradas, y se da con frecuencia el caso de que bancos e instituciones financieras descartan áreas deterioradas como susceptibles de crédito por presentar mayor riesgo de recuperación, fenómeno conocido en inglés como *redlining*.

Esta discriminación afecta no sólo a los préstamos hipotecarios para la compra de vivienda donde el deterioro del área puede afectar la solidez y liquidez de

las garantías, sino también a los préstamos para el desarrollo de negocios. La movilización de los recursos de la comunidad tampoco se produce espontáneamente en áreas donde las organizaciones de la comunidad y, en general, el acervo de capital social de las comunidades, está deteriorado por los procesos traumáticos de emigración de la población original de las áreas y su reemplazo por población externa.

Por las razones señaladas, tanto la demanda de vivienda como el incremento de la actividad económica en las áreas deterioradas requieren apoyo y fomento público, al menos en sus fases iniciales. En la discusión de los casos de estudio se destacó el papel que desempeña la política pública de vivienda social en el fomento de las actividades residenciales en las áreas de recuperación. En el proyecto de Bercy de París, el 70% de las nuevas viviendas construidas se destinó a vivienda social financiada por los programas nacionales y regionales de apoyo a la vivienda para las familias de menores ingresos. En el programa de recuperación de Bilbao, la Sociedad Ría 2000 destina el 25% de la tierra desarrollada a los programas nacionales y regionales de vivienda social. El programa de recuperación del Barrio Poniente del centro de Santiago de Chile se lanzó apoyándose en los subsidios del Gobierno nacional a la vivienda construida en áreas de recuperación urbana, mientras que la Empresa del Centro Histórico de Quito desarrolló un activo programa de vivienda social con financiamiento de los programas nacionales de apoyo a la construcción de este tipo de vivienda.

Dado que los ejemplos mencionados anteriormente cubren adecuadamente el papel de las políticas de vivienda en la recuperación de la función residencial en áreas de recuperación, a continuación se analizan instrumentos de fomento del desarrollo económico local que permiten promover la implantación y crecimiento de actividades productivas en tales áreas. Se examinan diversas experiencias de los Estados Unidos que son de interés por el papel facilitador que desempeña la intervención pública y el amplio espacio que otorgan a la iniciativa privada, individual y de la comunidad organizada, en el diseño y ejecución de las iniciativas concretas. Se discuten tres casos, seleccionados sobre la base del grado de intervención del sector público en su diseño, lanzamiento y ejecución: los distritos de mejoramiento de negocios, que surgen de acuerdos entre los propietarios y en los que el sector público tiene un papel facilitador; los bancos comunitarios, promovidos por el sector privado al amparo de leyes federales que los benefician, y las zonas de desarrollo empresarial, que reciben subsidios del Gobierno federal o de los Estados.

### ***Zonas de mejoramiento de negocios. El caso del Center City District, Filadelfia, Pensilvania***

Una zona de mejoramiento de negocios (*Business Improvement District; ZMN*) es un sistema de organización y financiación utilizado por propietarios de comercios, empresas y organizaciones de la comunidad para mejorar el entorno de negocios del área en la cual operan (Houston, 1997). Mediante este instrumento legal, la facultad de imponer y recolectar impuestos de base territorial, generalmente de responsabilidad del municipio, se amplía a una asociación voluntaria de propietarios de una zona específica. Esos propietarios quedan autorizados a autogravarse impuestos o contri-

buciones adicionales a los impuestos vigentes con la condición de que el producto de éstos se dedique exclusivamente a mejorar un área específica de la ciudad designada por el municipio al momento de conceder la autorización para constituir la ZMN. Los miembros de la ZMN determinan la tasa y la base para el cálculo de su contribución, generalmente ligada a la tasación fiscal de sus propiedades. En otros términos, una zona de mejoramiento de negocios es una forma de autoayuda con recursos procedentes de impuestos gravados voluntariamente por los propietarios. En los Estados Unidos funcionan unas 30.000 ZMN. Los fondos que recaudan se invierten en la financiación de servicios suplementarios que la municipalidad no provee. Esos servicios pueden abarcar: desarrollo de infraestructura, fomento de la economía local y/o compra de servicios suplementarios, como mejoras en la iluminación de las calles, la seguridad o la recogida de basuras. Estas inversiones mejoran los servicios, de modo que se generan externalidades positivas atrayendo clientes y nuevos negocios por el clima favorable y la percepción positiva del barrio, lo que a su vez estimula aún más la economía local.

Las zonas de mejoramiento de negocios no tienen una estructura fija ya que ésta viene determinada, entre otros factores, por la relación que se establezca entre los gobiernos locales y estatales a la hora de ponerlas en marcha. Sin embargo, su funcionamiento siempre está regido por leyes estatales. Las ZMN varían mucho de tamaño. Las pequeñas cuentan con un presupuesto anual de entre US\$40 mil a US\$250 mil y normalmente benefician a áreas donde se concentran negocios al por menor, a los que ofrecen eventos especiales, promociones, publicidad conjunta y decoración urbana ligada a la temporada. Existen ZMN más grandes, con presupuestos anuales que pueden fluctuar entre US\$1 millón y US\$30 millones y se ocupan no sólo de mejorar las condiciones del espacio público y de la promoción de sus áreas jurisdiccionales sino que también asumen funciones de mantenimiento, limpieza y seguridad adicionales a las que ofrecen los municipios.

El éxito de las zonas de mejoramiento de negocios depende en no poca medida de que los programas en los que se embarcan ofrezcan soluciones a problemas concretos y en forma sostenida a largo plazo para evitar la pérdida de interés y el apoyo financiero de sus propios miembros. Asimismo, deben establecer un sistema equitativo y justo de cálculo de las contribuciones de los miembros, fundamentalmente basada en la tasación fiscal de las propiedades pero en lo posible también proporcional a los beneficios generados.

Las zonas de mejoramiento de negocios no están exentas de controversia. Se dice que las mejoras generadas por algunas ZMN se han logrado a expensas de algunos usuarios de las áreas centrales, comerciantes ambulantes, mendigos y vagabundos sin casa, que han sido expulsados de ellas sin proporcionarles programas específicos de ayuda. Asimismo, algunas ZMN han sido acusadas de explotación de mano de obra poco cualificada contratada con salarios por debajo del mínimo legal justificándose en que se trata de programas de formación. Existe preocupación en algunos sectores porque el funcionamiento de las ZMN estaría reduciendo la presión pública por un gobierno local eficaz y debilitando las estructuras públicas de recaudación de impuestos. También preocupa a algunos lo que se considera como excesiva

autonomía de las ZMN en la asignación de sus recursos y el riesgo de que las áreas beneficiadas se conviertan en reductos de ricos. Esas preocupaciones deben tomarse en cuenta en las negociaciones que conducen a establecer zonas de mejoramiento de negocios con miras a equilibrar mejor los intereses de los promotores con los del resto de la comunidad.

El Distrito de Mejoramiento de Negocios del Centro de la Ciudad (Center City District Business Improvement; CCD), creado en Filadelfia en 1990 como respuesta a la marcha gradual de residentes y actividades económicas del área central de la ciudad, es un buen ejemplo del uso de este instrumento. El objetivo del CCD se logró con un conjunto de actividades desarrolladas en conjunto con la municipalidad, entre las que figuran las acciones emprendidas para recuperar el acervo de viviendas del Distrito Centro de Filadelfia creando una zona residencial segura y agradable para los peatones. El fortalecimiento de una zona residencial cercana al Distrito Centro incrementaría los ingresos de los negocios locales y además ayudaría en la prevención de la delincuencia.

Para aumentar el número de residentes en la zona, la municipalidad permitió la transformación de grandes espacios comerciales abandonados en unidades residenciales al tiempo que desarrolló tierras baldías con nuevas viviendas, tanto unifamiliares (*townhouses*) como de apartamentos. El objetivo de fomentar en el Distrito Centro una comunidad empresarial dinámica condujo a la CCD a ejecutar inversiones en el mejoramiento del espacio público, iluminación, limpieza y seguridad del área, haciéndola más atractiva para los usuarios y reforzando de este modo la demanda de bienes y servicios, que es lo que en definitiva atrae nuevos negocios al área y ayuda a la expansión de los existentes.

El CCD fue fundado por propietarios de negocios y gerentes de empresas localizadas en las cien manzanas que componen el Distrito Centro de la ciudad. Inicialmente se estableció para cinco años y en 1994 fue autorizado nuevamente para otros 20. El 88% de los comerciantes de la zona votaron a favor de la creación de la zona de mejoramiento de negocios (el municipio exige un mínimo del 77% de votos favorables). El CCD es fruto de cinco años de planificación por parte de la Corporación para el Desarrollo del Centro de Filadelfia (Central Philadelphia Development Corporation) como instrumento para el logro de su objetivo de convertir el Distrito Centro en un área limpia, segura y atractiva. El CCD es una autoridad municipal supervisada por un consejo compuesto por 23 miembros representantes de los mayores propietarios y organizaciones vecinales. La carga impositiva del 5% sobre la tasación de las 2.130 propiedades existentes en el distrito cubre prácticamente el total del presupuesto, que fluctúa alrededor de US\$8 millones anuales. El CCD desarrolló un sistema de facturación y recaudación de impuestos independiente del municipio de la ciudad de Filadelfia que ha logrado que más de dos mil propietarios del Distrito Centro de la ciudad (el 96% de los propietarios) paguen regularmente sus obligaciones tributarias basadas en la tasación fiscal de sus propiedades.

El origen de los ingresos en 1997 provenía en un 66% de oficinas en propiedad, un 13% del pequeño comercio, un 7% de residencias privadas y el resto de otros tipos de propiedades. Quince propiedades abonaron más de un tercio del

total de los ingresos mientras que el 2% de los propietarios estaban exentos de efectuar el pago. Otras fuentes de financiación provenían de donaciones de organizaciones sin fines de lucro. En cuanto al uso de los fondos, en 1996 el 41% se invirtió en limpieza (servicio de 24 horas de limpieza de aceras), el 27% en seguridad ciudadana (gastos de personal propio), el 10% en mercadeo y promoción del área, el 7% en administración y el 15% en servicio de la deuda. Se emitió un bono por un valor de US\$21 millones respaldado por los ingresos y para ser pagado en los siguientes 20 años cuyos recursos se destinaron a financiar las mejoras peatonales. Esa cantidad se vio aumentada con una contribución adicional de US\$5 millones por el municipio.

Algunos de los logros más significativos de este proyecto, así como sus limitaciones más importantes, han sido los siguientes:

- El apoyo continuo de sus miembros, a pesar de que algunos activistas de la comunidad critican la menguante contribución que el CCD hace a la revitalización del centro. Esta disminución se debe en parte a la caída del valor de las propiedades en los periodos de recesión económica, que afecta la base de cálculo del gravamen que genera los ingresos del CCD. Sin embargo, la caída de los ingresos ha sido compensada reduciendo los gastos de administración y aumentando las contribuciones con la aprobación de los propietarios.

- Se ha observado un aumento de la actividad económica. Mientras el área beneficiada por el CCD ocupa sólo el 2% de la superficie de la ciudad y acoge al 3% de su población, contiene el 72% del espacio comercial total, el 61% de la capacidad hotelera y el 40% del empleo. El Distrito Central recibe el 80% de los turistas que visitan Filadelfia. Con este nivel de actividad, el Distrito genera un tercio del rendimiento de los impuestos de la propiedad inmobiliaria en la ciudad. Un ejemplo del éxito del CCD es el aumento en la capacidad hotelera en el Distrito, de 5.252 habitaciones en 1991 a 6.700 en 1997.

- Algunos estudios afirman que las mejoras en el entorno peatonal repercutieron positivamente en la percepción pública de esta área de Filadelfia. Este desarrollo permite a muchos residentes de la zona ir caminando hasta su trabajo, lo que anima a la gente a trasladarse al centro y ahorrar como promedio US\$5 mil al año por dejar de utilizar su vehículo privado. En cuanto a la seguridad, se observa una disminución de un 23% en la incidencia de delitos en la zona, progreso que llevó al municipio a incrementar la cooperación entre el departamento de policía y el personal de seguridad del CCD por medio de la creación de una central conjunta de operaciones y coordinando los distritos administrativos del departamento de policía para hacerlos corresponder con los límites del CCD.

### ***Bancos comunitarios de desarrollo. El caso de Los Angeles Community Development Bank, California***

Los bancos comunitarios de desarrollo (Community Development Banks; CDB) permiten el acceso al crédito a individuos y negocios que normalmente no son atendidos por instituciones crediticias tradicionales. Los CDB suelen estar ligados a compañías matrices o *holdings* tales como bancos generales y corporaciones financieras (con y

sin fines de lucro) y funcionan como corporaciones con o sin fines de lucro. Prestan capital para proyectos bajo diversas formas: préstamos garantizados con una propiedad inmobiliaria u otros activos; préstamos garantizados por avales o codeudores; capital de riesgo o, en algunos casos, donaciones. Los recursos aportados por los CDB son generalmente complementados por préstamos concedidos por instituciones de depósito tradicionales, aseguradas y reguladas por el Estado, como por ejemplo bancos comerciales o corporaciones de crédito o ahorro. También ofrecen ayuda al desarrollo económico en forma de asistencia técnica. Los miembros del consejo de administración de esas instituciones pueden representar a grupos de desarrollo de la comunidad, el gobierno local u oficinas locales de compañías del sector privado.

Al igual que otras instituciones bancarias, los CDB crecen reteniendo beneficios de sus inversiones y atrayendo capital adicional de bancos privados, y deben cumplir las normativas y evaluaciones sobre la calidad de sus préstamos impuestas por organismos supervisores de las instituciones financieras, todo lo cual reduce su capacidad de hacer frente a las grandes demandas de mercados mal atendidos. Un requisito para el éxito de cualquier tipo de banco de desarrollo comunitario es tener inicialmente acceso a dinero barato, que puede proceder de donaciones del gobierno o de la filantropía privada. La relación entre depósitos y préstamos de este tipo de instituciones está estrictamente regulada, por lo que para realizar otras funciones, como comprar una participación accionaria en un negocio de la zona, proporcionar formación y servicios de apoyo, financiar negocios innovadores o conceder subsidios y donaciones, deben utilizar entidades subsidiarias o afiliadas con o sin ánimo de lucro. Los CDB se han convertido en una figura típica de las zonas de desarrollo empresarial.

Los bancos comunitarios de desarrollo aportan diversas ventajas a las comunidades de bajos ingresos, entre las que destaca la prestación de capital y asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos que normalmente no serían financiados por bancos comerciales por su perfil de riesgo. De esta manera generan confianza entre la comunidad y mejoran la autoestima de esas comunidades al ayudar a los residentes a participar en la economía general gracias a la disponibilidad de capital en su zona. Asimismo, promueven la participación de entidades del sector público en proyectos de desarrollo del barrio impulsados por la comunidad.

Estos bancos han experimentado un éxito creciente debido a la mejora en sus estrategias de inversión y funcionamiento. En sus fases iniciales apoyaron la evaluación y puesta en marcha de planes sociales de desarrollo de las comunidades para asegurarse que los fondos se utilizaban correctamente. Posteriormente, concentraron su inversión en lo que hacían mejor, esto es, crear negocios. Pasaron así a personalizar sus inversiones en proyectos o empresas con potencial de rentabilidad y, por consiguiente, de pagar sus deudas. La experiencia ha demostrado que los CDB funcionan mejor financieramente cuando los préstamos se conceden a negocios existentes con cierta trayectoria histórica, y por tanto con una mayor probabilidad de saldar su deuda.

Esta práctica es eficaz en la creación de puestos de trabajo fijos y de elevados salarios, y al mismo tiempo asegura un crecimiento económico sostenible. Sin

embargo, no está claro en qué medida estas ventajas alcanzan a todos los residentes en la comunidad. Aunque este instrumento aporta capital a comunidades muy necesitadas, a menudo no ayuda a los más pobres de la comunidad porque los beneficiarios de los préstamos deben demostrar que tienen capacidad de pagar su deuda. Desgraciadamente, esto excluye a quienes se ganan la vida en la economía informal y por tanto carecen de la documentación que prueba su liquidez para afrontar la devolución del préstamo.

El caso del Banco Comunitario de Desarrollo de Los Ángeles (Los Angeles Community Development Bank; LACDB) es ilustrativo del funcionamiento de estas instituciones financieras. Su objetivo es ayudar financieramente a aquellos negocios que no han podido conseguir préstamos a través de cauces tradicionales de financiamiento. Su misión consiste en promover un ambiente favorable a la inversión y crear puestos de trabajo sostenibles para residentes y otros, dentro de la Zona Suplementaria de Desarrollo Empresarial de Los Ángeles (Los Angeles Supplemental Empowerment Zone; SEZ), de la que forma parte desde 1994. Ha cosechado un gran éxito gracias a su habilidad para encontrar grandes sumas de capital en el sector privado. Se trata de una institución de préstamo no comercial y sin fines de lucro. Los intereses generados son reinvertidos en fondos disponibles para otros proyectos de desarrollo. El consejo está integrado por representantes de empresas del sector privado, organismos gubernamentales, incluida la Autoridad para la Vivienda de Los Ángeles (Los Angeles Housing Authority), y organizaciones para el desarrollo sin fines de lucro.

El Banco concede créditos a aquellos solicitantes que, estando localizados en la Zona de Desarrollo Empresarial de Los Ángeles o en un radio de menos de una milla del área, demuestren ser capaces de devolver el préstamo y tengan el potencial de contribuir al desarrollo económico sostenido en la SEZ. Además, como requisitos para recibir el financiamiento los proyectos de los solicitantes tienen que poder crear un puesto de trabajo por cada US\$35 mil solicitados y emplear al menos en un 51% a residentes de la mencionada zona. Los clientes del LACDB son un grupo de más alto riesgo, en cuanto a las posibilidades de devolución del crédito concedido, que los individuos o empresas atendidos por instituciones tradicionales. El Banco ofrece cuatro tipos de préstamos: a) micropréstamos dirigidos a pequeñas empresas (aquellas que emplean a cinco personas o menos) y empresas nacientes (*start-up companies*); b) créditos a empresas existentes para financiar su expansión y que se procesan a través de intermediarios financieros; c) programa de préstamos directos (*direct lending program*) a negocios locales, esto es, dentro del área de jurisdicción de la SEZ; y d) programa de cofinanciamiento (*co-lending program*) a través del cual los recursos prestados por el LACDB a negocios locales se complementan con préstamos de un banco comercial privado.

Con el compromiso de fondos federales y del sector privado, el LACDB tiene acceso a un capital total de US\$770 millones, lo que lo convierte en el mayor banco comunitario de desarrollo de los Estados Unidos. Esos fondos provienen de diferentes fuentes públicas y privadas. El Gobierno federal, a través del Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano (U.S. Department of Housing and Urban Development; HUD), realizó una aportación inicial de US\$430 millones, en los que se in-

cluían US\$115 millones en ayudas para la Iniciativa al Desarrollo Económico (Economic Development Initiative; EDI) ligados a otros US\$115 millones en garantías de préstamos y US\$200 millones adicionales en garantías de préstamos financiadas por la Sección 108 del Fondo de Desarrollo Económico (Economic Development Program Fund) del HUD.

El Banco también recibió más de US\$340 millones en promesas de instituciones privadas que se usaron como garantías o copréstamos para algunos solicitantes. Tres fueron los bancos que se comprometieron por un total de US\$210 millones, a saber, Wells Fargo Bank, Union Bank y Bank of America. En sus primeros 18 meses de funcionamiento el LACDB aprobó créditos por un monto de US\$65 millones y sobrepasó los US\$100 millones en préstamos a los tres años de operaciones. Sin embargo, el LACDB enfrenta dos grandes dificultades. La primera es que a los grandes bancos les resulta difícil cumplir sus compromisos de cofinanciamiento. Los bancos prometen una cantidad, condicionada a que el solicitante del préstamo cumpla ciertos criterios mínimos, pero sus normas internas respecto al riesgo comercial de los clientes, más estrictas que las que usa el LACDB, dificultan el cierre de los negocios. La otra dificultad es que hay una gran diferencia de enfoque entre el LACDB y los bancos comerciales. El primero financia proyectos en áreas urbanas deprimidas de riesgo, mientras que los bancos tradicionales prefieren préstamos más conservadores y con mayores probabilidades de devolución.

Otro aspecto que hay que considerar es que el LACDB no puede competir con los bancos del sector privado en eficacia porque es difícil simplificar los requisitos estatutarios creados en los procedimientos de los CDB. Los bancos comunitarios de desarrollo llevan a cabo un análisis exhaustivo de factores tales como: los planes de desarrollo del solicitante, la localización del proyecto, los antecedentes y residencia del personal, además del tradicional estudio bancario de capacidad de endeudamiento e historial de crédito. Aparte, si los empleados son contratados con recursos aportados por el Gobierno federal es necesario añadir los requisitos federales para el desembolso de los recursos. Una segunda frustración experimentada en el LACDB, en comparación con la actuación del sector privado, ha sido la deficiente asistencia técnica. La banca para el desarrollo sabe que la ayuda técnica reduce el riesgo de los préstamos concedidos gracias a la formación empresarial de los propietarios de los negocios y otros solicitantes. Sin embargo, ésta no ha sido la experiencia del Banco.

La falta de éxito parece que se debe a dos factores: o bien los solicitantes no siguen la asistencia técnica o bien los consultores que facilitan esta ayuda no dan el consejo apropiado. Teniendo en cuenta el difícil comienzo del LACDB, sus modestos éxitos al principio y las frustraciones detalladas, su trayectoria es paralela a las primeras experiencias de otros bancos comunitarios de desarrollo que se han estabilizado tras al menos diez años de labor.

*Zonas de desarrollo empresarial.  
Atlanta, sede de los Juegos Olímpicos de 1996*

Las zonas de desarrollo empresarial (*empowerment zones* o *enterprise communities*; EZ/EC) son el resultado de una iniciativa del Gobierno federal de los Estados Unidos concebida para promover la revitalización y el crecimiento de áreas urbanas que enfrentan procesos de decadencia económica, desarticulación social y deterioro físico. El Gobierno federal asiste a las municipalidades interesadas en promover la recuperación de esas áreas con incentivos económicos y asistencia técnica para empresarios interesados en instalar empresas y negocios que generen empleo. A fin de conseguir la ayuda federal, los gobiernos estatales y locales interesados designan las áreas que habrán de ser beneficiadas y desarrollan planes estratégicos que guiarán a las comunidades en el proceso de combinar recursos públicos y privados en el desarrollo de la zona. Estos programas proporcionan beneficios a los inversores privados que invierten en áreas de recuperación designadas y mejoran la coordinación entre los diversos programas federales que benefician dichas áreas. Entre los incentivos fiscales y financieros de los cuales pueden beneficiarse estos inversores destacan los créditos de impuestos a empleadores (*employer tax credits*), que son reducciones de impuestos del 20% a los primeros US\$15 mil desembolsados en salarios o capacitación para empleados, aplicadas a empresarios que reúnen los criterios para ello. Los programas también ofrecen otras ventajas tributarias y de financiamiento y asistencia técnica para planes de desarrollo de actividades comerciales, creación de alianzas y desarrollo de liderazgo.

Existe un creciente escepticismo en cuanto a la eficacia de esos incentivos para atraer empresas a las áreas deterioradas. Porter (1997) destaca que los incentivos financieros desempeñan un papel menor en condicionar la decisión de localización de las empresas, que por lo general adoptan estas decisiones basándose en las ventajas comparativas de la localización, que incluyen: su ubicación en la ciudad y respecto a los mercados, la disponibilidad de suelo calificado, y los servicios de que dispone el área.

Un ejemplo de la aplicación de esta iniciativa en los Estados Unidos es la recuperación del deprimido centro de Atlanta como parte de su designación como Ciudad Olímpica en 1996 (Rutheiser, 1997). El fracaso de los esfuerzos iniciales de la Corporación para el Desarrollo Olímpico de Atlanta (Corporation for Olympic Development in Atlanta; CODA) para desarrollar los barrios pobres aledaños a corredores peatonales entre nudos de desarrollo ya existentes la condujeron en 1994 a crear una zona de desarrollo empresarial para promocionar la inversión privada en el área. En los años siguientes el sector privado, representado por más de 180 organizaciones y empresas, lideró la recuperación del área, cuya obra emblemática fue el Parque Olímpico del Centenario (Centennial Olympic Park). El área, un espacio vacío en decadencia desarrollado con recursos aportados por la comunidad, la Corporación y el Estado de Georgia, fue transformado en una instalación pública que cambió su imagen y atrajo a un mayor número de inversores.

## Instrumentos para facilitar el financiamiento de inversiones en recuperación de áreas centrales

Los programas de recuperación urbana exitosos han sido capaces de vencer la reticencia inicial de los inversores privados a instalar empresas y desarrollar proyectos inmobiliarios en áreas deterioradas, y la de los consumidores a comprar, divertirse o adquirir espacio construido para usos residenciales en esas áreas. Esto se ha logrado tanto con los instrumentos de promoción del desarrollo económico y facilitación del financiamiento de inversiones en actividades productivas y comerciales examinados en la sección anterior, como con instrumentos que facilitan el financiamiento de proyectos que requieren la cooperación entre los sectores público y privado.

La sección que sigue revisa diversos instrumentos diseñados para estos fines. El análisis se basa principalmente en la experiencia de los Estados Unidos, donde esos mecanismos están más desarrollados. Como todo instrumento de fomento que navega en las aguas intermedias entre el sector público (con sus objetivos de promover el bien público) y el sector privado (con sus objetivos de lucro), los instrumentos analizados son de compleja ejecución y tienen el riesgo de distorsionar los mercados o constituirse en compromisos contingentes de gran magnitud para el gobierno. Por esta razón, su uso debe ser estrictamente regulado y debe proveerse información completa y actualizada sobre los compromisos adquiridos por el gobierno con su utilización. Esto permite ejercer un mejor control por parte de los representantes electos y los organismos de la comunidad en representación de los contribuyentes, que en definitiva son quienes pagan por los costos que acarrea el uso de estos instrumentos.

### *Garantías públicas a préstamos*

El Fondo de Préstamos para el Desarrollo Económico (Economic Development Loan Fund; EDLF) del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (Department of Housing and Urban Development; HUD), creado por el Congreso de los Estados Unidos en 1974, establece una garantía federal sobre devolución a los préstamos solicitados al sector privado por las municipalidades para inversiones en recuperación de áreas urbanas deterioradas. Las garantías cubren préstamos con plazos de devolución de hasta 20 años. Esas garantías reducen el costo de los fondos para los municipios, ya que les permiten negociar una tasa de interés similar a la de una solicitud de préstamo federal cursada a través del Tesoro.

Este instrumento de garantía ha permitido al Gobierno federal dar un fuerte incentivo a la inversión en áreas urbanas deprimidas sin hacer desembolsos en efectivo. Algunas de las operaciones controladas por el EDLF han adoptado la forma de un proceso típico de titularización de préstamos. Los flujos de repago de un conjunto de préstamos individuales se mancomunan y venden en el mercado secundario. Así, los préstamos concedidos para desarrollo urbano, en particular sus futuros flujos de efectivo, pueden reagruparse y venderse transformándose en recursos disponibles para nuevas inversiones. Al mismo tiempo se ofrece un instrumento financiero adi-

cional a los inversores. Este procedimiento aporta enormes ventajas al Gobierno porque éste no necesita realizar desembolsos de su presupuesto en tanto libera capital adicional para inversiones y secundariamente crea confianza en el desarrollo de las áreas beneficiadas, por cuanto el sector privado interpreta estas operaciones como señales concretas de que el Gobierno quiere favorecer el desarrollo de estas áreas mostrando una mayor disposición a invertir en ellas.

Sin embargo, estos préstamos garantizados pueden introducir distorsiones en los mercados financieros —por ejemplo, promoviendo una mayor asignación de recursos a este tipo de operaciones por su menor riesgo—. Además el Gobierno debe usar requisitos estrictos para su concesión con miras a evitar el “riesgo moral” que se podría producir si las instituciones prestatarias relajasen sus condiciones de préstamo sobre la base del conocimiento de que el Gobierno avalara los préstamos.

El Fondo de Préstamos funciona conjuntamente con otros instrumentos de subsidio como el Programa de Transferencias en Bloque para el Desarrollo Comunitario (Community Development Block Grant Program; CDBG), que facilita recursos a las municipalidades para inversiones en el desarrollo de comunidades de bajos ingresos y áreas deterioradas de las ciudades. Es así como el ELDF permite a las municipalidades solicitar préstamos hasta por cinco veces la asignación anual del Programa de Transferencias utilizando las ayudas actuales y futuras como garantía. Al principio únicamente áreas metropolitanas y condados urbanos grandes que recibían directamente estas transferencias reunían las condiciones exigidas para las operaciones del Fondo.

Para fomentar un mayor uso de este programa, en 1993 el Congreso aumentó sustancialmente la cantidad de fondos disponibles. El siguiente año estableció las ayudas a la Iniciativa para el Desarrollo Económico (Economic Development Initiative; EDI), que las municipalidades podían utilizar bien para financiar proyectos o bien para pagar algunos de los costos asociados con la solicitud de préstamos garantizados por el Fondo. Así pues, mezclando ayudas directas con la concesión de garantías sobre préstamos, se puede subvencionar la inversión en áreas deprimidas con unas tasas de interés muy favorables. Se permite a los municipios que transformen una parte de los fondos procedentes del programa CDBG en préstamos con garantía federal lo suficientemente grandes para abordar proyectos de revitalización física y económica que ayuden a recuperar vecindarios completos. Al igual que otras ayudas del CDBG, los préstamos garantizados deben invertirse en actividades que cumplan los objetivos nacionales del programa marco, entre las que figuran beneficiar a personas con ingresos bajos o moderados, eliminar barrios pobres o prevenir su formación, y satisfacer necesidades de desarrollo urgentes de vecindarios de bajos ingresos. Además, los beneficiarios de las ayudas deben usar al menos el 70% de los préstamos para actividades en las cuales se beneficia a la mayoría de los individuos o residentes de la zona con ingresos bajos o moderados.

Los recursos obtenidos por los préstamos garantizados por el Fondo pueden invertirse en adquisición de propiedades, rehabilitación de propiedades públicas, rehabilitación de viviendas, actividades de desarrollo económico, adquisición, construcción, reconstrucción o instalación de instalaciones públicas, y mejora de obras

públicas. En 1994 una rectificación de los estatutos dio cabida a usar estos fondos en proyectos que generalmente no producían flujos de efectivo, como por ejemplo las instalaciones públicas. En los últimos años estos préstamos se han utilizado frecuentemente para fomentar el desarrollo económico, bien a través de proyectos públicos de desarrollo físico (como la adquisición de un centro comercial para su rehabilitación) o bien por medio de préstamos a empresas privadas e individuos ofreciéndoles financiación por debajo del costo de mercado para la expansión de la empresa. Los préstamos garantizados normalmente requieren un aval más allá de la promesa de fondos del CDBG, que negocian el HUD y el propio solicitante. Los compromisos del préstamo son normalmente igualados con ayudas de la EDI que pueden utilizarse para el pago de los costos previos a la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo, como reserva de pérdida de préstamo, para bajar las tasas de interés o para establecer una reserva para el servicio de la deuda.

En febrero de 1995, el Gobierno federal, a través de la Ley de Reforma del Crédito Federal de 1990 (*Federal Credit Reform Act of 1990*), impuso nuevas restricciones financieras al Economic Development Loan Fund obligando al HUD a estimar las pérdidas futuras por préstamos impagados garantizados por el programa y solicitar apropiaciones presupuestarias para satisfacer el valor neto actual de esas pérdidas estimadas (costo subsidiario). Estos fondos se reservan en el Tesoro hasta que sea necesario hacer uso de ellos.

### *Subsidios cruzados. El caso de Battery Park en Nueva York*

Los planes de subsidios cruzados permiten a una entidad pública hacer uso de utilidades obtenidas con operaciones inmobiliarias comercialmente viables para subvencionar proyectos de orientación social. Tales planes proporcionan al gobierno un mecanismo para aumentar sus ingresos sin subir los impuestos y designarlos para fines de desarrollo. El caso del programa de recuperación de Bilbao es ilustrativo del uso de este mecanismo, ya que la Sociedad Ría 2000 financia con el rendimiento de las operaciones de suelo rentables el costo del 25% del suelo desarrollado que tiene que ceder al gobierno para la construcción de vivienda social. En ciertos aspectos, los subsidios cruzados son un enfoque opuesto al de las sociedades público-privadas.

En lugar de permitir al sector privado quedarse con los beneficios de un proyecto con éxito, es el propio gobierno quien utiliza las utilidades para financiar proyectos de interés social, sea proporcionar vivienda accesible para población de bajos ingresos o construir parques y espacios públicos. Casi todos los proyectos que tienen el potencial de convertirse en una sociedad público-privada también lo tienen de formar parte de un plan de subsidios cruzados. Para un gobierno local o estatal, el método más expedito de organizar un plan de subsidios cruzados es crear una entidad semiautónoma que actúa como agente inmobiliario primario. Ese organismo de nueva creación consigue dinero a través de los medios habituales así como con la emisión de bonos, que en los Estados Unidos están exentos del pago de impuestos por ser emitidos por entidades municipales. La nueva autoridad puede transferir las

utilidades al gobierno sea como una transferencia directa a los fondos generales del gobierno o como una transferencia con asignación a un proyecto específico.

Para que un plan de subsidios cruzados de este tipo resulte exitoso tienen que darse ciertas condiciones. Se requiere un mercado inmobiliario desarrollado y en crecimiento. El sector público debe tener acceso a suficiente capital a largo plazo para permitir a la autoridad creada para estos fines financiar proyectos de escala adecuada que generen suficientes beneficios con los que subvencionar otros proyectos. El propio proyecto generador de beneficios tiene que tener éxito, y como siempre esto dependerá del diseño del proyecto y de las condiciones generales del mercado. Por último, el éxito del proyecto depende de la posibilidad de que haya una parcela de tierra sin desarrollar controlada por el gobierno y que pueda generar beneficios sustanciales. El uso de este mecanismo de financiamiento implica un riesgo político ya que hace depender el desarrollo de proyectos de interés social, por ejemplo vivienda para familias de bajos ingresos, del éxito de proyectos en áreas generalmente de altos ingresos. Se puede así perder el apoyo político para subvencionar los proyectos en las zonas más desfavorecidas a través de la recaudación general de impuestos. Asimismo, y tal como ocurrió en el proyecto de Battery Park en Nueva York, los acuerdos iniciales para la asignación de fondos a fines específicos pueden verse afectados por presiones posteriores para dedicar los beneficios a gastos generales de operaciones gubernamentales.

En el desarrollo del proyecto Battery Park en Nueva York, el Gobierno estatal estableció en 1968 la sociedad Autoridad Municipal de Battery Park (Battery Park City Authority; BPCA) para la puesta en marcha del proyecto de recuperación urbana del área de Battery Park por medio del desarrollo inmobiliario de uso múltiple en la parte baja de Manhattan en tierras recuperadas del río Hudson. La ciudad usaría las utilidades del proyecto para financiar bienes públicos urbanos, entre ellos el parque previsto en el proyecto, y vivienda social en diversas partes de la ciudad. La BPCA es una corporación de interés público legalmente independiente del estado de Nueva York. En la consecución de sus objetivos trabaja en colaboración con la municipalidad de Nueva York y con empresas privadas. La BPCA, como corporación autónoma de interés público, financia sus inversiones emitiendo bonos respaldados por el Gobierno.

La recuperación de tierras al río Hudson se terminó en 1975 con una inversión final de US\$80 millones. Entre 1980 y 1988, la BPCA invirtió una media de US\$11 millones al año en infraestructuras. La capacidad de emisión de bonos de la Autoridad de Battery Park no fue particularmente útil en el desarrollo inicial del proyecto. Sin embargo, en sus fases posteriores, los bonos, combinados con la autonomía operativa de la BPCA y la decisión del gobierno de la ciudad de declarar el área de Battery Park un Distrito de Zonificación Especial, hicieron posible el financiamiento y puesta en marcha de este proyecto, muy complejo, en sociedad con una importante empresa inmobiliaria. En sentido estricto no se utilizó ningún fondo público en el programa de Battery Park pero el Gobierno federal apoyó el proyecto y respaldó con garantías las dos exitosas emisiones de bonos realizadas por la BPCA. Por su parte, el socio promotor privado reunió fondos a través de un préstamo sindicado al que contribuyeron 21 bancos de todo el mundo (Pennik, 1998).

Inicialmente la BPCA no actuó como promotor sino que prefirió que este papel lo desempeñara el sector privado. Algunas actividades de promoción del desarrollo económico y la gestión de bienes públicos urbanos se encargaron a organizaciones subsidiarias sin ánimo de lucro, tales como la Corporación de Apoyo al Emprendedor Minoritario (Minority Developer Assistance Corporation; MDAC), encargada de administrar y poner en marcha un programa de becas y trabajos en prácticas, y la Corporación de los Parques de Battery Park (Battery Park City Parks Corporation; PARKSCORP), dedicada al mantenimiento de parques y espacios al aire libre en las zonas residenciales de Battery Park y alrededor de ellas.

Los desarrollos inmobiliarios ejecutados sobre la tierra recuperada del río en Battery Park incluyen los edificios de oficinas para entidades financieras ligadas a Wall Street (55.000 m<sup>2</sup> de espacio con equipamiento de última generación que acogen a más de 30.000 empleados), edificios residenciales para familias de altos ingresos, hoteles y centros comerciales. Los excedentes generados por estas inversiones inmobiliarias (recursos disponibles para la BPCA después de cubrir los costos de funcionamiento y el servicio de la deuda) son traspasados a la municipalidad de Nueva York para financiar programas de vivienda económica. Uno de los proyectos financiados por estos subsidios cruzados fue el proyecto de vivienda New Settlement en el Bronx, que rehabilitó 14 edificios con un total de 900 departamentos que se arriendan a familias de ingresos moderados y personas que viven en la calle. Los arriendos son proporcionales a los ingresos de los ocupantes y la diferencia del costo de operación y mantenimiento de los edificios queda cubierta por la ciudad con los recursos generados por las inversiones de la BPCA.

Los beneficios del proyecto de Battery Park tardaron en materializarse por problemas encontrados en la ejecución de las inversiones. La primera fase de desarrollo se lanzó sin una evaluación realista de algunos de los riesgos comerciales más generales y la BPCA se vio atrapada, una vez concluidas las inversiones del relleno del río, entre una recesión económica nacional, la declaración de quiebra del gobierno de la ciudad y un mercado inmobiliario saturado de espacio para oficinas. Una de las acciones correctivas emprendidas en la segunda fase del proyecto fue el acuerdo con el gobierno de la ciudad de Nueva York para declarar la zona del proyecto como Distrito de Zonificación Especial, permitiendo así una mayor flexibilidad en los usos del suelo y los coeficientes de aprovechamiento del mismo a cambio de aceptar lineamientos de diseño urbano orientados a garantizar la calidad del espacio público y la preservación de valores escénicos del área (Barnett, 1982). El escalonamiento del financiamiento inicial con bonos garantizados por parte de la BPCA, seguido de una fase ulterior por el financiamiento sindicado concedido por varios bancos privados a los promotores, se ajustó mejor al nivel de riesgo de cada una de las fases de desarrollo del proyecto (Pennick, 1998). Todo este proceso hizo que las utilidades generadas por el proyecto para obras de interés comunitario de la ciudad tardaran muchos años en materializarse. Durante ese periodo cambió significativamente el clima político en el Consejo de la ciudad y, como ha ocurrido en otros casos, hubo fuertes presiones para destinar estos recursos a usos generales de la ciudad y no a proyectos específicos.

*Instrumentos tributarios. Financiamiento a través de incrementos en los ingresos tributarios (Tax Incrementing Financing). El caso de Chicago, Illinois*

Este método de financiamiento basado en subidas de impuestos (*tax increment financing*; TIF) consiste en asignar una parte del aumento de los impuestos futuros que generará una determinada zona de la ciudad —el denominado distrito impositivo o *taxing district* (TD)— al financiamiento de inversiones en esa zona. El financiamiento se obtiene de fuentes comerciales, generalmente a través de la emisión de bonos, y el pago de los intereses y el principal de la deuda son respaldados con los ingresos futuros de los impuestos, que se incrementarán como resultado de la valorización de las propiedades y la mayor actividad económica o residencial producida por las mejoras financiadas con los recursos obtenidos.

Se trata de un método de autofinanciación por el cual la inversión en instalaciones públicas permitirá, o estimulará, actividades gravables del sector privado que a cambio generarán los ingresos tributarios adicionales que se usarán para pagar las mejoras (The Civic Federation, 1997). Generalmente se emiten bonos para financiar la adquisición de suelo y su posterior desarrollo, la construcción y mejora de espacios públicos, y el mejoramiento de la infraestructura como calles y drenes. Los ingresos por impuestos a la propiedad que recibe la municipalidad pueden ser traspasados a la autoridad designada para ejecutar el proyecto de desarrollo o retenidos por ella; en todo caso, la municipalidad es quien determina el distrito objeto del proyecto de desarrollo local financiado con el incremento de impuestos, mide el rendimiento tributario del área antes del proyecto (*equalized assessed valuation*; EAV) y hace los ajustes posteriores a las tasaciones de las propiedades para tomar en cuenta la valorización estimulada por el proyecto. El aumento en ingresos por impuestos se utiliza para financiar los costos de las obras, generalmente emitiendo títulos de deuda respaldados por esos incrementos. Una vez que se completan los trabajos y se paga la deuda que los financió, el distrito TIF se disuelve y los recursos tributarios adicionales vuelven a disposición de la autoridad local.

Entre las ventajas de este instrumento cabe citar el hecho de poder financiar inversiones sin tener que recurrir a fondos generales del municipio. Sin embargo, al hacer la evaluación de la viabilidad financiera de estas operaciones es necesario tener la certeza de que las inversiones financiadas tendrán directa incidencia en generar nueva actividad económica en el área, o atraer residentes solventes dispuestos a pagar precios más altos por las viviendas, ya que son estos desarrollos los que incrementarán el valor comercial de la tierra y el espacio construido, aumento en el que se sustenta la mayor tasación fiscal, base de la mayor recaudación tributaria que permite pagar la deuda contraída para financiar las inversiones.

En Chicago, se ha aplicado a menudo este procedimiento cuando los proyectos de recuperación urbana propuestos no reunían las condiciones exigidas para recibir ayudas federales o las contribuciones e incentivos locales y estatales no eran suficientes para asegurar la total consecución del proyecto. Los proyectos de recuperación en los distritos North Loop y Near South se financiaron con este mecanismo.

Tres de los cinco distritos TIF se financiaron con bonos respaldados por aumentos de impuestos (*limited obligation bonds*) mientras que el distrito North Loop utilizó bonos respaldados por los ingresos generales de la Administración (*general obligation bonds*). Como resultado de los proyectos, el crecimiento del valor de las propiedades en el que se basan los incrementos en la tasación fiscal en la ciudad de Chicago fue muy superior en los distritos TIF que en el resto de las áreas metropolitanas. Cuatro de los cinco distritos TIF tuvieron resultados de desarrollo sustanciales como consecuencia de las inversiones financiadas por los recursos captados a través de este mecanismo.

### ***Derechos de desarrollo transferibles. El caso de The Seattle Housing Incentive Program, en Seattle, Washington***

Los programas de derechos de desarrollo transmisibles (*Transferable Development Rights; TDR*) son instrumentos de control de uso del suelo que permiten a propietarios de terrenos transferir todo o parte del volumen edificable autorizado por la norma en una parcela de tierra específica a otra parcela como compensación por alguna restricción impuesta al desarrollo de la parcela original o como incentivo para promover inversiones socialmente convenientes (Lassar, 1989). El programa TDR puede también adoptar la forma de aumento del volumen de construcción autorizado (bonos) en parcelas en buenas localizaciones a cambio de un compromiso de inversión en zonas con menos interés.

Ampliamente utilizado en la protección de edificios históricos y para promover la construcción de vivienda económica por parte del sector privado, el mecanismo de transferir derechos de desarrollo puede emplearse para promover inversión privada en áreas de recuperación y también para proteger tierras agrícolas y áreas de valor ecológico o cultural. En estos casos, la restricción impuesta a los propietarios sobre el desarrollo de las tierras protegidas se ve compensada con permisos de desarrollo en otras áreas. Esos permisos pueden ser transados en el mercado, de modo que adquieren valor incluso cuando los propietarios beneficiados no tienen propiedades donde aplicarlos. Los programas de TDR pueden ser una herramienta de recuperación urbana muy eficaz a la hora de alentar a promotores privados a financiar proyectos de interés público utilizando la capacidad del municipio de reglamentar el uso y la intensidad de uso del suelo (Ziegler, 1996). El desafío consiste en gestionar esos programas de forma justa, equitativa, transparente y procurando el bien público, ya que son muy proclives a la corrupción habida cuenta de los beneficios económicos que pueden llegar a generar para propietarios e inversores.

En los programas de TDR los terrenos que tienen asignados derechos de desarrollo que pueden ser traspasados se denominan parcelas de origen (*sending*) mientras que las que están a la espera de recibir esos derechos se llaman parcelas receptoras (*receiving*). En algunos casos, las parcelas de origen pueden estar sujetas a restricciones de desarrollo e incluso excluidas de cualquier posibilidad de desarrollo (como ocurre en las áreas de protección patrimonial o ecológica). Esos programas permiten al propietario de una parcela de origen vender sus derechos de construc-

ción a otra persona o a un banco de derechos de desarrollo, o transferirlos a otro terreno de su propiedad. Cualquiera de estas opciones compensa al propietario de los derechos de la restricción de desarrollo que pesan sobre su solar, si bien cabe también la posibilidad de conceder al propietario derechos adicionales de desarrollo como compensación por construir en un terreno menos atractivo. Para que este mecanismo funcione con eficacia es necesario que existan áreas de atracción para la inversión privada y que la normativa urbanística vigente autorice estas transacciones.

Los programas de TDR se ejecutan por medio de ordenanzas de uso del suelo y edificación que regulan el desarrollo de tierras en un área y promocionan el desarrollo en otras. Es a través de esas ordenanzas de zonificación que las parcelas de tierra sin desarrollar, o poco desarrolladas, adquieren derechos de construcción: uso permitido, volumen total edificable en la parcela (usualmente expresado en proporción al tamaño de la parcela), utilización del suelo en primer piso, y características de la volumetría expresada en restricciones de adosamientos, retiros y rasantes. A menos que ya esté funcionando un programa de TDR, estos derechos de desarrollo no pueden transferirse a otros terrenos. El éxito de esos programas se basa en el grado de eficacia alcanzado por el mercado al transar los derechos de tal modo que éstos se asignen a los promotores que mayor beneficio obtendrán, y que por tanto generarán más beneficios para los propietarios de las parcelas de origen. De ahí que el éxito de los programas aumente cuando existe un grado saludable de competencia entre los promotores urbanos y se reduzca cuando un grupo pequeño de promotores usa el poder monopolístico para influir en el precio del derecho de desarrollo transferible.

La Iniciativa de Incentivo a la Vivienda de Seattle (Seattle Housing Incentive Program), en el estado de Washington, es un programa que se lanzó como parte de la reformulación del plan de zonificación del centro de la ciudad aprobado a mediados de los años 1980. El programa respondía a la preocupación de los interesados en los programas de vivienda económica que constataron una pérdida de más de 17.000 viviendas de bajo costo en el centro entre 1960 y 1985. Asimismo, fue una respuesta a las tensiones existentes entre la comunidad empresarial, que trataba de expandir el espacio comercial y de oficinas en el centro en respuesta a la creciente demanda, y los encargados de la política urbana y activistas locales, quienes pretendían favorecer el desarrollo de zonas residenciales para la población con ingresos bajos a moderados.

El objetivo del municipio de Seattle era beneficiar a un total de 40.000 residentes en el centro urbano durante los años siguientes al inicio del programa, hasta llegar a los 250.000 en el año 2000. La municipalidad estableció incentivos con la implantación de un sistema de zonas que obligaba a los promotores que se proponían construir un volumen mayor de espacio que el permitido por la norma —por ejemplo, desarrollar un proyecto comercial en un área con un coeficiente de constructibilidad (*floor-to-area ratio*; FAR) de 20 en un área zonificada para 15— a comprar derechos de desarrollo transferibles emitidos por parcelas en zonas donde el municipio deseaba promover la construcción y/o rehabilitación de viviendas de bajo precio. La Iniciativa promocionaba la recuperación de determinadas zonas urbanas restringiendo las parcelas receptoras a un área concreta conocida como Denny Regrade. Para obtener los derechos de desarrollo los promotores podían: pagar en efectivo a la

comisión pública de la vivienda; construir nuevas viviendas; rehabilitar casas vacías; o comprar derechos de construcción de residentes en viviendas de bajos ingresos. La Iniciativa incentivaba la construcción de vivienda económica por parte de los promotores para obtener los derechos, ya que si decidían hacer pagos en efectivo para conseguir los derechos, éstos les costaban un 30% más caro.

El programa de TDR requería que no menos del 50% del suelo de un proyecto de desarrollo se destinase a viviendas de alquiler de bajos ingresos, es decir, para las familias con ingresos inferiores al 50% del ingreso mediano. Para recibir una compensación por la venta de los derechos de desarrollo transferibles los propietarios de los solares receptores debían asegurarse de que los edificios en los solares de origen se rehabilitaran de acuerdo con los criterios establecidos por el municipio y se mantuvieran en el mercado como viviendas económicas durante 20 años.

La mayoría de los solares de origen se localizaban en el centro urbano de Seattle. Como se mencionó anteriormente, los solares receptores estaban restringidos al sector comercial mixto adyacente a Denny Regrade y al núcleo de oficinas del centro urbano. De acuerdo con el compromiso del programa de TDR, la rehabilitación de viviendas debía finalizarse un año después de que los derechos de desarrollo fueran adquiridos. La empresa promotora tenía como máximo tres años desde el inicio de la construcción para transferir los créditos de TDR al solar comercial receptor. Algunos críticos piensan que debido a la intensa actividad al principio del proyecto, el mercado de los TDR se saturó entre 1987 y 1988. La falta de actividad en el programa se acentuó por causa del derrumbamiento general del mercado inmobiliario en 1989, con la consiguiente preocupación por la pérdida de vivienda de bajos ingresos. Esta circunstancia empujó al municipio a crear un banco de derechos de desarrollo transferibles (Transferable Development Rights Bank) que inició su actividad con US\$2,5 millones aportados por el propio municipio. Su papel era actuar como intermediario, comprando derechos de desarrollo de edificios residenciales y guardándoselos hasta que el mercado estuviese maduro para futuras ventas a promotores comerciales.

Seattle es un buen ejemplo de la capacidad de un programa de TDR para hacer un uso efectivo y flexible de la tierra en el proceso de recuperación urbana. Adicionalmente, este programa ayuda a congeniar los intereses del municipio de asegurar un proceso de recuperación urbana equilibrado en el que los intereses de los empresarios de desarrollar proyectos comercialmente rentables se compatibilizan con la necesidad de facilitar vivienda económica y otras amenidades públicas financiadas por el rendimiento (en construcción o dinero) de las transacciones con derechos de desarrollo. Este programa crea asimismo fuertes incentivos para que los promotores construyan vivienda de bajo precio a la vez que desarrollan proyectos comerciales. Aunque el sistema de TDR protege los solares de origen, es el solar receptor quien se beneficia del incremento en la densidad. Por tanto, son las potenciales oportunidades de desarrollo del solar receptor las que determinan el éxito del programa de TDR. Por ejemplo, el sistema no funcionará si los terrenos receptores están muy desarrollados, son inviables para proyectos a gran escala o poco atractivos económicamente.

# La recuperación de áreas centrales, un objetivo posible

Los casos analizados dan cuenta de las múltiples dimensiones del problema del deterioro y abandono de las áreas centrales, de los costos que tiene la subutilización de estos activos urbanos y del largo camino que es necesario recorrer para promover su recuperación y uso intensivo.

Independientemente de las diferencias que existen en las problemáticas que les dieron origen y los distintos contextos en que se desarrollan, estas operaciones urbanísticas comparten un sinnúmero de características. Una primera es que la recuperación de áreas centrales deterioradas es un proceso complejo que requiere la acción concertada de muchos actores sociales. Una segunda característica común es que las etapas de desarrollo de todos los casos estudiados han sido similares, siguiendo *grosso modo* la secuencia descrita en el capítulo 1. Emprendida por iniciativa de los poderes públicos, la recuperación urbana generalmente necesita esfuerzos sostenidos durante muchos años para alcanzar un grado de consolidación que asegure que sus resultados se mantendrán a largo plazo. Esta observación apunta a una tercera característica común, y es que se trata de operaciones urbanísticas de larga duración, como lo demuestra el hecho de que todos los casos estudiados están en ejecución después de más de dos décadas de desarrollo. Este hecho destaca la necesidad de tener una visión de largo plazo compartida por los actores sociales al embarcarse en este tipo de operaciones urbanísticas.

Los casos analizados comparten muchas otras características que interesa destacar y que serán abordadas en este último capítulo, centrado en resaltar los temas centrales que enfrentan los gobiernos urbanos al lanzarse a emprender programas de recuperación urbana y en poner en perspectiva las enseñanzas adquiridas a partir de las experiencias analizadas en los capítulos precedentes.

## Las condiciones de contexto y su impacto sobre los programas de recuperación urbana

### *Factores desencadenantes de los procesos de recuperación urbana*

Al discutir las causas de los procesos de deterioro y abandono de áreas centrales se destacó el impacto de las políticas de desarrollo urbano que directa o indirectamente favorecían la urbanización de tierras periféricas y no promovían explícitamente la recuperación de las áreas centrales. Como corolario, se indicó que la implantación de políticas de desarrollo urbano que cargaran a los inversores inmobiliarios los costos sociales reales del crecimiento periférico incentivaría la recuperación de las áreas centrales. En particular, se abogó por la implantación de medidas de planificación, tributarias y de tarifas que acercaran los costos de producción de espacio construido en la periferia a los costos de recuperación de áreas centrales. Las dificultades políticas y operativas de llevar a la práctica este tipo de políticas se ponen en evidencia por su conspicua ausencia en América Latina y por su aplicación parcial en otras latitudes. Los intentos de cargar a los actores del desarrollo urbano, sean públicos o privados, los costos de sus decisiones de localización y uso del suelo enfrentan numerosos problemas. El primero, y no necesariamente el más complejo, es el de diseñar y poner en vigencia instrumentos de intervención idóneos para traspasar a los actores privados todos los costos de urbanizar la periferia, de modo que el cálculo de costos y beneficios privados refleje el costo social de esta estrategia de crecimiento. Más complejo aún es el hecho de que poner en vigencia estas políticas enfrenta a las administraciones urbanas a un alto costo político, ya que tales políticas modificarían radicalmente el entorno normativo y tributario en que se desenvuelven las actuaciones de los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios.

Estas razones explican el hecho de que no se encontraran entre los casos analizados contextos de política urbana explícitamente favorables a la recuperación de áreas centrales. Sin embargo, la existencia de numerosas operaciones urbanas de recuperación es expresión de la creciente preocupación pública por el problema y la disposición a usar diversos instrumentos de fomento y financiamiento para lanzar y sostener programas específicos de recuperación urbana de muy diversa naturaleza. Aunque el análisis realizado no abarca todos los problemas que es posible encontrar, la revisión de experiencias pertenecientes a tres grandes grupos de problemas (la recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas, las intervenciones para modificar tendencias negativas de crecimiento en las ciudades, y la recuperación de áreas deterioradas) permitió abordar un amplio espectro de enfoques e instrumentos que aportan enseñanzas útiles para abordar una gran diversidad de situaciones.

Aunque ninguno de los casos analizados en los capítulos anteriores se desarrolle en un contexto de políticas urbanas que explícitamente desincentiven el crecimiento periférico y fomenten la recuperación de áreas centrales de la manera descrita, algunos de los casos, como los de Londres y París, se desarrollan en ciudades que tienen implantados complejos mecanismos de reglamentación del desarrollo ur-

bano y que, a través de regulaciones de usos del suelo, intervenciones directas en los mercados de suelo e impuestos a la tierra, logran traspasar una parte de los costos sociales de la expansión urbana a los inversores inmobiliarios y, en último término, a los consumidores. Otros casos, como los de Santiago de Chile y Quito, se desarrollan en ciudades con periferias en rápido crecimiento y con mecanismos de intervención pública sobre el desarrollo urbano débiles y parciales que no logran enviar señales claras y contundentes a los mercados inmobiliarios sobre los costos sociales del crecimiento en expansión. Más aún, en el caso de Santiago de Chile, la política pública de vivienda social ha promovido el crecimiento en expansión sobre la periferia. Los órganos estatales, buscando producir un mayor número de viviendas con los recursos disponibles, han localizado el grueso de la vivienda social en las áreas de expansión urbana de la periferia donde la incidencia del costo del suelo por unidad construida es menor (Rojas, 2001).

El escaso impacto de la planificación urbana y de sus mecanismos operativos sobre el lanzamiento de programas de recuperación de áreas centrales queda en evidencia por el hecho de que, en prácticamente todos los casos analizados, aunque la recuperación de las áreas beneficiadas por los programas examinados formaba parte de los planes maestros de desarrollo urbano de las ciudades, y su prioridad había sido reafirmada en diversas ocasiones, el impulso principal para la ejecución de esos programas surgió de otras esferas de decisión con incidencia sobre el desarrollo urbano y no directamente de los órganos de planificación.

En el caso de Londres, el impulso para la recuperación del área de los Muelles surgió de objetivos estratégicos metropolitanos de interés para el Gobierno nacional relacionados con la necesidad de mantener la competitividad de la ciudad como centro financiero y de negocios europeo frente al creciente costo de localizar actividades comerciales en el centro tradicional (la City). Entre las medidas que se consideraron necesarias destaca la de poner en uso acervos de tierras centrales subutilizadas que permitirían aliviar la presión de la demanda de espacio para oficinas y servicios ejercida sobre la City por las empresas que se querían instalar en Londres. Adicionalmente, el programa de recuperación de los Muelles permitía desarrollar espacio residencial de nueva planta en localizaciones centrales, abrir para uso público bienes paisajísticos y dotar la ciudad de espacios públicos y nuevas infraestructuras (el aeropuerto de los Docklands).

En París, la decisión de desarrollar el área de Bercy se sustentó en el interés del gobierno municipal por promover el desarrollo más equilibrado de las distintas áreas de la aglomeración, si bien fue desencadenada por la postulación de París como sede de los Juegos Olímpicos y se lanzó en el contexto de los grandes proyectos promovidos por la presidencia de Mitterand, algunos de los cuales se localizaron en el área de recuperación: el Ministerio de Finanzas y la Biblioteca Nacional.

De modo similar, la recuperación de Puerto Madero surge en cuanto fue necesario abrir un nuevo frente de desarrollo al centro de negocios de Buenos Aires ofertando nueva planta de oficinas en un momento de expansión de la economía con miras a mantener estas nuevas actividades en el centro de la aglomeración metropolitana. La recuperación de Puerto Madero se inicia en una coyuntura política particu-

lar generada por un gobierno que perseguía la privatización de activos públicos y promovía la inversión privada en muchas áreas anteriormente de responsabilidad pública (telecomunicaciones, servicios de agua y saneamiento, energía).

En Quito, el desencadenante del proceso de recuperación fue la voluntad política de preservar un centro histórico de gran valor patrimonial afectado por un terremoto y cuyo deterioro podía conducir a ser retirado de la lista del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. Esto facilitó el encuentro de voluntades que condujo a que el Gobierno central y la municipalidad asumieran la recuperación del centro como una prioridad nacional y una responsabilidad compartida.

En Bilbao y Sabadell, los procesos de recuperación urbana analizados se vinculan a la necesidad de recuperar la economía de las ciudades afectadas por cambios de tecnología y en el entorno económico internacional y concertaron el interés de los niveles local y regional de gobierno, en el caso de Bilbao con fuerte participación del Gobierno nacional. Las áreas de recuperación presentaban la mejor oportunidad de ofertar espacio de nueva planta con los equipamientos modernos a empresas interesadas en localizarse en las ciudades.

Como es posible observar, los factores desencadenantes de los procesos de recuperación son variados y están a veces ligados al encadenamiento de factores políticos o económicos positivos, como el caso de Puerto Madero donde, a la disponibilidad de activos centralmente localizados, se unió la demanda creciente de espacio que generaba una economía en expansión y la voluntad de una administración del Gobierno central con un activo programa de privatización. A pesar de las diferencias en los factores desencadenantes los casos analizados tienen un elemento en común: la existencia de un amplio consenso en los actores sociales sobre la conveniencia de los programas. En prácticamente todos los casos, ese consenso se construyó a lo largo de extensos periodos de tiempo en los que campañas públicas de organismos de la sociedad civil —como asociaciones profesionales y grupos de preservación patrimonial— desempeñaron un papel tanto o más importante que los planes de desarrollo urbano, aunque éstos siempre las contaron entre sus prioridades. La demarcación de las áreas patrimoniales de Quito data del Plan Maestro de 1943 (Rojas, 1999), mientras que la recuperación de Puerto Madero fue discutida en diferentes foros durante más de cuatro décadas antes de que se iniciara la primera obra en el área. Este largo periodo de gestación, si bien retrasa el inicio de los programas, contribuye a dar sostenibilidad al proceso al permitir la construcción de consensos amplios entre los interesados. Por otra parte, constituye también un riesgo, ya que la falta de resultados inmediatos tiende a descorazonar a políticos interesados en los resultados a corto plazo que capturan votos. Ese riesgo puede ser parcialmente mitigado diseñando programas que lleven adelante intervenciones a corto plazo en tanto se construyen los amplios consensos que se requieren para emprender las transformaciones estructurales o las inversiones de envergadura necesarias para revertir la situación de deterioro.

### *Políticas sectoriales favorables*

Una economía en rápida expansión es uno de los factores más favorables para el lanzamiento y ejecución de programas de recuperación urbana. El crecimiento y diversificación de la economía urbana son lo que en último término sustenta la demanda de espacio de nueva planta o rehabilitado que generan los programas de recuperación, tanto para usos comerciales como residenciales. Por su parte, las recesiones económicas afectan de forma particularmente aguda a esos programas. Los mercados inmobiliarios son particularmente sensibles a los cambios de signo del crecimiento económico y frente a descensos en el crecimiento son los primeros en paralizarse. Asimismo, son los últimos en reactivarse cuando la economía retoma el crecimiento.

La recuperación de los Muelles de Londres se benefició en sus primeras etapas de la expansión de la economía del Reino Unido y de las expectativas de mayor crecimiento asociadas a la evolución positiva de la unificación europea. Este ambiente positivo permitió a los promotores públicos negociar importantes aportes privados a las inversiones en infraestructura de transporte requeridas por el proyecto. La recesión económica que se inició a fines de los años 1980 afectó negativamente a muchos inversores en los Muelles. El impacto más conocido es la quiebra de Olimpia & York, la compañía de inversiones inmobiliarias que desarrolló Canary Wharf, uno de los proyectos emblemáticos del programa. La recuperación de los usos residenciales en el área poniente del centro de Santiago de Chile fue lanzada y tomó impulso en una década (1989 a 1998) de rápido crecimiento de la economía chilena, mientras que la rentabilidad de las inversiones de la Empresa del Centro Histórico de Quito se vio afectada negativamente por la crisis económica del Ecuador que empezó en 1999, año en que dicha empresa empezó a comercializar los edificios que había rehabilitado.

Las políticas sectoriales de vivienda y promoción de actividad económica local son de gran importancia para la sostenibilidad y éxito de los programas de recuperación de áreas centrales. En el sector de la vivienda, la existencia de mecanismos de financiamiento de viviendas bien concebidos y sostenibles sustenta la demanda de espacio residencial en áreas en recuperación. La importancia de aquellas políticas queda de manifiesto por el hecho de que, al igual que en otras partes de las ciudades, los usos residenciales son mayoritarios en las áreas de recuperación urbana, llegando a representar más del 75% del espacio construido y raramente menos del 50%.

En Buenos Aires, la Corporación Puerto Madero destinó a usos residenciales parte de las primeras edificaciones que debían rehabilitarse en el antiguo puerto y logró interesar a inversores privados para rehabilitar vivienda para grupos de altos ingresos financiadas enteramente con recursos privados. Aunque los agentes inmobiliarios tardaron en vender las viviendas, en parte por la falta de tradición residencial del área pero también por el alto costo de las viviendas ofrecidas, la oferta de vivienda tipo *loft* y su localización central atrajeron clientes de altos ingresos que contribuyeron a establecer el uso residencial en el área. Esta implantación temprana de viviendas en Puerto Madero facilitó la construcción y venta de viviendas para familias de ingresos medianos y medianos altos en otras secciones del área de recuperación. La

disponibilidad de crédito hipotecario en una economía en expansión y con la estabilidad macroeconómica que propició la política de convertibilidad aplicada en la Argentina, mientras operó, facilitó la venta de estas viviendas y contribuyó al éxito del programa.

La Empresa del Centro Histórico de Quito se embarcó con éxito en la rehabilitación de viviendas para grupos de ingresos medianos y medianos bajos respaldada por la política nacional de vivienda a través de la cual, el Ministerio de Urbanismo y Vivienda del Ecuador, facilita el acceso a vivienda a familias de bajos ingresos dándoles subsidios directos para la compra de primera vivienda. La Empresa logró rehabilitar viviendas a costos compatibles con la capacidad de pago de estos grupos, que las adquirieron con recursos de ahorro propio complementados por el subsidio del Ministerio —un monto fijo que cubría hasta un 25% del valor de las viviendas rehabilitadas— y préstamos hipotecarios concedidos por el Banco de la Vivienda. De forma similar, los subsidios de vivienda adjudicados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile complementaron los ahorros y la capacidad de endeudamiento con la banca privada de las familias de ingresos medianos que compraron las viviendas rehabilitadas en el centro de Santiago de Chile. Con otros sistemas de financiamiento, mucho más dependientes del gasto público que los casos del Ecuador y Chile y usando una combinación de subsidios nacionales, regionales y locales, el programa de recuperación de Bercy en París destinó una parte significativa del espacio de nueva planta a vivienda social.

Otro ejemplo de políticas públicas con impacto sobre la recuperación de áreas centrales se da en los Estados Unidos, donde muchos programas locales se fundamentan en políticas y programas federales y estatales de promoción de actividades económicas en las áreas deterioradas. En el capítulo 5 se examinó el programa de Zonas de Desarrollo Empresarial, programa federal de apoyo a la instalación de nuevas actividades económicas (o expansión de las existentes) en áreas de recuperación urbana. Los recursos traspasados a título gratuito por el Gobierno federal a los organismos locales a cargo de los programas permiten financiar asistencia técnica y conceder subsidios a empresarios que instalen actividades comerciales y generen empleos en áreas en recuperación. Cabe recordar que el desencadenante del proceso de recuperación de Bilbao fue el propósito del Gobierno vasco y del Gobierno nacional de reposicionar la economía vasca en el contexto español y europeo con miras a superar las altas tasas de desempleo que la afligían como resultado del colapso de la industria pesada del acero y los astilleros. El desarrollo de empresas de alta tecnología estaba asociado al fortalecimiento de las empresas de servicio, que a su vez requieren espacio de nueva planta y buenas condiciones de vida. La política de recuperación económica del País Vasco fue, en consecuencia, un soporte estructural del proceso de recuperación urbana de Bilbao.

### *Desarrollo de los mercados financieros*

Los programas de recuperación de áreas urbanas centrales son operaciones urbanísticas de largo aliento. El vasto periodo de ejecución y maduración de esos programas

los hace particularmente dependientes de un financiamiento de largo plazo. Como pudo observarse en los casos analizados, los promotores de los programas y los inversores privados que se embarcaron en inversiones inmobiliarias en las áreas en recuperación hicieron cuantiosas inversiones y debieron absorber el costo financiero generado por el largo periodo de ejecución de las obras y de venta o arriendo de los inmuebles, antes de empezar a recibir los flujos de rentabilidad que les permitirían cubrir esos costos y obtener utilidades. La disponibilidad de financiamiento a largo plazo en los mercados financieros locales es entonces una condición necesaria para el éxito de los programas. En términos muy simplificados, para que esta condición se dé es necesario que la economía nacional y local incentiven el ahorro a largo plazo y que los mercados financieros cuenten con, o sean capaces de desarrollar, instrumentos de intermediación que hagan fluir este ahorro hacia los inversores interesados en invertir en áreas de recuperación urbana. Incluso en economías desarrolladas estas condiciones no son fáciles de lograr dada la estructura de riesgos y ganancias que tienen las inversiones inmobiliarias en áreas de recuperación. Por una parte, el ahorro a largo plazo es, en general, generado por el sistema de previsión social y la industria de seguros y tanto las regulaciones de prudencia financiera como las normas de las instituciones que gestionan estos recursos conducen a una administración particularmente conservadora y contraria al riesgo. Por otra parte, las inversiones inmobiliarias en general, y las que se destinan a áreas de recuperación urbana en particular, tienen un perfil de riesgo-ganancia que no las hace atractivas para inversores institucionales (y a veces ni siquiera en razón de las normas que las regulan). Este problema se refleja en la relativamente baja participación (menos de un 4%) de inversiones inmobiliarias en las carteras de inversiones de los inversores institucionales de los Estados Unidos respecto a lo que recomiendan los modelos teóricos (entre un 15% y un 20%) y como ameritaría en la participación de los activos inmobiliarios en el total de activos del país (aproximadamente un 50%) (Firstenberg *et al.*, 1988). Incluso los fondos de inversiones inmobiliarias (*real estate investment trusts*) diseñados para tener perfiles de riesgo-ganancia más compatibles con las necesidades institucionales han tenido poca penetración entre los inversores institucionales que manejan fondos a largo plazo.

Las circunstancias descritas fuerzan a los promotores de programas de recuperación urbana a depender principalmente de fondos públicos para financiar los principales rubros de inversión, al menos en las fases iniciales. En fases más avanzadas las inversiones públicas pueden financiarse vendiendo tierra. En los casos de estudio se presentan tres fuentes principales de financiamiento para las inversiones públicas. La primera, y la menos onerosa para el ente ejecutor, son las transferencias de otros niveles de gobierno. Este es el caso del Eix Macià en la ciudad de Sabadell, que se benefició de recursos de inversión provenientes del Gobierno Autonómico de Cataluña y que complementó los recursos del municipio. La segunda es el endeudamiento público, que puede adoptar varias formas: emitir bonos respaldados por el gobierno, como en los casos de París y Londres; contraer deudas con las cajas locales de ahorro, como en el caso de Hamburgo; o suscribir empréstitos de la banca internacional, como en el caso de Quito. La otra fórmula de financiamiento fue la que

adoptaron Bilbao y Buenos Aires, que pagaron por las obras públicas con el producto de la venta de las tierras que el sector público poseía en el área de recuperación.

En los casos de los países con mercados financieros más desarrollados, los inversores privados recurren generalmente a los bancos para satisfacer sus necesidades de financiamiento a corto y mediano plazo durante las fases de desarrollo y ejecución de las inversiones. Una vez completadas y con un historial de arriendo claro, estas propiedades son vendidas a inversores interesados, lo que permite a los promotores pagar las deudas y obtener utilidades. Esta modalidad de financiamiento deja a los inversores privados expuestos a los ciclos adversos del mercado inmobiliario, como ocurrió con la baja del mercado de Londres que condujo a la quiebra de Olympia & York, empresa que se encontraba fuertemente endeudada para desarrollar sus inversiones en los Muelles de Londres. La disponibilidad de fondos a mediano plazo en la banca comercial o fondos de inversión de riesgo es entonces determinante del acceso que tengan los promotores a financiamiento para los proyectos. Los países en desarrollo generalmente no cuentan con mercados financieros locales suficientemente desarrollados y, por consiguiente, no disponen de ahorro y financiamiento a largo plazo. Los mercados de capital de riesgo son generalmente inexistentes. Su ausencia obliga a los agentes públicos a asumir en parte esta función aumentando su exposición a los riesgos inherentes en este tipo de operaciones inmobiliarias. Este ha sido el caso de la Empresa del Centro Histórico de Quito, que ha tenido que arriesgar su capital para suplir las falencias de financiamiento de sus socios privados, desprovistos de capital propio y sin poder acceder a financiamiento en los mercados locales. Los recursos que esa empresa ha utilizado para estas operaciones provienen del financiamiento internacional a largo plazo proporcionado por el BID a la municipalidad de Quito. Esta opción deja a los promotores expuestos al riesgo de tasa de cambio, pues los ingresos son en moneda local y las obligaciones en moneda extranjera. La Corporación Puerto Madero contó con la venta de los galpones del puerto para financiar sus inversiones iniciales. En las fases siguientes se benefició de la venta de tierras baldías del puerto, ya valorizadas por las inversiones iniciales, y con esto financió las inversiones públicas para habilitar los terrenos y construir los parques y servicios públicos. Esta es una excepción que fue posible por la fuerte demanda de espacio en el centro de Buenos Aires en un periodo de fuerte expansión e internacionalización de la economía.

### *Los consensos y el proyecto urbano*

Las áreas deterioradas son espacios donde se manifiestan muchos conflictos sociales y de intereses. Por esta razón en todos los casos estudiados se dio un largo proceso de desarrollo de consensos y formulación de una visión de futuro para las áreas objeto de las operaciones urbanísticas. En algunos casos el debate público en torno a esas áreas se prolongó durante décadas antes de decantarse en un programa concreto de acción y el proceso para alcanzar consensos continuó durante la ejecución de los programas. La recuperación del centro histórico de Quito fue discutida a lo largo de más de cinco décadas antes de que se dieran las condiciones de contexto y los acuer-

dos entre las partes interesadas que permitieron dar inicio a las inversiones. El lanzamiento del programa de recuperación, hacia principios de los años 1990, fue el resultado de una confluencia de circunstancias, entre las que destacan la presencia de un liderazgo fuerte en la municipalidad y una administración en el Gobierno nacional sensible a la voluntad nacional y a la presión internacional para recuperar el primer centro histórico declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. El lanzamiento no significó que todos los conflictos estaban resueltos; por el contrario, durante la ejecución se debió acordar con los afectados una solución al comercio ambulante que deterioraba el espacio público y los monumentos. La municipalidad abordó con éxito un complejo proceso de consulta con las organizaciones de los vendedores y otras organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el problema y se alcanzó una solución que acomodó las necesidades de todas las partes involucradas. Una parte de los vendedores se trasladaron a otras áreas de la ciudad, otros accedieron en propiedad a locales en mercados populares especialmente construidos en el centro histórico y, por último, otro grupo continuó vendiendo en las calles bajo control municipal.

El programa de desarrollo de los Muelles de Londres, circunscrito a tierras de propiedad mayoritariamente pública, requirió complejas negociaciones con las comunidades vecinas que se sintieron afectadas por un programa que se desarrollaba en su entorno sin reportarles ventajas. A medio camino en la ejecución del programa, la Corporación de los Muelles de Londres debió modificar su plan de inversiones para acomodar demandas de equipamientos de educación, zonas verdes y servicios para las comunidades vecinas al área de recuperación y que no estaban inicialmente previstas.

En otros casos, la formación de consensos se realiza en conjunto con el proceso de planificación de los programas. El destino del área del antiguo Puerto Madero de Buenos Aires fue objeto de discusión de varios planes durante la segunda mitad del siglo XX, incluidas las propuestas del Plan Maestro elaborado por Le Corbusier en 1940. En años posteriores, diversas propuestas de sucesivos planes de desarrollo urbano no fructificaron pero propiciaron un largo debate público sobre el destino del área. El anuncio de la creación de la Corporación Puerto Madero en 1989 y la divulgación de sus mandatos avivaron nuevamente el debate y, frente a la preocupación de las organizaciones profesionales y de la sociedad civil por el destino del área, la Corporación debió llamar a un concurso nacional de anteproyectos para definir el plan que guiaría sus actuaciones. El proceso de selección del equipo de profesionales que se encargó del plan fue ampliamente aceptado por las partes interesadas, lo que favoreció la ejecución de las inversiones con fluidez. Un proceso similar ocurrió en el caso de Bercy en París, en que el plan de desarrollo del área fue objeto de un concurso internacional en varias etapas que permitió incorporar las preocupaciones de los grupos interesados. La ejecución estricta del plan fue materia de especial preocupación y se usó un procedimiento poco habitual: la contratación de un arquitecto coordinador de las intervenciones privadas, que se ocupó de asegurar la coherencia de los proyectos desarrollados por los promotores con el plan aprobado. Por su parte, el largo proceso de planificación del Eix Macià en Sabadell cumplió un propósito similar al posibilitar que los intereses de las partes involucradas en el área convergieran gradualmente hacia una imagen objetivo y un plan general compartido.

### *El control del suelo*

Con la excepción parcial de los casos de Washington, D.C. y Santiago de Chile, un factor fundamental del éxito conseguido en todos los ejemplos analizados ha sido el elevado nivel de control sobre el suelo que han podido ejercer las entidades ejecutoras. Los casos más puros de esta condición son indudablemente los de Londres y Buenos Aires, donde las respectivas corporaciones eran propietarias de prácticamente la totalidad de los suelos del área objeto de recuperación. Esto no sólo les dio gran autonomía en el momento de fijar prioridades de desarrollo y los destinos de las distintas parcelas, sino también recursos de inversión, ya que la Corporación Puerto Madero financió todas sus operaciones con las ventas de activos inmobiliarios. El programa del Barrio de Bercy en París se lanzó partiendo de la base del control público de prácticamente el 90% del suelo del área de recuperación y el Eix Macià de Sabadell solamente fue posible cuando el municipio logró comprar el 70% de los terrenos necesarios para el programa. En ambos casos, durante la ejecución de los programas los promotores tomaron el control del resto del suelo respaldados en el poder de negociación que les procuraba la capacidad de aplicación del derecho de expropiación por causa de interés público.

En otros casos, el control del suelo se hace por asociación entre el ente ejecutor y los propietarios. En Bilbao, los socios de la Sociedad Ría 2000, todos ellos entes públicos y muchos de ámbito nacional, hicieron sus aportes de capital en forma de suelo en el área de recuperación. La Sociedad tramitó la recalificación del suelo y con el producto de las ventas financió las inversiones necesarias generando utilidades, que reinvertidas en el área, aceleraron el proceso de recuperación y le permitieron financiar objetivos públicos tales como vivienda económica para la población local. En Hamburgo, el control del suelo se realizó por medio del procedimiento de la asociación urbana que reunió al municipio y a los propietarios de la tierra para desarrollar el complejo proceso de reparcelación del suelo requerido por el programa de recuperación. Los propietarios aportaron los suelos valorados con arreglo a una tasación comercial aceptable para todas las partes y el municipio dispuso recursos para la ejecución de la infraestructura y los servicios. Al final de la operación se destinó entre un 20% y un 30% del suelo desarrollado para usos públicos y el resto del suelo reparcelado y construido se repartió nuevamente entre los propietarios en proporción a sus aportes originales.

La municipalidad de Quito, por su parte, se aprovechó de los bajos valores que tenían las propiedades del centro histórico antes de iniciarse el proceso de recuperación para adquirir muchos inmuebles estratégicos. Es así como controló los sitios baldíos que existían, que se destinaron a la construcción de estacionamientos y mercados populares. Habida cuenta de las ordenanzas de protección patrimonial vigentes en el centro, que respondiendo a la condición de Patrimonio de la Humanidad no permitían la demolición de inmuebles, el control de los terrenos baldíos otorgó a la municipalidad el monopolio de los estacionamientos en el centro. Asimismo, el hecho de disponer de edificios de vivienda deteriorados (adquiridos en el pasado para ensanchar la calle Caldas) le permitió emprender el Programa de Vivienda Solidaria

por medio de la concesión de subsidios a los beneficiarios a través del valor imputado del suelo a las viviendas. Dicho Programa ha continuado su trabajo con el apoyo del Gobierno nacional, que aporta los subsidios liberando al municipio de esta responsabilidad.

Por otro lado, las propiedades municipales localizadas en el centro fueron traspasadas al control de la Empresa del Centro Histórico, lo que ha contribuido a darle flexibilidad en la ejecución de sus programas de promoción de nuevas actividades, como por ejemplo en el caso del edificio del antiguo Hotel Majestic, que está siendo reconvertido en un hotel de calidad en una zona hasta el momento deficitaria de tales equipamientos.

### **Los beneficios de la recuperación de áreas urbanas centrales**

Aunque se tienen pocos datos empíricos, las pruebas disponibles parecen indicar que la recuperación de áreas urbanas deterioradas ofrece importantes beneficios sociales y económicos directos, es decir, que repercuten directamente en las propiedades e inmuebles del área objeto de intervención, además de otros beneficios indirectos, los cuales recaen sobre otras áreas o poblaciones. Entre los beneficios económicos directos destacan los relacionados con el uso más intenso de los activos inmobiliarios e infraestructuras del área como consecuencia de la llegada de nuevos residentes y actividades económicas que generan mayores niveles de empleo e ingresos. Entre los beneficios económicos indirectos figura el aumento del valor de las propiedades vecinas al área de recuperación como resultado de la eliminación de las externalidades negativas producto del deterioro del área. Existen también beneficios sociales directos, como la mejor calidad de los servicios de educación y salud fruto de la rehabilitación de las infraestructuras y la reestructuración de los servicios en el área de recuperación, y beneficios sociales indirectos, como la disminución de delitos gracias a la recomposición del tejido social de los barrios. La identificación de todos los beneficios no es tarea fácil por las múltiples y complejas interrelaciones que existen entre los problemas que aquejan estas áreas, la múltiple causalidad de esos problemas y los múltiples impactos que tienen las intervenciones financiadas por los programas de recuperación. Existe siempre el riesgo de doble recuento de beneficios. Además, si ya es difícil identificar todos los beneficios de la recuperación urbana, es mucho más difícil aún medirlos y, en particular, asignarles algún valor monetario que permita un análisis convencional de rentabilidad.

#### ***Beneficios socioeconómicos de la recuperación urbana***

La revisión de la bibliografía internacional disponible sobre análisis de los beneficios de la recuperación urbana indica que, si bien existen muchos estudios que describen los beneficios y costos de estas intervenciones, e incluso desarrollan metodologías de análisis, hay muy pocos estudios empíricos que aporten datos concretos sobre el monto de esos beneficios y, cuando existen, tienen problemas para ser comparados porque abordan realidades distintas, con metodologías diferentes y distintos perio-

dos de análisis, y generalmente se miden en unidades monetarias diferentes. Con respecto a los beneficios económicos, en la documentación se encuentra una cantidad razonable de información sobre el concepto de beneficio y de cómo éste puede definirse y medirse en el ámbito de la recuperación de áreas urbanas deterioradas. No obstante, no se han llevado a cabo muchos estudios empíricos que incluyan observaciones de control sobre lo que habría sucedido —por ejemplo, respecto al valor del suelo— si no existiese un proyecto de recuperación. Muchos de los proyectos y programas que se describen en la bibliografía disponible parecen haberse emprendido sin una clara medición previa de los beneficios económicos. Además, no se tiene prácticamente ningún dato sobre los resultados logrados, situación que se explica en gran medida por las dificultades de medición ya señaladas.

La mejor utilización de los recursos existentes, incluidos aquellos que tienen un marcado carácter de bien público, constituye un elemento primordial del argumento socioeconómico en favor de la ejecución de programas de recuperación urbana. Ese argumento indica que la disponibilidad alternativa de estos bienes públicos con el mismo nivel de servicio en localizaciones periféricas implica mayores costos sociales y económicos. Newton (1972) hace un análisis de los costos y beneficios de diversos proyectos desarrollados en el Reino Unido, entre los que destacan los relacionados con el mejor uso de los bienes públicos. Además, se expone que los beneficios externos relacionados con la naturaleza de bien público de estos activos —cohesión social, control y prevención del delito, mayores índices de educación y salud— serían menores si se construyeran en una ubicación distinta o nueva. La puesta en uso de tierras baldías y edificios residenciales, comerciales, de oficinas e industriales abandonados o subutilizados es un resultado directo de los programas de recuperación urbana. Asimismo, esos programas generan empleo adicional durante su ejecución ya que una parte, a veces significativa, de las acciones de recuperación son rehabilitaciones de edificios y mejoramiento del espacio público que requieren una gran densidad de fuerza laboral y tienen un gran impacto sobre el empleo y el nivel de ingreso de la mano de obra poco calificada, que en América Latina es abundante. Las pruebas disponibles indican que las inversiones en recuperación de edificios, además de los beneficios descritos, utilizan menos materiales importados, de modo que demandan menos divisas que los proyectos de construcción nueva (Rypkema, 1998).

El aumento del valor del suelo en las áreas de recuperación se considera un indicador de los beneficios económicos producidos por estos programas, en la medida en que esta alza de precios guarda relación con las mayores rentas que pueden extraer los propietarios como resultado del aumento de la demanda de espacio construido o rehabilitado en el área de recuperación. El aumento del valor del suelo se puede deber a nuevas actividades económicas surgidas como resultado de la recuperación del área y atracción de actividades al área por las ventajas de localización. Es necesario distinguir entre esos dos tipos de actividades por cuanto las provenientes del exterior, como es el caso de las empresas de servicios financieros atraídas a Londres por el proyecto de los muelles, deben considerarse beneficios económicos del programa de recuperación, es decir, que generan nuevos empleos en la economía urbana atribuibles a la ejecución del programa. Un caso notable de nuevas activida-

des surgidas en un área de recuperación es el Museo Guggenheim de Bilbao, cuya puesta en funcionamiento ha atraído casi un millón de visitantes anuales a una ciudad que anteriormente recibía menos de un tercio de este volumen de visitas. En 2001, el Museo contribuyó a mantener casi 4.500 puestos de trabajo en la ciudad, incluyendo los efectos indirectos que tuvo sobre el comercio y la industria.

Distinto es el caso de las actividades económicas que se desplazan de otras partes de la ciudad hacia el área de recuperación, que no constituyen beneficios económicos de los programas sino que simplemente son una transferencia de empleo y consumo desde otra zona de la ciudad. Este sería el caso de los restaurantes que se instalaron en Puerto Madero, que quitaron mercado a otros similares en otras localizaciones de Buenos Aires. Las actividades atraídas hacia las áreas de recuperación, es decir, aquellas que en caso de no existir el programa de recuperación se habrían desarrollado en otras localizaciones de la ciudad, no pueden contabilizarse como beneficios del programa y deben deducirse de tales beneficios netos.

Por otra parte, y como lo advierte Schofield (1987), es difícil aislar y medir los beneficios directos de los programas y diferenciarlos de los efectos externos al proyecto o efectos pecuniarios —como cambios en las ventajas de localización del área respecto al total de la aglomeración por efecto del crecimiento urbano—, que explican en parte las alzas de precios de los terrenos del área de recuperación. Estas salvaguardas refuerzan la conclusión de que el alza de los precios del suelo sólo puede considerarse como una medida aproximada de los beneficios económicos de los programas de recuperación urbana.

En todo caso, la información disponible indica que cuando están bien concebidos, los programas de recuperación urbana resultan socialmente rentables. Un estudio de los beneficios económicos de la recuperación de un área residencial del centro de São Paulo, el Programa de Recuperación Residencial Integral del Barrio de Luz, que usa la metodología de valoración inmobiliaria para estimar los beneficios y contabiliza todos los costos de inversión, operación y mantenimiento por 20 años, halló una tasa interna de rentabilidad superior al 27% para las inversiones en recuperación, muy por sobre la tasa de corte del 12% comúnmente usada para inversiones públicas en el Brasil (BID, 2003b).

Los beneficios sociales de los programas de recuperación urbana son muy numerosos, aunque más difíciles de identificar y medir con precisión que los beneficios económicos. La reducción de la incidencia de delitos y otras patologías sociales en las áreas recuperadas se cita a menudo como un beneficio social de la recuperación de áreas centrales. Esto siempre y cuando el programa de recuperación contenga medidas eficaces para reducir el problema y no sólo lo desplace hacia otras localizaciones de la ciudad. La construcción de capital social en las comunidades residentes en las áreas de recuperación es otro beneficio social citado con frecuencia. Esa ventaja se concreta en la medida en que el programa de recuperación no desplace residentes y los incorpore efectivamente al goce de los beneficios económicos que genera. El Programa de Recuperación del Centro Histórico de Quito contiene un componente de sostenibilidad social destinado a hacer realidad estos beneficios. Apoya a organizaciones comunitarias de los comerciantes ambulantes a organizar sus activi-

dades en la calle o en mercados populares especialmente contruidos para este fin, ayuda a mejorar su productividad y les presta servicios sociales en su lugar de trabajo. Asimismo, la municipalidad ha creado un cuerpo de policía turística que ofrece información a los visitantes y vigila la seguridad del área. Gracias a ese cuerpo ha disminuido significativamente la incidencia de delitos menores.

La preservación de un área patrimonial urbana localizada en un área central puede reportar muchos beneficios sociales a la comunidad local, nacional o internacional (por ejemplo, cuando ha sido declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, como es el caso del Centro Histórico de Quito). Los valores económicos de uso ya fueron discutidos. Sin embargo, existen valores económicos de no uso, como el valor de existencia, que es el valor asignado a que un bien patrimonial no desaparezca y que se relaciona con el valor que la comunidad o grupos de individuos dan a poder legar ese patrimonio a las generaciones venideras, el llamado valor de herencia (Throsby, 1999). La recuperación de un área patrimonial urbana tiene también beneficios derivados del flujo de servicios no económicos que el patrimonio suministra a la comunidad o grupos dentro de ella. Estos valores socioculturales incluyen valores históricos, cuando en esos lugares han ocurrido hechos notables de la historia de la comunidad; valores estéticos, cuando permiten el goce de un edificio o lugar hermoso; o valores espirituales, si el lugar o los edificios están ligados al culto religioso. La creciente conciencia de estos beneficios en las comunidades es un potente motivador de esfuerzos de recuperación de áreas centrales patrimoniales (Rojas, 2002).

### *Criterios de análisis y medición de los beneficios*

240

Si bien el argumento basado en los beneficios económicos y sociales en pro de la recuperación de áreas urbanas deterioradas puede ser convincente en términos macro o meso, resulta sorprendente constatar el limitado número de casos concretos de medición del impacto efectivo que existe. Esto se debe en parte a las dificultades conceptuales para identificar y estimar los beneficios sin contar dos veces los mismos beneficios, así como en las dificultades prácticas propias de la medición. Además, inciden las dificultades del entorno en el que se desarrolla el proyecto. El análisis y la medición de los costos y beneficios son muy diferentes si el objetivo es decidir entre un proyecto de rehabilitación urbana y una o más localizaciones alternativas dentro de una misma ciudad para localizar la demanda de espacio construido, o bien si el problema es elegir los proyectos más rentables dentro de un amplio programa de inversión pública. En el primer caso, los costos socioeconómicos netos de la recuperación urbana están representados básicamente por las utilidades netas perdidas al no invertir en la siguiente mejor opción de proyecto o programa; es decir, el valor de los ingresos o empleo generados al invertir en una solución periférica, menos los costos de esa opción. Como a menudo no es factible analizar en detalle los costos y beneficios de opciones distintas de inversión, se suele recurrir a un criterio aproximado, es decir, que el proyecto alcance una tasa interna de retorno (TIR) más alta que una tasa dada o de referencia (*benchmark*) para este tipo de inversión. En el segundo caso, los costos de oportunidad relacionados con la siguiente mejor opción de inversión alter-

nativa en el margen están teóricamente representados por el costo social del capital. En la práctica éste se estima basándose en las tasas de préstamo predominantes en el sector financiero para inversiones a largo plazo.

Los beneficios directos de la recuperación urbana, y del conjunto de intervenciones relacionadas analizadas anteriormente, a menudo se expresan en referencia al valor de los ingresos generados, o al número de empleos creados. El éxito de las sociedades inglesas (*english partnerships*) en el Reino Unido se describe principalmente en esos términos (Noon *et al.*, 2000). Este es también uno de los pocos beneficios económicos cuantificados que se señalaron en el análisis de los resultados de la rehabilitación de Ciutat Vella en Barcelona (Brunet, 1999). Esos beneficios no deben sumarse, porque equivaldría a contar dos veces un mismo beneficio, por lo menos en parte; es decir, en la medida en que el impacto en el empleo no se considere más meritorio que la recuperación que genera.

Conceptualmente, es posible identificar también otros beneficios indirectos externos, como los ya mencionados de mayor cohesión social (que puede estimarse, por ejemplo, por el incremento de las organizaciones vecinales), mayor protección y seguridad (medida a través de menores índices de delincuencia), mejor estado de la salud pública (de acuerdo con las estadísticas sanitarias), etc. Otro resultado de la recuperación de áreas centrales comúnmente citado como justificación para realizar inversiones públicas en el lanzamiento de estos programas es la re-centralización de actividades. Se expone que la recuperación de las áreas centrales permite localizarse en el centro a actividades residenciales, comerciales o de servicios que de otra manera se instalarían en la periferia, con el consiguiente aumento de los costos de transporte individuales de los residentes y empleados y el aumento del costo generalizado de transporte por la congestión que generan sus desplazamientos. Sin embargo, se repite aquí el significativo riesgo de doble contabilidad de beneficios ya que, por ejemplo, la ventaja de localización de las propiedades en el área de recuperación se expresaría en el mayor valor comercial que adquieren.

Por las razones mencionadas, algunos estudios preparatorios de programas urbanos complejos emplean una presentación tipo balance general en la que se estiman todos estos beneficios (en la forma más cuantitativa posible) pero no se hace ningún esfuerzo para sintetizarlos en un indicador numérico como el valor presente neto o la tasa interna de retorno (véanse ejemplos en Brunet, 1999; y Moore y Spires, 2000). El panorama general que ofrece el cuadro 6.1 sobre los beneficios económicos de la rehabilitación urbana ilustra la complejidad del problema. Además de lo anterior, la posibilidad práctica de llegar a conclusiones sensatas al agregar todos estos indicadores parciales es generalmente decepcionante. En primer lugar, existe el problema bien conocido de relacionar causa y efecto. ¿Se habría creado la misma cantidad de nuevos empleos o generado el mismo monto de ingresos adicionales si no existiese el proyecto? De no ser así, ¿qué porcentaje de este aumento puede considerarse como generado por la ejecución del proyecto y qué porcentaje se debe a otros factores, específicos o más generales, y por tanto se habría producido de todas maneras? (Dunkerley, 1983; Moore y Spires, 2000). La respuesta a esas preguntas requiere medir los beneficios dentro de un marco experimental controlado y

### Cuadro 6.1 Resumen de los beneficios económicos de la recuperación urbana

Beneficios	Parámetro	Método de estimación	Comentarios
<b>BENEFICIOS DIRECTOS</b>			
Espacio adicional para arriendo o venta en la zona del proyecto	Valor de mercado de la propiedad	Encuestas entre agentes inmobiliarios	Dependen fuertemente de la demanda y los niveles de ingreso de la población urbana
Mayor valor de las propiedades mejoradas en la zona del proyecto	Aumentos en el valor de la propiedad atribuibles al proyecto	Estudio longitudinal de antes y después, controlado mediante testigos, o análisis de regresión hedónica de los valores de la propiedad	Tales criterios son necesarios para aislar los impactos del proyecto de influencias externas en el valor de la propiedad
Reducción de costos por el uso de activos existentes con características de bien público	Se evita la construcción o desarrollo de nuevos espacios públicos	Referencia de costos de construcción y desarrollo	Reduce la inversión del proyecto y costos imputables de operación y mantenimiento
<b>BENEFICIOS INDIRECTOS</b>			
El valor de la propiedad aumenta en áreas vecinas a la zona del proyecto	Aumentos en el valor de la propiedad atribuibles al proyecto	Estudio longitudinal de antes y después y de casos y testigos, o análisis de regresión hedónica de los valores de propiedad	Tales criterios son necesarios para aislar los impactos del proyecto por influencias externas en los valores de propiedad
Externalidades sociales 1	Reducción en los costos en el suministro de servicios municipales (protección de incendios, atención a la salud y protección policial, etc.)	Estudio longitudinal de antes y después controlado o análisis de regresión hedónica de cambios en los niveles de suministro resultantes del proyecto	Tales criterios son necesarios para aislar los impactos del proyecto de influencias externas en los niveles de suministro; en principio, esto debe aplicarse sólo a la prestación de servicios municipales a zonas que no son la del proyecto y zonas circunvecinas, porque los beneficios de este tipo en dichas zonas ya se tienen en cuenta en los aumentos atribuibles al valor de la propiedad señalados antes; en la práctica, esto puede transformar esta categoría en irrelevante

BENEFICIOS INDIRECTOS	Externalidades sociales 2	Aumento del valor de uso o consumo de los bienes públicos generados por el proyecto	Valoración contingente	
IMPACTO MACROECONÓMICO	<p>Generación de empleos o ingresos</p> <p>Utilización o generación de divisas</p>	<p>Valor de los empleos o ingresos generados directa e indirectamente por el proyecto</p> <p>Valor neto del flujo de entrada y salida de divisas que resulta del proyecto</p>	<p>Análisis de multiplicadores de insumos; método posiblemente complementado con encuestas sobre empleo, específicas del sitio del proyecto</p> <p>Análisis de multiplicadores de insumos y productos</p>	<p>Debe considerarse sólo el valor atribuido a la utilización de los bienes públicos en cuestión (por ejemplo, parque público, malecón, sitio de patrimonio cultural) por los no propietarios o usufructuarios de activos generados o mejorados por el proyecto de rehabilitación; los beneficios de que disfrutan los usufructuarios o propietarios ya se han tomado en cuenta en el valor de sus propiedades</p> <p>El empleo informal generado tiende a ser importante; riesgo de duplicar la contabilidad de beneficios; debe examinarse si el empleo adicional se estima más por su significado social que por su valor monetario</p> <p>Existe el riesgo de contabilizar beneficios por partida doble con respecto a la generación de empleo o ingresos. Esto es importante en caso de que exista una prima de escasez sobre divisas extranjeras</p>

Fuentes: Newton, 1972; Wegelin, 1978; Rypkema, 1998; Cernea, 2001.

temporal de antes y después, en el que se comparan los indicadores de beneficio — como el ingreso o recuperación de la inversión por metro cuadrado— entre la zona del proyecto (sujeto) y un área de referencia (testigo), que debería ser, y debería seguir siendo, similar a aquélla en todos aspectos; salvo el impacto del proyecto, tanto antes del inicio de éste como durante cierto periodo después de completado (Wegelin, 1978; Taylor, 1997). Los beneficios netos del proyecto pueden describirse entonces como el incremento diferencial en ingresos entre el sujeto y el área testigo durante la vida útil de los activos recuperados. Rara vez es factible establecer un marco conceptual semejante porque resulta casi imposible identificar una zona testigo ideal; además, influencias externas pueden afectar en forma diferente las dos zonas durante el periodo de ejecución del proyecto, aun cuando la selección inicial haya sido la ideal. Existe la limitación práctica de que a menudo no se establece ninguna línea de base pre-proyecto y, en los casos en que se han ensayado investigaciones de este tipo, no es inusual encontrar que la similitud pre-proyecto de las áreas sólo se presupone. Para vencer esos obstáculos, en varios estudios se ha intentado establecer la causalidad por medio de técnicas más avanzadas, como el análisis de regresión hedónica y el método de valoración contingente, pero esas también se sustentan en supuestos igualmente heroicos.

En segundo lugar, existe el problema muy real de falta de información. Los datos recopilados por los sistemas estadísticos comunes rara vez están disponibles con la desagregación y especificidad adecuadas. En consecuencia, para medir cualquier indicador del beneficio que se decida utilizar se necesita hacer encuestas específicas con todos los inconvenientes y costos que ello significa. En tercer lugar, está el problema de que algunos de los indicadores aproximados empleados pueden ser tan defectuosos que no permitan hacer ninguna inferencia razonable. Por ejemplo, si como indicador de la seguridad pública se utiliza información sobre los delitos resueltos (o los denunciados) puede ocurrir que al observarse un incremento en el número de casos resueltos no se sepa si el hecho se relaciona con un aumento simultáneo del número de delitos denunciados o no se conozca la relación con el número de delitos que ocurrieron, pero nunca fueron denunciados (Wegelin, 1978). En la regresión hedónica, el análisis proporciona estimaciones de la correlación estadística entre las variables. Al introducir en el modelo otras variables de control esta técnica resulta más poderosa que el criterio de “diferencia sobre diferencia” que se aplicó en estudios como los mencionados en las referencias, pero sigue estando en duda si las variables controladoras se han explicado lo suficiente, mientras que el problema de la covariación también es problemático. Leichenko *et al.* (2001) hacen una aplicación interesante del análisis de regresión hedónica a la designación histórica y los valores de propiedad en nueve ciudades de Texas, junto con una revisión de estudios anteriores al respecto. El método de valoración contingente (como se empleó, por ejemplo, en BID, 1994, y en Carson *et al.*, 1998) adolece del problema intrínseco de que las estimaciones siempre se basan en las respuestas a una pregunta hipotética del tipo “¿Cuánto estaría usted dispuesto a pagar si...?”. Es cuestionable hasta qué punto tales respuestas se confirmarán ulteriormente mediante conductas reales, es decir, a través de pagos como indicación de las preferencias declaradas. Sin embargo, en la

práctica la voluntad de pagar se ha confirmado en las históricas ciudades nepalesas de Bhaktapur y Patan a través de la captación efectiva de cuotas de recuperación de costos, establecidas en dólares, para el ingreso turístico a las zonas céntricas rehabilitadas (véase GTZ, 1998 y 2001). En cuarto lugar, está el problema de los recursos limitados de tiempo y dinero que pueden dedicarse a la evaluación de los beneficios. Por la misma razón, rara vez son factibles los estudios longitudinales de control que idealmente se requerirían. Por ello no debe extrañar que haya pocos estudios de evaluación fiables que señalen el impacto real de la rehabilitación urbana.

Como ya se mencionara, un indicador aproximado de la magnitud de los beneficios que cabe considerar —en la medida en que pueda afirmarse que incorpora todas las externalidades y factores discutidos— es el valor de mercado de la propiedad inmobiliaria. Ese indicador sería correcto en la medida en que este valor contabiliza los flujos descontados de beneficios durante el tiempo de vida económica de los activos recuperados posterior al proyecto. Varios estudios han llegado a la conclusión de que, sobre esta base, las inversiones públicas bien diseñadas para recuperar áreas urbanas centrales son económicamente rentables (Cernea, 2001; Carson *et al.*, 1997). Es razonable suponer que el valor de la propiedad incorpora algunos impactos relacionados con los bienes públicos generados por los proyectos aun cuando su utilidad como forma de medición se ve afectada si las imperfecciones del mercado de suelo persistieran tras la puesta en marcha del proyecto. Es más, si bien en las condiciones anteriores es razonable usar el valor de mercado de la propiedad como medida de los beneficios, esto no elimina los problemas analizados anteriormente y hace difícil establecer con precisión las cadenas de causalidad.

### *Justificación de la inversión pública en recuperación urbana*

Los programas de recuperación urbana consumen recursos públicos no sólo para funciones tradicionales como el mejoramiento del espacio público y la infraestructura sino también para atraer a agentes privados a instalar empresas y negocios o trasladarse a residir en áreas urbanas centrales en proceso de recuperación. La asignación de recursos públicos a estos usos debería estar respaldada por una acuciosa medición de los beneficios de estas inversiones; sin embargo, esto sólo ocasionalmente es posible. Como se discutiera anteriormente, es difícil medir los beneficios directos e indirectos de la recuperación urbana, aunque existe consenso en considerarlos positivos. Si bien muchas de estas dificultades afectan a casi cualquier sector y son bien conocidas por quienes realizan análisis de costo-beneficio, los programas de recuperación son particularmente difíciles de evaluar por la multidimensionalidad de las intervenciones necesarias y las interdependencias entre ellas. Sin embargo, en la ejecución de estos programas es necesario adoptar decisiones de inversión de recursos públicos y, a pesar de las dificultades conceptuales y prácticas, éstas tendrán que tomarse basándose en la información de que se disponga.

El hecho de aceptar las limitaciones descritas no significa abandonar el propósito de mejorar las bases analíticas en las que descansa la asignación de recursos públicos. Cabe poner de relieve la necesidad de dedicar recursos adicionales a

realizar estudios bien concebidos que puedan servir de modelos aplicables a otros casos considerados técnicamente similares. Un ejemplo es el estudio piloto longitudinal realizado en Jakarta (Indonesia) sobre los costos y beneficios del mejoramiento de los asentamientos informales, denominados *kampung*. En ese estudio, y mediante el uso cuidadoso de un marco analítico bien diseñado de antes y después junto con asentamientos de control, fue posible establecer a posteriori una justificación económica inequívoca de la inversión pública en la microinfraestructura de un conjunto seleccionado de *kampung*. Para ello se usaron como indicadores del beneficio los aumentos del valor de la propiedad y la inversión adicional de los dueños de casas una vez completadas las obras de mejoramiento (Taylor, 1987). Dado que los componentes de infraestructura del programa eran altamente estandarizados, resulta razonable suponer que cualquier inversión realizada conforme a estas normas para el mejoramiento de *kampung* con densidades de población y vivienda similares obtendrá tasas de rentabilidad similares a las de aquellos componentes incluidos en la investigación experimental. Esta lógica puede aplicarse de igual manera a la recuperación de áreas urbanas centrales siempre y cuando se cumpla lo siguiente:

- Independientemente de las fallas de mercado y de gobierno que generen el deterioro urbano, exista una fuerte demanda de espacio construido en áreas urbanas centrales alimentada por la presión demográfica y el crecimiento del ingreso. En estos casos, los costos socioeconómicos de no poner en el mercado espacio céntrico abandonado o subutilizado serán forzosamente altos.

- Los costos de la recuperación de estructuras existentes sean más bajos que: a) los costos de demolición sumados a los de la construcción de nuevos edificios (esto es generalmente cierto, por lo menos hasta un punto del proceso de deterioro que puede definirse técnicamente), o b) el costo de extender la infraestructura a ubicaciones en la periferia y la construcción de propiedades similares en tales ubicaciones.

- El hecho de no captar los beneficios externos del carácter de bien público de las áreas patrimoniales urbanas es en sí un costo social significativo que se suma al de no utilizar terrenos urbanos centrales abandonados. Cernea (2001) señala que cualquier sitio declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO puede considerarse con valor suficiente de uso directo, indirecto, de herencia y de existencia como para concluir que los beneficios sociales de recuperar tales sitios son suficientes para no tener que hacer un análisis caso por caso. En otras palabras, la certificación por la UNESCO cumpliría una función técnica similar a la de las normas técnicas para la mejora de los *kampung* en el ejemplo mencionado.

- Una lógica similar se aplica al acceso a las vistas de los bordes costeros y parques públicos, aunque en estos casos la parte de valor público (valor de herencia y de existencia) tiende a ser menos dominante, mientras que cabe suponer que el valor de uso directo e indirecto está reflejado en el valor de mercado de las propiedades individuales utilizables que han sido creadas o mejoradas en un área de recuperación y en las áreas aledañas.

Se está progresando en la dirección propuesta. El análisis de los costos y beneficios socioeconómicos del programa de recuperación del centro de São Paulo

desarrollado por la municipalidad para decidir la destinación de US\$160 millones encontró resultados positivos. Para estos efectos se efectuó un análisis a dos niveles. En el plano macro se midió el impacto de mejorar la accesibilidad hacia el área central en cuanto ésta pudiera retener y diversificar sus actividades económicas, culturales y residenciales. Las inversiones propuestas resultan en una ampliación de los mercados laborales en la aglomeración —según lo definen Prud'Homme y Lee (1999)— que redundan en beneficios económicos significativos traducidos en altas tasas de rentabilidad para las inversiones. En el nivel micro se midió el impacto de las inversiones en mejoramiento del espacio público, la infraestructura y los servicios sobre la valorización de propiedades localizadas en polígonos específicos de uso mixto residencial y comercial. Los beneficios derivados de esas inversiones también obtuvieron tasas de rentabilidad positivas. La conclusión del análisis fue favorable a las inversiones propuestas y apuntan en la dirección de validar programas integrados de recuperación de áreas centrales en grandes ciudades (BID, 2003b). Estos estudios pueden reproducirse en otras ciudades para construir una base más amplia y representativa de casos que apoye las decisiones de destinar recursos públicos al financiamiento de programas de recuperación de distinto tipo.

## **El financiamiento de la recuperación urbana, la asignación de riesgos y beneficios**

### *El problema del financiamiento*

Como se ha expuesto desde distintas perspectivas y corrobora la experiencia internacional, la superación de las fallas de mercado que llevan al deterioro urbano y la promoción de la recuperación urbana integral de un barrio o de una zona céntrica requieren intervención pública. Sin embargo, esto no implica automáticamente que la inversión de fondos públicos en la rehabilitación urbana sea siempre la respuesta correcta o única. Como se analizó en la sección sobre el proyecto de recuperación urbana, base de la acción pública, en el capítulo 1, la intervención pública se produce por lo general en tres formas posiblemente complementarias: inversión pública física, incentivos financieros y fiscales para la participación del sector privado, y medidas de regulación y gestión. Los dos últimos instrumentos se orientan a promover la participación del sector privado en los programas.Cuál será la mejor combinación de recursos privados y públicos, y en qué volumen, dependerá de las circunstancias específicas de cada caso. Esto incluye consideraciones tan amplias como el grado de desarrollo y penetración de la industria inmobiliaria privada, la madurez y cultura de préstamos inmobiliarios del sector financiero, así como los diversos tipos de seguridad normativa e incentivos financieros otorgados por los distintos niveles de gobierno —nacional, estatal o provincial, y municipal— a las entidades del sector privado.

No es necesario detenerse mucho en destacar las grandes diferencias que existen entre, por ejemplo, el caso de la recuperación de Penn Quarter en Washington, D.C., que se desarrolla en un ambiente donde la industria inmobiliaria y los

sectores bancarios y de seguros están bien desarrollados y donde además existe una tradición de intervención limitada, y principalmente indirecta, del gobierno, y los esfuerzos de recuperación urbana llevados adelante en América Latina sin una industria inmobiliaria privada y un sector financiero formados. En los países en desarrollo también se da una amplia variedad en el grado de participación de los sectores público y privado en el desarrollo urbano, dependiendo de factores como los anteriores, así como de la capacidad del sector público. Es de destacar la reticencia inicial del sector inmobiliario privado a invertir en el centro histórico de Quito y las dificultades que enfrentó la Empresa del Centro Histórico para atraer inversores a algunos de sus proyectos más innovadores. Esto es el reflejo tanto de las condiciones objetivas de deterioro y desprestigio del centro histórico al inicio del proceso de recuperación, como del escaso desarrollo de la industria inmobiliaria privada en el Ecuador y de la debilidad de sus mecanismos de financiamiento de inversiones. En el Quito de la segunda mitad de la década de 1990, la mayoría de los proyectos inmobiliarios eran iniciativas de inversores individuales mayormente ligados al capital industrial o agrícola o a empresas constructoras. No existía un sistema financiero que intermediara recursos a largo plazo ni inversores institucionales operando en él. La municipalidad de Quito debió abordar muchas de las tareas que son propias del sector privado y con recursos escasos y sometidos a intensa competencia por otras esferas del gasto público. El caso de Quito pone de manifiesto los factores comunes a todos los países en desarrollo: escasez de recursos públicos y privados de inversión, y necesidad de una coordinación estrecha entre los sectores público y privado bajo la conducción activa del sector público.

Históricamente, el sector público, a través del gobierno local, ha tenido a su disposición tres cauces para financiar la inversión de capital en el desarrollo urbano: a) recursos presupuestarios propios, b) transferencias de otros niveles de gobierno (central o regional), y c) recursos prestados, sea por otros niveles de gobierno —que a su vez puede obtenerlos de una variedad de fuentes (de la política fiscal general, del mercado de capitales privado a través de la emisión de bonos, o de concesiones o préstamos de la comunidad internacional para impulsar el desarrollo)— u obtenidos directamente por los mercados de capitales. Los gobiernos locales obtienen recursos presupuestarios propios a través de medidas fiscales, en el ámbito nacional o local, o por medio de tarifas cobradas a los usuarios. Respecto a las medidas fiscales locales, éstas a su vez pueden ser bien contribuciones voluntarias, como el caso de los distritos de mejoramiento de negocios, o bien forzosas, como los impuestos prediales o contribuciones por mejoras. Es común en América Latina que los gobiernos locales controlen sólo algunas de estas fuentes de ingresos y muchas veces únicamente en forma parcial. Por ejemplo, los impuestos territoriales, generalmente de beneficio local, muchas veces son recogidos por los niveles estadual o nacional de gobierno con bases impositivas y tasas fijadas por ellos. La falta de autonomía fiscal de los gobiernos locales se expresa también en la fijación de tarifas por servicios como los de agua potable y alcantarillado por otros niveles de gobierno y con criterios más políticos que técnicos. Esta situación conduce a una carencia endémica de recursos locales, lo que hace difícil financiar inversiones de magnitud como las requeridas en

la recuperación de áreas urbanas centrales. Por esta razón las inversiones públicas de estos programas son generalmente financiadas con la concurrencia de varios niveles de gobierno: la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno central en Puerto Madero; el municipio y el Gobierno autonómico de Cataluña en el caso de Sabadell; los Gobiernos central, autonómico y local en el caso de Bilbao; los Gobiernos nacional, regional y local en el caso de Bercy en París. En los cuatro casos la participación de los niveles superiores de gobierno fue a través de transferencias de destinación específica al gobierno local: tierra en Buenos Aires y Bilbao, recursos en Sabadell, tierra y recursos en París. La municipalidad de Quito, carente de recursos del presupuesto ordinario y sin expectativas de recibir transferencias del Gobierno nacional, decidió endeudarse y recurrió al Banco Interamericano de Desarrollo con el aval del Gobierno central. La ciudad de Hamburgo se endeudó con las cajas de ahorro locales a través de una Sociedad de Desarrollo Urbano para financiar el proyecto de recuperación del área del puerto. La Corporación de los Muelles de Londres recibió transferencias del Gobierno central pero también se endeudó en los mercados locales.

La experiencia internacional de programas de recuperación de áreas centrales indica que el proceso de financiamiento más común se desarrolla en dos fases: a) durante el periodo de ejecución de las obras, donde los promotores utilizan recursos propios (del presupuesto u obtenidos por la venta de tierras públicas), préstamos suscritos por los órganos públicos que promueven los programas, o financiamiento privado a través de concesiones; b) durante el periodo de vida económica de los activos, en el cual los promotores recuperan los costos de inversión a través de ventas o arriendos, y cubriendo los costos de operación y mantenimiento a través de los impuestos locales, tarifas cobradas a los usuarios o venta de los activos recuperados y recalificados. En la medida en que los recursos provenientes tanto de los impuestos cobrados en la zona del proyecto como del cobro a usuarios o ventas de activos no cubran totalmente los costos de capital y funcionamiento y mantenimiento, se requerirán subsidios, de cualquiera o de la totalidad de los niveles de gobierno implicados.

En los países en desarrollo esos planes convencionales de financiamiento enfrentan varias limitaciones, algunas como resultado de estructuras deficientes de asignación de responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno, otras de la escasez de recursos para financiar inversiones a largo plazo. Es común encontrar a varios niveles de gobierno compartiendo responsabilidades en el suministro de infraestructura y servicios urbanos (empresas estatales suministradoras de agua potable y alcantarillado y municipios responsables de las vías y la eliminación de residuos sólidos, municipios suministradores de servicios terciarios de salud que sirven a la población de otros municipios, etcétera). Esta situación dificulta la coordinación que requieren las intervenciones integradas en recuperación urbana, cuando no generan conflictos abiertos de competencia, duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos.

Las formas existentes de financiamiento y ejecución de intervenciones urbanas por parte del sector público no tienen fácilmente un efecto multiplicador de recursos de inversión del sector privado. La participación directa del financiamiento privado en infraestructura urbana apenas sí está emergiendo en América Latina y

está muy concentrada en las ciudades más grandes y para los segmentos más lucrativos del mercado. Estas circunstancias dificultan la cooperación público-privada en el financiamiento de inversiones integradas en el territorio y coordinadas en el tiempo como las que requieren los programas de recuperación de áreas urbanas deterioradas. Como se analizara anteriormente, esos programas incluyen actividades de marcado carácter privado (mejoramiento de viviendas, y edificios comerciales y de oficinas) que deben ejecutarse en coordinación con otras de naturaleza vecinal o comunitaria (mejoramiento de equipamiento comunitario, de salud y educación) y otras de naturaleza pública (infraestructura, parques públicos y monumentos de interés cultural).

Para superar las limitaciones de los mecanismos convencionales de financiamiento y gestión se han desarrollado modelos más complejos de movilización de recursos destinados al financiamiento de desarrollo urbano en general, y a la conservación de áreas centrales en particular. Destacan dos modalidades de financiamiento: a) la inversión directa del sector privado a través de una variedad de planes de concesiones y sociedades de capital mixto público-privado, que se examinaron con mayor detalle en el capítulo 5, y b) el acceso directo e indirecto de los gobiernos locales y las empresas públicas de servicios de utilidad pública al mercado local de capital privado. También pueden acceder a los mercados internacionales de capitales por medio de las instituciones financieras multilaterales, o a través de diversas operaciones financieras, como emisiones de bonos, sean bonos respaldados por los ingresos generales de la institución, por ingresos específicos (por ejemplo, las transferencias de otros niveles de gobierno o el rendimiento de ciertos impuestos) o por los flujos de caja generados por proyectos específicos. La medida en que esta forma de financiamiento es factible en una circunstancia determinada diferirá caso por caso, dependiendo del grado de madurez de los mercados de capitales locales y del marco jurídico que regula el funcionamiento de los gobiernos locales y sus instituciones afiliadas, que en ocasiones les impide obtener préstamos de fuentes que no sean del gobierno central. La principal limitación del financiamiento puramente público de las inversiones en recuperación urbana, independientemente de la variedad de fuentes que utilice, es la limitada capacidad de movilización que tiene y que en estos planes de financiamiento el sector privado no se integra como un socio que aporte recursos y comparta riesgos.

Aparte de los programas convencionales de desarrollo de la infraestructura urbana dirigidos y financiados por el sector público, hay muchos ejemplos de sociedades público-privadas para la recuperación urbana que han funcionado y han introducido nuevas modalidades de financiamiento en las que el sector privado participa compartiendo más riesgos y beneficios con el sector público. Un prerrequisito para que este plan funcione es la existencia de un sector privado de empresarios inmobiliarios y un mercado de capitales desarrollados, así como un marco normativo que garantice el cumplimiento de contratos y por tanto facilite la asociación entre los actores públicos y privados y entre los actores privados entre sí. En países donde esos elementos están menos desarrollados, y en los que por ello el sector público debe tener una participación más dominante en los proyectos y programas, el diseño financiero habrá de ser por necesidad menos complejo. Inevitablemente, los proyectos

**Cuadro 6.2** Arreglos institucionales y financiamiento en los casos analizados

Caso	Arreglos institucionales de ejecución			Mecanismos de financiamiento		
	Sociedad pública	Sociedad de capital mixto	Oficina de coordinación	Venta de tierra pública	Capital público	Capital privado
<b>Puerto Madero</b>	Corporación Puerto Madero			Aportes de tierra del Gobierno central		
<b>Hamburgo</b>		Sociedad de Desarrollo Urbano			Capital del gobierno de la ciudad –tierra de los propietarios	
<b>Muelles de Londres</b>	Corporación de los Muelles de Londres				Tierra y capital público–capital privado	
<b>París Bercy</b>		Sociedad de Economía Mixta de Planificación y Gestión del Este de París			Tierra y capital público–capital privado	
<b>Bilbao</b>	Sociedad Ría 2000			Tierra de entidades nacionales (ferrocarril, puerto)		
<b>Sabadell</b>	Consorcio Urbanístico para el Desarrollo del Eix Macià				Capital de la Municipalidad y el Gobierno Autónomo de Cataluña	
<b>Washington D.C.</b>			Oficina Municipal de Planificación			Tierra y capital privados
<b>Quito</b>		Empresa del Centro Histórico de Quito			Tierra y capital de la Municipalidad	
<b>Santiago</b>			Corporación de Desarrollo de Santiago			Tierra y capital privado–subsídios del Gobierno Nacional

de rehabilitación urbana más complejos emprendidos por sociedades público-privadas tardarán más en diseñarse y ejecutarse debido principalmente a la necesidad de lograr una participación apropiada de los interesados y una distribución adecuada de los costos, riesgos y beneficios.

Como es posible observar en el cuadro 6.2, entre los arreglos institucionales utilizados en los casos estudiados predomina la participación del sector público, sea a través de sociedades públicas, como en los casos de Buenos Aires, Londres, Bilbao y Sabadell, o a través de la participación de entidades públicas en sociedades de capital mixto, como en Hamburgo, París y Quito. Los casos de Washington, D.C. y Santiago de Chile comparten una baja participación del sector público, que actúa en forma indirecta a través de las oficinas de planificación en el caso de Washington, D.C. o a través de las actividades de coordinación e información de la Corporación de Desarrollo local en Santiago de Chile. Estos arreglos institucionales se relacionan muy directamente con los mecanismos de financiamiento de las inversiones en las que predomina el capital público, sea a través de aportes de capital a las instituciones ejecutoras de los programas o de aportes de tierras públicas para los proyectos o para obtener capital. Las sociedades públicas Sociedad Ría 2000 de Bilbao y Corporación Puerto Madero de Buenos Aires no recibieron significativos aportes en dinero de parte de sus socios públicos pero sí tierra pública, que convirtieron en capital de inversión vendiéndola al sector privado. Las instituciones a cargo de los programas de Hamburgo, Londres, París, Sabadell y Quito funcionaron con capital y tierras recibidos de los socios públicos. Los socios privados aportaron algunas tierras en el caso de Quito o recursos de inversión en el caso de París y Hamburgo. Incluso los casos en que el capital privado es dominante, el sector público también hace aportes, sea otorgando subsidios a las familias interesadas en comprar viviendas rehabilitadas por inversores privados en el área en recuperación, como en el caso de Santiago de Chile, o bien sea renunciando a los impuestos que generarían usos comerciales o de oficinas en edificios en los que se facilita espacio para actividades culturales o comunitarias, como en el caso de Washington, D.C.

### *Contenido del proyecto y la participación del sector privado*

La elección de los componentes del proyecto de recuperación es un factor determinante de las posibilidades de participación del sector privado en su financiamiento y ejecución. Los casos analizados en los capítulos anteriores indican que un elemento fundamental del éxito es lograr que la composición del programa de recuperación urbana satisfaga adecuadamente los intereses de todos los interesados en el proceso. En casi todos los proyectos analizados se incluye una combinación de inversiones de interés público —como mejoramiento de la vialidad e infraestructura de saneamiento y drenaje; parques públicos y campos de juegos; recuperación de monumentos de interés cultural; edificios para uso público— e inversiones comerciales de interés para el sector privado —como espacio para oficinas y centros de atención de la industria de servicios, tiendas, plazas comerciales, hoteles, restaurantes y centros de convenciones, además de viviendas. Como se discutiera anteriormente, la mezcla de usos no

sólo es un objetivo urbanístico para promover la vitalidad del área, sino que también abre mayores opciones a la participación de los diferentes interesados, y en particular a la inversión privada que encuentra una mayor variedad de alternativas de inversión y puede así aumentar las posibilidades de obtener ganancias y reducir riesgos por la mayor diversificación de sus inversiones. Sin embargo, lograr la combinación de usos prevista por los promotores de los programas de recuperación no es fácil ni está siempre plenamente garantizada. En general, se puede lograr con mayor facilidad cuando el promotor público tiene un gran control sobre el programa y es más difícil de conseguir cuando el capital privado participa más activamente y reclama mayores espacios de autonomía para ajustarse a la demanda.

Es así como en los casos donde el capital privado es dominante es común que se produzcan mayores desviaciones con respecto a los planes originales del organismo público que promueve el proyecto que en los casos en que quien domina es el sector público. En Washington, D.C. el objetivo de lograr un distrito de usos múltiples en Penn Quarter —oficinas, comercio, residencias, recreación y cultura— se ve constantemente amenazado por la mayor rentabilidad de las inversiones en oficinas, que tienden a predominar en los proyectos privados más recientes. De modo parecido, el éxito de las ventas de departamentos residenciales en el Barrio Poniente del centro de Santiago de Chile ha modificado gradualmente el perfil de los nuevos residentes alejándose del objetivo inicial de la municipalidad de lograr un barrio residencial mixto que debía acoger familias de ingresos bajos, medianos bajos, y medianos y medianos altos. Las inversiones inmobiliarias recientes se orientan fundamentalmente a las familias de ingresos medianos y medianos altos. Las familias de ingresos bajos y medianos bajos que permanecen en el barrio lo hacen en las propiedades no afectadas por el proceso de recuperación. Por el contrario, la fuerte participación pública en la recuperación de Bercy en París permitió destinar a vivienda social subsidiada una parte significativa de las nuevas viviendas levantadas en torno al parque de Bercy. En el programa de recuperación de los Muelles de Londres, ejecutado con criterios más liberales que sus contrapartes en París y Sabadell, la inversión privada en vivienda se orientó hacia los segmentos de población de ingresos medianos altos y, hasta ahora, la proporción de vivienda accesible a familias de ingresos bajos es minoritaria.

Esta diversificación de la oferta de espacio recuperado es particularmente importante en el caso de inversiones en vivienda. Los proyectos de recuperación urbana dirigidos a satisfacer las necesidades y preferencias de una variedad de sectores del mercado de vivienda han tenido más éxito que los que se concentran en atender un solo segmento del mercado, por ejemplo la vivienda social. El modelo más frecuente parece no orientarse exageradamente hacia uno u otro extremo del mercado, sino más bien a una combinación prudente de segmentos de mercado. Esto responde a la lógica de atender las preocupaciones de todos los actores interesados, en particular las del gobierno urbano de mejorar las condiciones de vivienda de los arrendatarios o propietarios residentes de menores ingresos a través de mejoras *in situ* o de una reubicación bien diseñada; y las de los propietarios no residentes e inversores inmobiliarios interesados en capturar la demanda de residencias de familias de ingresos medianos o medianos altos.

No hay uniformidad en los casos analizados, ya que dependen mucho de las condiciones específicas del sitio y las perspectivas del mercado de bienes raíces. Driscoll et al. (1997) ilustran este punto al discutir los planes de rehabilitación utilizados en Boston por la Boston Redevelopment Authority (BRA), que enfrentó de manera diferente las distintas situaciones de vivienda que encontró en cada una de las zonas de recuperación. Esta diversificación de las respuestas facilitó la aceptación del programa por todos los actores y aseguró la continuidad de su financiamiento. Sin embargo, de los casos analizados se desprende que el libre funcionamiento de los mercados, una vez implantado el proceso de recuperación de un área, tenderá a dirigir las inversiones a los segmentos del mercado que resulten más rentables a corto plazo. Para contrarrestar estas tendencias se requiere una participación sostenida del sector público para regular y contrapesar las tendencias espontáneas de los mercados inmobiliarios.

Un segundo aspecto de importancia al estructurar el financiamiento de un programa de recuperación urbana se refiere al escalonamiento de la ejecución de las inversiones. Desde el punto de vista de flujos de caja, a muchos de los proyectos revisados les ha resultado conveniente desarrollar primero los componentes más rentables del proyecto —con la infraestructura adecuada para sostenerlos y haciendo cumplir su función comercial—, lo que aumenta el atractivo de la zona y genera recursos para ejecutar las inversiones en infraestructura, espacios públicos y servicios y para dar subsidios cruzados a la vivienda social. Es así como la Corporación Puerto Madero comercializó primero los galpones de los almacenes del antiguo puerto, excepcionalmente bien localizados respecto al centro de negocios de Buenos Aires, y con esos recursos financió las obras de infraestructura requeridas para desarrollar el resto de los terrenos. En los Muelles de Londres el desarrollo de Canary Wharf se concibió como un detonante del programa que precedía otras inversiones. Además, este escalonamiento, que se presenta en la mayor parte de los proyectos analizados y en otros casos discutidos en la bibliografía (Driscoll, 1997; Pennink, 1997), permite flexibilidad a los proyectos para introducir cambios en los componentes a lo largo de su ejecución como respuesta a las demandas del mercado y otros cambios que ocurren con el tiempo. El escalonamiento de las inversiones puede en ocasiones responder a objetivos de desarrollo urbano, como en el caso de Sabadell, donde se manejó la oportunidad de desarrollar algunos solares del Eix Macià para atraer una gran tienda de departamentos que actuase como ancla del programa, y se pospuso el desarrollo de otras parcelas hasta que se consolidase la ocupación comercial y residencial y así resultasen atractivas a los inversores especializados en recreación (multicines), una actividad que los promotores querían incluir en el área. En otras ocasiones, el escalonamiento se relaciona con objetivos sociales, como en las actuaciones de la Sociedad Ría 2000 de Bilbao que, para cumplir el objetivo de entregar a los organismos públicos de vivienda social un 25% de los terrenos en desarrollo, debió poner primero en el mercado suelo de las áreas de mayor demanda inmobiliaria y usar los recursos así obtenidos para financiar el desarrollo del suelo destinado a vivienda social.

## *Riesgos y su reducción*

En algunos de los proyectos y programas analizados, la participación del sector público es importante tanto por los recursos de inversión, tierras o subsidios que pueda aportar, como por la capacidad de reducir riesgos para los socios privados. Los distintos tipos de riesgos —riesgo de proyecto (imprevistos durante la ejecución de las obras); riesgo comercial (fuertemente ligado a los ciclos de la economía y las expectativas de los participantes en los mercados inmobiliarios); riesgo externo (por ejemplo, el causado por acciones opuestas de organismos de la sociedad civil que se ocupan de grupos sociales vulnerables afectados por los proyectos y de problemas ambientales), y riesgo político (relacionado con la estabilidad en el ambiente normativo y de política pública)— inciden de distinta manera en las diferentes fases del proyecto: desarrollo, construcción o ejecución y operación (Lindfield, 1998).

El riesgo de proyecto es bien conocido y se han desarrollado metodologías de programación de adquisiciones y obras que ayudan a reducirlo. El riesgo comercial, en caso de concretarse, se manifiesta en el momento de poner a la venta las propiedades recuperadas, como ocurrió en Quito, donde la terminación de varios proyectos comerciales de la Empresa del Centro Histórico coincidió con una profunda recesión económica en el país. Al enfrentar problemas de demanda que normalmente redundan en el descenso de los precios o la disminución del ritmo de venta, los promotores suelen reducir la velocidad de ejecución, lo que afecta a los proyectos en preparación e incide sobre otras fases de desarrollo de los programas. El riesgo político y el riesgo externo por lo general afectan la fase de desarrollo de los programas, planificación y diseño, y aprobación de los planes, proyectos y estructuras institucionales y financieras de ejecución. Idealmente, esos riesgos no deberían afectar otras fases de los programas aunque en casos en que no se ha permitido una amplia participación de los interesados, los opositores pueden enterarse de los programas una vez iniciada su ejecución, lo cual es particularmente perturbador. Esto es lo que ocurrió en los Muelles de Londres y llevó a las comunidades vecinas a ejercer presión para obtener concesiones de parte de la Corporación, que terminaron distorsionando sus planes de inversión.

Desacuerdos entre los entes públicos que regulan los distintos aspectos de un programa de recuperación urbana pueden surgir tanto por diferencias técnicas respecto de los proyectos como por oposición política de parte de los representantes elegidos que los controlan. Los conflictos entre el alcalde y el consejo municipal son comunes y afectan el desarrollo de esas operaciones urbanas. Incluso la ejecución puede verse alterada con un cambio de signo político en la administración municipal.

El impacto negativo de algunos de los riesgos puede reducirse con productos financieros disponibles en el mercado. Este es el caso, por ejemplo, del riesgo de proyecto que está ligado a la ejecución de las inversiones —como los retrasos en la entrega de insumos, defectos de calidad de los materiales y en la ejecución de la construcción, e incluso el posible impacto de desastres naturales—, que puede ser cubierto por seguros. De hecho, existen productos en el mercado que cubren los impactos financieros de este riesgo en forma adecuada. Existen asimismo riesgos

relacionados con el financiamiento de las inversiones que también pueden disminuirse con productos financieros. El riesgo cambiario, relacionado con el financiamiento internacional, puede cubrirse mediante instrumentos financieros como las operaciones de cobertura o protección cambiaria o *hedgings* ofrecidas por instituciones financieras que funcionan internacionalmente. El uso de estos instrumentos permite poner un precio a los riesgos e incluirlos en los planes de financiamiento. Otros riesgos comerciales, como la mora en los pagos por parte de compradores individuales de propiedades, pueden reducirse o transferirse a actores interesados en tomarlos por medio de mecanismos de ejecución de garantías hipotecarias, seguros hipotecarios o instrumentos de titulación de hipotecas crecientemente disponibles en los mercados financieros. En la práctica, el grado en que esa cobertura es posible depende por completo del grado de perfeccionamiento del sector financiero del país en que se desarrolla el programa.

El largo periodo de gestación y ejecución de los programas de recuperación urbana los enfrenta a riesgos comerciales que son más difíciles de mitigar, en particular los relacionados con los cambios en el ciclo económico que afecta la velocidad de venta y el precio de los inmuebles recuperados. Las repercusiones de la crisis asiática en los mercados de la propiedad urbana del sur y el sudeste de Asia es un ejemplo de la incidencia de este tipo de riesgo. El desplome del valor de la propiedad también afectó adversamente a los programas de sociedades público-privadas, como el plan para la rehabilitación de Mumbai (*Mumbai Slum Rehabilitation Scheme*) (Mukhija, 2001). Ya se mencionaron las dificultades experimentadas por la Empresa del Centro Histórico de Quito para comercializar los predios rehabilitados durante la crisis macroeconómica del Ecuador a fines de los años 1990 y la quiebra de Olympia & York como resultado de la caída del mercado inmobiliario de Londres en el punto más álgido de la ejecución del proyecto de Canary Wharf. Este tipo de riesgo es difícil de contener. Un estudio de mercado realista y basado en proyecciones confiables es la principal medida que pueden adoptar los promotores para minimizarlo. El análisis de distintos escenarios en la evolución de la economía de la ciudad y su impacto sobre los aspectos comerciales de los programas permite afinar el dimensionamiento y escalonamiento de las inversiones con objeto de minimizar el efecto adverso de los cambios en el ciclo económico. La participación del sector público, con objetivos a largo plazo para el área de recuperación y recursos adicionales del presupuesto general o de endeudamiento, pueden ayudar a las sociedades promotoras a superar las crisis de los mercados inmobiliarios y llegar en mejor forma a las fases expansivas del ciclo económico. Cabe recordar el impacto positivo que tuvo el gasto público en vivienda en el Ecuador sobre el programa de vivienda solidaria de la Empresa del Centro Histórico de Quito, que le permitió mantener un nivel mínimo de operaciones en medio de una profunda crisis económica que paralizó los mercados inmobiliarios del país. Asimismo, la fuerte participación pública en el programa de Bercy en París, en particular en el financiamiento de vivienda social, lo hizo relativamente inmune a los efectos negativos de los ciclos económicos.

El riesgo externo se puede reducir mediante un proceso transparente y participativo de formulación de los objetivos e inversiones que deberán ser financia-

dos por los programas. La participación de los principales involucrados en las decisiones de los programas aumenta las probabilidades de que sus intereses se incluyan en el diseño de las acciones reduciendo la incidencia de acciones opositoras durante su ejecución, que es donde son más perturbadoras. La incorporación de la problemática ambiental en los estudios técnicos de factibilidad y en los procesos de consulta con los involucrados, además de su aprobación por los órganos reguladores competentes, es también una forma de minimizar el riesgo de acciones contrarias de grupos defensores del medio ambiente durante la ejecución de los programas. La participación de los socios públicos en las estructuras de ejecución y financiamiento de los programas de recuperación urbana permite mitigar en parte el riesgo político. La participación en estas sociedades de los niveles de gobierno que tienen responsabilidades sobre la regulación de los usos del suelo, las normas de edificación y las normas tributarias con incidencia directa sobre las inversiones de los programas les incentiva a dar mayor estabilidad al marco regulador y por consiguiente reduce este tipo de riesgo, aunque no lo elimina del todo. Asimismo, la participación activa de inversores privados y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y ejecución de los programas reduce el riesgo de cambios de orientación profundos cuando ocurren cambios de signo político en la administración local.

En el cuadro 6.3 se sistematizan los diversos tipos de riesgos que enfrenta una entidad dedicada al desarrollo de grandes proyectos de recuperación urbana en los distintos mercados y durante las diferentes partes del ciclo del proyecto, y se señalan las opciones para mitigarlos. En él se indica que cuando los riesgos no son asegurables comercialmente, un recurso importante para paliarlos consiste en trabajar con una diversidad de socios privados de reputación que refuercen la credibilidad del proyecto y estén en condiciones de compartir riesgos. Asimismo, se destaca la importancia de realizar un estudio exhaustivo de viabilidad técnica y financiera que cubra todas las fases del ciclo de desarrollo de los proyectos. El estudio garantizará que todos los riesgos sean debidamente identificados, y en lo posible se cuantificarán adecuadamente, como modo de proporcionar una base para analizarlos de forma explícita con los socios del proyecto. El carácter de riesgos compartidos que forma parte, implícita o explícitamente, de varios de los mecanismos de concentración público-privados para proyectos y programas de recuperación urbana es un factor que determina de forma importante la capacidad de un programa de absorber los riesgos que enfrenta.

### *Incentivos financieros y fiscales*

Hay incentivos financieros y fiscales implícitos o explícitos en muchos de los programas de recuperación urbana revisados. Como se reseña en el cuadro 6.4, tales incentivos pueden adoptar múltiples formas aunque siempre se justifican como un modo de reconocer y valorar en términos monetarios el componente de bien público que tiene la recuperación de áreas urbanas centrales. Es común que esos programas se pongan en marcha en terrenos de propiedad pública en los que el socio público tiene la oportunidad de usar el aporte de tierra como un incentivo. Para ello puede no cargar al proyecto el valor total del suelo, ya sea éste el valor en su uso original o el

que emerge del cambio de uso permitido al suelo (caso muy usual en programas de reconversión de suelo industrial). Tal fue el caso del programa de recuperación de Bilbao, donde la Sociedad Ría 2000 recibió tierras de propiedad de los Ferrocarriles Nacionales y Regionales y de la Empresa del Puerto. La venta de parte de esas tierras permitió a la Sociedad dar inicio a las inversiones en recuperación y los recursos para subsidiar la recalificación y dotación de tierra para vivienda social. Este fue también el caso de la Corporación Puerto Madero de Buenos Aires, que recibió tierras propiedad de diversas entidades nacionales (Administración de Puertos, Junta Nacional de Granos) que pasaron a constituir el capital inicial de la Corporación y la base de recursos con que financió la construcción y equipamiento de los parques previstos en el plan de recuperación. Estos bienes públicos de alcance metropolitano son a su vez parte del atractivo del área para los compradores potenciales y un incentivo directo a los inversores privados.

En algunos casos, vender las propiedades recuperadas en condiciones de tenencia de arrendamiento a largo plazo —procedimiento conocido como *leasehold*— en lugar de en dominio absoluto —*freehold*— o alquilarlas en vez de venderlas ha demostrado tener valor de incentivo. Pueden también introducirse incentivos mediante la facilitación de infraestructura. En el caso de Rotterdam discutido en el capítulo 5 el uso de condiciones flexibles de tenencia bajo la forma de arrendamiento para propiedades comerciales (adoptada a partir de 1998 por el gobierno de la ciudad) resultó que se ajustaba mejor que la propiedad convencional de dominio absoluto a las necesidades de los demandantes de espacio para oficinas de la nueva economía (Wigmans, 2001). En el proyecto de rehabilitación del Astillero de Charlestown en Boston, la concesión de tenencia en arrendamiento de cascarones de construcciones históricas (junto con el terreno) a inversores interesados en remodelarlos de acuerdo con las pautas de preservación histórica funcionó como un incentivo financiero útil. Por medio de este sistema se redujo el compromiso financiero inicial que tenían que hacer los inversores al embarcarse en la renovación de las propiedades históricas, en unos momentos en los que la demanda de mercado correspondiente no había sido todavía demostrada (Driscoll *et al.*, 1997). El intercambio de tierras (como en el proyecto Boston Tent City; Driscoll *et al.*, 1997) y su concesión (como en los proyectos de propiedad compartida de terrenos urbanos en Bangkok (Tailandia) y en Hyderabad (India) (UN Habitat, 1991) también han contribuido a establecer programas viables de rehabilitación urbana, pero puede considerarse que funcionan como incentivo financiero solamente en la medida en que liberan para el desarrollo tierras que de otro modo no entrarían en el mercado de bienes raíces.

El uso de garantías a los préstamos a largo plazo para programas de recuperación urbana ha sido común por parte de gobiernos o entidades privadas, principalmente como mecanismo para movilizar recursos del sector financiero privado. Donde esto se ha hecho, dichas garantías resultaron esenciales para hacer viable el plan financiero adoptado. La garantía otorgada por el gobierno del Distrito de Columbia a los bonos emitidos por el consorcio que ejecutó el nuevo Centro de Convenciones de Penn Quarter en Washington, D.C. redujo el costo del capital y aseguró la viabilidad financiera de la operación considerada por el gobierno local como una de

las anclas de la recuperación del área. En algunos países se han establecido fondos especiales para administrar en forma conjunta tales garantías o asegurarlas. En varios ejemplos de los Estados Unidos, la capacidad de emisión de bonos del socio público desempeña un papel central en asegurar el financiamiento en condiciones favorables tanto para infraestructura como para los proyectos emblemáticos (Frieden y Sagalyn, 1991). Las ganancias de los bonos emitidos por entidades públicas o semipúblicas para financiar este tipo de proyectos en algunos países están exentas de impuestos a la renta federales, estatales y locales. Esta característica aumenta la demanda de esos bonos y reduce el costo para el emisor. De igual manera, en algunos casos las utilidades del socio privado en la inversión de capital podrían beneficiarse de reducciones de impuestos durante un periodo inicial, como sucedió en el proyecto de Battery Park en Nueva York (Pennink, 1998).

El cúmulo de experiencia revisado parece indicar que los incentivos financieros y fiscales son importantes en las fases tempranas de un programa, cuando aún no se ha demostrado la demanda comercial de propiedades en la zona recuperada. También sugiere que dichos incentivos, por regla general, son sólo uno de varios instrumentos de política pública que pueden emplearse para estimular la recuperación de áreas urbanas deterioradas. Otros instrumentos incluyen las regulaciones de uso del suelo que permiten su recalificación a usos más rentables y con mayor intensidad de uso, el régimen de propiedad que puede reducir el compromiso inicial de recursos de parte de los promotores privados, y la construcción de infraestructura y el mejoramiento de los espacios públicos que generan externalidades positivas y atraen clientes al área. En un mercado inmobiliario complejo y con mercados financieros bien desarrollados, los incentivos financieros y fiscales son menos importantes que la estabilidad del marco regulador para reducir los riesgos que asume el sector privado. En algunas circunstancias, los incentivos financieros y fiscales pueden llegar a ser redundantes. Una evaluación de los Programas Voluntarios de Limpieza (*Voluntary Cleanup Programs*; VCP) que lanzaron tres gobiernos estatales de los Estados Unidos para promover la recuperación de predios industriales abandonados por contaminación, los *brownfields*, concluyó en 1999 que las intervenciones reguladoras de los gobiernos estatales parecían más importantes que los incentivos financieros. El marco de regulación contribuyó a paliar los riesgos de los desarrolladores y a reducir sus costos, y su contribución fue considerada más significativa que los incentivos financieros ofrecidos, los cuales, en opinión de los promotores privados, fueron considerados meramente útiles. El estudio concluyó que algunos de los subsidios destinados a crear incentivos para la recuperación de los terrenos no habrían sido necesarios, lo que señaló un exceso en la concesión de subsidios a los sitios que habían quedado contaminados. Otra observación interesante fue el hecho de que el instrumento específico de los VCP ha perdido importancia con el tiempo conforme nuevas medidas de protección reguladora federal y de alivio de impuestos ofrecen mejores incentivos que los VCP estatales y, lo que es más significativo, en la medida en que la industria de seguros ambientales se extendió para ofrecer protección de seguro privado a los grandes proyectos de recuperación de terrenos contaminados (ICF Consulting y E.P. Systems Group, diciembre de 1999).

### Cuadro 6.3 Riesgos de mercado y medidas para reducirlos

Mercado	Riesgo del desarrollo	Riesgo de construcción o ejecución	Riesgos operativos
de capital internacional	<p><b>Riesgo del tipo de cambio:</b> opciones, futuros, intercambio de divisas o <i>swap</i>, y garantías</p> <p><b>Riesgo de las tasas de interés:</b> opciones, futuros, intercambio de divisas o <i>swap</i>, valores indexados y garantías</p> <p><b>Riesgo de país, liquidez y del plazo:</b> seguros, garantías de organismos financieros multilaterales, facilidades y garantías de redescuento</p> <p><b>Riesgo de contrapartes o socios:</b> asociación con compañías confiables y suscripción de garantías claras y cobrables</p> <p><b>Riesgo legal:</b> seguros, acuerdos de arbitraje, o asociación con agencias internacionales</p>		
de capital nacional	<p><b>Riesgo de las tasas de interés:</b> opciones, futuros, valores indexados y garantías</p> <p><b>Riesgo de contrapartes o socios:</b> asociación con compañías y garantías confiables y suscripción de garantías claras y exigibles</p> <p><b>Riesgo legal:</b> seguros, acuerdos de arbitraje o asociación con organismos internacionales</p> <p><b>Riesgos del sector o liquidez:</b> diversificar inversiones; facilidades de redescuento y garantías</p> <p><b>Riesgo de inflación:</b> valores y garantías indexadas con la inflación</p>		

<p><b>de bienes raíces</b></p>	<p><b>Riesgo de planificación:</b> marcos y sistemas reguladores estables, participación de entes reguladores durante las fases de desarrollo de los programas</p>	<p><b>Riesgo de adquisición:</b> mercado eficiente de tierras  <b>Riesgo de tenencia:</b> sistema eficaz de seguridad de tenencia  <b>Riesgos externos (sociales y ambientales):</b> estudio de viabilidad con participación de interesados, identificación y estimación completa de costos sociales y ambientales</p>	<p><b>Riesgos de diseño y externos:</b> estudio de viabilidad bien hecho, participación de los interesados en la fase de desarrollo de los programas y proyectos</p>
<p><b>de bienes de capital</b></p>	<p><b>Riesgo tecnológico:</b> estudio de viabilidad bien hecho</p>	<p><b>Riesgo de aprobación de importación y de contraparte:</b> seguros, sistemas de arbitraje y asociación convenidos con organismos internacionales y compañías nacionales de renombre</p>	<p><b>Riesgo de defecto producto:</b> estudio de viabilidad bien hecho, seguros, control de calidad durante la ejecución</p>
<p><b>de servicios</b></p>	<p><b>Riesgo de ofertas:</b> marco regulador apropiado  <b>Riesgo relacionado con la aprobación:</b> procedimientos de revisión y aprobación justos y transparentes, participación de entes reguladores en el desarrollo de los programas y proyectos</p>	<p><b>Riesgos de incumplimiento del contratista, suministro de materiales y terminación:</b> asociación con compañías nacionales honestas; seguros, contratos vinculados al desempeño, garantías de buen desempeño claras y exigibles  <b>Riesgo de interconexión o de infraestructura:</b> estudio de viabilidad bien hecho, aprobación previa por empresas de utilidad pública  <b>Riesgo de fuerza mayor:</b> seguros  <b>Riesgo relacionado con la recepción final:</b> procedimientos justos y transparentes, control de calidad durante la ejecución</p>	<p><b>Riesgo comercial:</b> venta en verde, acuerdos de entrega contra pagos, seguros y garantías bien hecho  <b>Riesgo de diseño:</b> estudio de viabilidad bien hecho  <b>Riesgo de inflación:</b> precios indexados con la inflación  <b>Riesgo fiscal:</b> acuerdos con el gobierno nacional o estadual  <b>Riesgos externos sociales y ambientales:</b> estudio de viabilidad bien hecho con participación de los interesados y cálculo adecuado del costo de la mitigación de impactos sociales y ambientales  <b>Riesgo de fuerza mayor:</b> seguros  <b>Riesgos de aprobación, legales y de expropiación:</b> seguros, arbitraje o asociación convenidas con agencias públicas</p>

Fuente: Adaptado de Lindfield, 1998.

Es interesante constatar el reducido uso de incentivos financieros y fiscales observado en los casos analizados. En el caso de Washington, D.C. se usaron dos incentivos de este tipo: la garantía otorgada por el Distrito de Columbia al bono que financia el Centro de Convenciones y el crédito fiscal al que pueden optar los inversores que participan en proyectos de recuperación de edificios históricos. La mayor parte de los casos analizados se basaron más en intervenciones e inversiones directas de los promotores públicos que en incentivos fiscales para promover la participación privada en los programas de recuperación. En Bilbao, la Sociedad Ría 2000 y el Gobierno vasco invirtieron generando externalidades positivas en el área de recuperación (construcción del Museo Guggenheim, extensión y mejoramiento de parques públicos, infraestructura y limpieza de la Ría) para crear condiciones favorables a la inversión privada. De modo similar, la Empresa del Centro Histórico de Quito ejecutó por mandato de la municipalidad inversiones en mejoramiento del espacio público y la infraestructura además de controlar el comercio ambulante con miras a modificar la imagen de deterioro del centro. Asimismo, se asoció con inversores privados y propietarios de inmuebles para desarrollar conjuntamente proyectos de recuperación compartiendo los costos y riesgos de los proyectos a fin de incentivar a los actores privados a participar en el programa de recuperación. En Buenos Aires, la Corporación Puerto Madero no ofreció incentivos financieros de ningún tipo y se concentró en preparar la tierra para su desarrollo por inversores privados, que actuaron atraídos por las utilidades que se podían obtener al desarrollar y vender espacio comercial, residencial y de oficinas en la localización privilegiada que ofrecían los terrenos del antiguo puerto.

En muchos países de América Latina y el Caribe es común que los municipios otorguen exenciones del impuesto territorial a las propiedades de recuperación urbana que contienen patrimonio declarado de interés nacional o internacional. En ciudades del Brasil como Recife y Salvador de Bahía, esas exenciones se extienden también al impuesto a los servicios, subsidio que beneficia las ventas comerciales y los ingresos por servicios de las empresas que se instalan en propiedades patrimoniales recuperadas. La lógica subyacente a estas exenciones de impuestos es compensar a los propietarios y arrendatarios por los mayores costos de la recuperación y operación y mantenimiento de edificaciones históricas y, por lo general, se prolongan 10 años a partir de la fecha en que se completó la recuperación de los inmuebles (Rojas, 1999). En los casos donde la recuperación de las áreas patrimoniales ha conducido a un repunte significativo de la actividad comercial, de servicios o residencial, los precios de venta o arrendamiento de las propiedades aumenta significativamente y cubre con creces los mayores costos, de modo que mantener las exenciones de impuesto más allá del periodo inicial o el grupo de inversores pioneros sólo contribuye a aumentar las rentas de los propietarios.

No obstante el atractivo que tienen las facilidades financieras y los incentivos tributarios como instrumentos de primera línea en la promoción de la recuperación de áreas urbanas centrales, la revisión de la bibliografía y los casos indica que es un instrumento limitado y en el mejor de los casos complementario a las intervenciones directas de los promotores públicos y a las acciones en asociación con el sector

privado. En los casos en que se han utilizado con éxito, los incentivos han desempeñado un papel más eficaz en las fases iniciales del proceso de recuperación, premiando a los pioneros. Cuando se sostienen más allá de las fases iniciales en las que hay que superar la renuencia del sector privado a invertir en estas áreas, presentan el riesgo de sobresubsidiar inversiones que pueden sostenerse por la mejoría de las condiciones de mercado que ha desencadenado el proceso de recuperación. En tales casos, los incentivos dejan de ser un instrumento de promoción y se transforman en fuentes de rentas adicionales para los propietarios o promotores.

### *Funciones de los subsidios*

Como se analizara en la sección anterior, los incentivos financieros y fiscales desempeñan un papel en la promoción de la recuperación de áreas centrales, en particular en las fases iniciales del proceso. Según Driscoll (1997), los subsidios gubernamentales directos cumplen una función pertinente cuando: a) la importancia del elemento de bien público o de mérito incluido en los programas trasciende el ámbito del proyecto específico; b) el acceso de ciertos grupos o actividades a los espacios recuperados es limitado, es decir, resulta problemático para esos grupos acceder a los bienes generados por el programa de recuperación (enfrentan un problema de *affordability*); y c) la demanda de mercado es incierta y puede movilizarse con estímulos directos. En estas condiciones, los incentivos bajo la forma de subsidios resultan útiles. Un ejemplo de este uso de los subsidios lo proporciona el programa de recuperación del borde marítimo de la aldea costera de Lamu en Kenya, que a pesar de tener potencial de mercado turístico, este es pequeño y aún incipiente. Sin subsidios de capital del sector público (financiados en gran medida por fuentes internacionales) que cubren el 75% de los costos de capital de la rehabilitación de las propiedades históricas individuales, el deterioro del centro histórico del poblado habría impedido que se concretara el potencial turístico del lugar (Hoyle, 2001). Por consiguiente, la aplicación de subsidios de capital en este caso se justificaba por la preocupación por el componente de bien público del programa, que era promover el poblado en el contexto de una estrategia de desarrollo turístico y se aplicó bajo la forma de incentivos a la rehabilitación de los inmuebles históricos por parte de los propietarios, enfrentados a problemas de caja para ejecutar las obras.

Sin embargo, aun cuando el uso de subsidios de capital *per se* es justificable en las condiciones mencionadas, la calibración correcta del subsidio es un problema difícil. La bibliografía económica favorece los subsidios directos de capital frente a los subsidios a la tasa de interés y los subsidios a la tierra, ya que estos dos últimos distorsionan los mercados de crédito y de bienes raíces, respectivamente. Normalmente, no es fácil identificar el nivel apropiado de subsidio. Una regla general sugiere que el subsidio de capital debe cubrir los costos de capital de instalaciones públicas cuando en la práctica no sea posible o práctico recuperarla de los beneficiarios. El monto del subsidio puede también determinarse basándose en la disposición a pagar por el bien público manifestada por la comunidad beneficiaria. Los métodos de valoración contingente empleados en diversas ocasiones para estimar los beneficios eco-

Cuadro 6.4		Incentivos financieros y fiscales	
Subsidios	Garantías	Medidas fiscales	Zonificación y medidas relacionadas con la tierra
Precio no de mercado de la tierra o la infraestructura	Por los gobiernos federal, estatal o local o por instituciones financieras, para cubrir los riesgos pertinentes	Reducción o exención del impuesto a las utilidades o a los impuestos territoriales o a los servicios prestados en un área de recuperación	Recalificación de usos de suelo en las zonas de recuperación
Subsidios a la tasa de interés de los préstamos		Exención o reducción del impuesto a los ingresos por intereses de los bonos	Traspaso de suelo bajo condiciones de tenencia en arrendamiento o <i>leasing</i>
Aportes directos de capital por adelantado		Exención o reducción del impuesto a las ganancias de capital dentro de la zona del proyecto	Intercambio y concesión de terrenos
Subsidio a costos recurrentes		Impuesto a la tierra ociosa	Compensación por reubicación  Transferencia de derechos de desarrollo

nómicos de los proyectos pueden utilizarse para estos efectos con la debida consideración a las ya mencionadas limitaciones e imprecisión de los resultados que arrojan. En último término, conceder subsidios y sus montos es una decisión cargada de connotaciones políticas que debe gozar de un gran respaldo de parte de quienes pagan su costo, los contribuyentes del nivel de gobierno que otorga los subsidios. Por consiguiente, estas decisiones deben ser adoptadas democráticamente en las instancias institucionales competentes: parlamento, consejo municipal, cabildos, asambleas de presupuestos participativos.

Para que los subsidios cumplan una función de incentivo para los inversores privados deben dirigirse a la inversión de capital y por un monto tal que permitan al inversor privado obtener una tasa adecuada de utilidad; es decir, una cantidad marginalmente mayor que en otras oportunidades de inversión posibles. En la práctica, la evaluación correspondiente será el resultado de una revisión iterativa de las alternativas de inversión y financiamiento, y de negociaciones entre los participantes sobre el prorrateo de costos en el programa propuesto. Con este procedimiento se corre el riesgo de ser incoherente en la asignación de fondos públicos y de hacer un racionamiento irracional (por ejemplo, atender primero al que llega en primer lugar); sin embargo, parece no haber mejor manera de llevar a la práctica esta opción de política. La necesidad de una evaluación adecuada de las necesidades de subsidio es esencial ya que, si el gobierno no tiene una comprensión adecuada de las opciones de sus socios privados, puede terminar siendo demasiado generoso en los subsidios que otorgue al proyecto, en detrimento de otros proyectos posibles.

Los subsidios directos a los compradores de viviendas en áreas de recuperación fueron aplicados con éxito en los casos de Santiago de Chile y Quito, aunque con objetivos diferentes. En el caso del “subsidio de remodelación” utilizado en Santiago de Chile su objetivo es incentivar a las familias a comprar viviendas rehabilitadas o de nueva planta en áreas de recuperación, de modo que se distribuye sobre la base de consideraciones territoriales y no de ingresos; es decir, que reúnen las condiciones exigidas para recibir el subsidio hasta un cierto valor los compradores de viviendas en las áreas de recuperación urbana determinadas. El subsidio es progresivo por cuanto otorga un monto decreciente a medida que sube el valor de las viviendas. Esta forma de asignación de los subsidios no coincide con la usual en los sistemas de apoyo al acceso a la vivienda bajo el modelo facilitador de los mercados, que asigna los subsidios basándose en criterios de necesidad de las familias y en concursos de alcance nacional o regional. Este subsidio sólo fue utilizado en forma significativa en las primeras fases del proceso de recuperación, cuando los operadores inmobiliarios aún no tenían certeza de la demanda de viviendas nuevas o recuperadas en el área y desarrollaban proyectos de precio moderado para familias con ingresos medianos y medianos bajos para quienes el subsidio, cuyo monto representaba casi el 25% del valor de las viviendas, era atractivo. En las fases más avanzadas del proceso, la demanda se centró en viviendas de mayor valor unitario y provino de familias de ingresos medianos y medianos altos, para quienes el monto del subsidio concedido por el gobierno, menor que el que recibían las viviendas económicas, no representaba un mayor incentivo.

El programa de Vivienda Solidaria de Quito, sin embargo, está orientado a promover la vivienda para familias de ingresos medianos bajos y bajos. El subsidio otorgado por el Ministerio de la Vivienda se calcula sobre la base del monto que cubre la diferencia entre el precio de la vivienda y la cantidad que pueden reunir las familias juntando sus ahorros y el monto de endeudamiento que pueden contraer en un crédito hipotecario. Por esta razón, el subsidio es pieza fundamental de la capacidad de esas familias para acceder a una vivienda en el centro histórico.

### *Financiamiento, subsidios y segregación social*

En un contexto de economías de mercado y buscando involucrar al máximo al capital privado en su financiamiento y ejecución, el diseño de un proyecto de recuperación urbana no puede desviarse demasiado de las condiciones del mercado inmobiliario donde se desenvuelve. En ocasiones, el funcionamiento de los mercados inmobiliarios deriva en situaciones de segregación social espacial al interior de las áreas de recuperación que son de difícil solución. Esto ocurrió, por ejemplo, en la rehabilitación y reordenamiento del barrio de familias de bajos ingresos de Bijlmermeer, en Amsterdam. En esta zona, diseñada originalmente en el decenio de 1950 y construida durante los años 1960 y principios de los años 1970, ya en los años 1990 se hizo un esfuerzo deliberado para diversificar el acervo de viviendas con miras a hacerlas atractivas a familias de varios niveles de ingresos. La intervención se hizo sustituyendo algunos de los desprestigiados edificios habitacionales de gran altura por cons-

trucciones de altura mediana y baja, introduciendo vivienda ocupada por sus dueños y combatiendo la segregación étnica con medidas de desarrollo comunitario. Sin embargo, el proyecto terminó generando un impacto adverso imprevisto: la segregación social muy marcada entre manzanas del área del proyecto (Byfornyelsesselskabet Danmark, 1999). La experiencia de estos casos indica que incluso en condiciones de intervención activa de agentes públicos con el objetivo de reducir la segregación social en áreas de recuperación, el funcionamiento de los mercados inmobiliarios discrimina socialmente ya que parte del proceso de construcción de valor inmobiliario descansa en la oferta de productos diferentes atractivos a distintos grupos de ingreso.

A la hora de diseñar programas de recuperación urbana, es importante tomar en consideración las oportunidades que se ofrecen a los residentes de bajos ingresos, quienes podrán obtener sea la seguridad de tenencia sobre las propiedades que ocupan o la oportunidad de acceder a la propiedad cuando son arrendatarios. Se refuerza así su capacidad para que en un futuro empleen el valor de sus activos de acuerdo con sus propias prioridades. Para dar seguridad de tenencia no necesariamente debe recurrirse a la propiedad individual irrestricta o *freedhold*, sino que también pueden usarse una variedad de iniciativas de arrendamiento a largo plazo o arrendamiento con opción futura de compra. Lo primordial es que la propiedad inmobiliaria pase a ser un bien negociable, aumente el patrimonio de los beneficiarios y refuerce su potencial de generación de ingresos.

La propiedad compartida de terrenos o formas de propiedad en condominio se ha usado en varias áreas céntricas de las ciudades de Bangkok (Tailandia) e Hyderabad (India) como una solución intermedia en programas de recuperación urbana. En el diseño y ejecución de esos programas se tuvieron en cuenta tanto los intereses comerciales del propietario de los terrenos y del empresario inmobiliario como las preferencias de las comunidades de bajos ingresos establecidas en los barrios. El plan de propiedad compartida de la tierra que finalmente se convino hizo posible densidades residenciales significativamente mayores que las que existían antes de su aplicación —dentro de normas físicas y costos aceptables y de condiciones jurídicas de tenencia de la tierra—, y además permitió el desarrollo de espacio adicional para oficinas y usos comerciales (UN Habitat, 1991).

### **El desafío de un objetivo posible**

A lo largo de este análisis se expuso la racionalidad de la intervención pública para promover la recuperación de áreas urbanas centrales en abandono, subutilizadas o en un proceso activo de deterioro como resultado de la dinámica de los mercados inmobiliarios. Los múltiples beneficios económicos y sociales que genera la recuperación de esas áreas reafirman la prioridad de abordar los problemas de abandono y deterioro que enfrentan.

El análisis de los variados arreglos institucionales y de financiamiento utilizados en la experiencia internacional permite apreciar la complejidad de estas operaciones urbanísticas y la diversidad de agentes sociales involucrados en su diseño y ejecución. El amplio instrumental urbanístico, económico y financiero disponible, tanto

para promover la creación de nuevas actividades económicas y la expansión de las existentes como para atraer nuevos residentes a las áreas en recuperación, ofrece la oportunidad de abordar esta complejidad con expectativas de éxito. La revisión de experiencias internacionales permite constatar que es posible tener éxito en este tipo de operaciones pero que tienen largos períodos de gestación y ejecución durante los cuales es necesario mantener el apoyo político y la destinación de recursos públicos de inversión y gestión. El hecho de que varios de los ejemplos estudiados se desarrollaron en América Latina reafirma la convicción de que el éxito es posible en países en desarrollo.

En síntesis, el análisis permite concluir que las ciudades de América Latina y el Caribe enfrentan en la recuperación de sus áreas centrales deterioradas una tarea posible de abordar. Los aspectos técnicos de esos proyectos se conocen y las enseñanzas extraídas de las experiencias exitosas pueden ser aplicadas en otros contextos. El desafío está entonces en establecer las condiciones políticas necesarias para embarcarse en estas operaciones urbanísticas, y esta no es tarea fácil.

Son diversos los factores que dificultan la labor de crear las condiciones de consenso que se requieren para abordar exitosamente un proceso de recuperación de áreas urbanas centrales. El comportamiento espontáneo de los agentes privados en los mercados inmobiliarios conduce al abandono y deterioro de las áreas centrales localizadas fuera de las zonas preferentes del crecimiento de las ciudades. Los agentes privados, que funcionan bajo un sistema similar de incentivos, esto es, obtener utilidades de sus operaciones inmobiliarias, son altamente móviles y no asumen fácilmente lealtades con territorios específicos. Por su parte, los actores con intereses permanentes de naturaleza territorial son los gobiernos locales, y las organizaciones de la sociedad civil que representan a residentes y empresarios de las ciudades. Estos actores, sin embargo, se miran con desconfianza y se muestran reacios a compartir objetivos y métodos de actuación. El sector público, un actor social con visión a largo plazo y vocación de defensa del interés común tiene, sin embargo, limitaciones para hacer realidad esta visión. Los administradores electos de las entidades públicas —gobiernos locales, regionales o nacionales y sus entidades afiliadas— tienen escasos incentivos para concretar una visión a largo plazo porque su preocupación principal se centra en la próxima elección e incluso en muchas jurisdicciones la legislación no permite su reelección, lo que les crea un desincentivo adicional para adoptar visiones a largo plazo.

Quedan entonces las organizaciones de la sociedad civil, representantes de los actores con intereses permanentes en el territorio, como los actores sociales más pertinentes para promover procesos de recuperación urbana. Dado el papel preponderante del sector público en la recuperación urbana mostrado en el análisis de las experiencias internacionales, la sociedad civil deberá trabajar a través de los órganos de gobierno local para promover sus intereses permanentes en favor de la recuperación de las áreas centrales deterioradas de sus ciudades. Este es un desafío político que no está siendo enfrentado en América Latina por dos razones principales. Son pocas las organizaciones de la sociedad civil pertinentes que tienen una conciencia clara de su papel como promotores de procesos de recuperación urbana. Las

cámaras de comercio e industria de algunas grandes ciudades son la excepción. Asimismo, no existen muchos cauces estructurados de participación de la sociedad civil en las decisiones de los gobiernos locales. Los planes estratégicos desarrollados en algunas ciudades son la salvedad, y la mayor parte de ellos incorporan objetivos de recuperación urbana entre sus prioridades.

El análisis presentado en este estudio apunta los caminos de solución posibles. El primero es aumentar la conciencia entre los miembros de la sociedad civil con intereses permanentes en la ciudad sobre las ventajas y beneficios de la recuperación urbana. El segundo, construir cauces estructurados de participación de la sociedad civil organizada en las decisiones locales que afectan su futuro. El logro de estas dos condiciones requiere cambios radicales en la forma como se conducen los asuntos urbanos en América Latina. Por una parte se necesita abrir a la participación democrática las decisiones que afectan el destino a largo plazo de las áreas urbanas. Esto requiere tanto implantar mecanismos de participación sistemáticos y permanentes como educar a la población sobre la importancia de su participación para garantizar sus derechos y el logro de sus objetivos. Por otra parte, se necesita abrir nuevos espacios de cooperación entre entidades públicas y privadas, en particular las entidades representativas de segmentos mayoritarios de la población. En América Latina esto significa que los promotores públicos de programas de recuperación urbana tendrán que negociar no sólo con los promotores inmobiliarios privados y las cámaras de comercio y asociaciones culturales, sino también con las asociaciones de arrendatarios y propietarios de las áreas de recuperación, y con los órganos representativos de los comerciantes ambulantes. Estas dos condiciones son también las que permitirían dar continuidad a los procesos de rehabilitación urbana a lo largo de las distintas administraciones que se sucederán durante los largos periodos de gestación y ejecución de los programas de recuperación y son, por tanto, indispensables para hacer posible un objetivo alcanzable: volver al centro.

## Referencias

---

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. "Programa de revitalización del Centro Histórico de Quito". Informe de Proyecto EC-0169. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Reasentamiento involuntario en proyectos del BID. Principios y orientaciones". Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento IND 96-101.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Assessment of Participatory Budgeting in Brazil". Preparado por el Centre for Urban Development Studies, Harvard University, Boston. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Rehabilitación del Área Central del Municipio de São Paulo". PROCENTRO. Documento de Proyecto BR-0391. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1992. *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barnett, J. 1982. *An Introduction to Urban Design*. Nueva York: Harper and Row.
- Billard, G. 1999. "Citoyenneté, planification et gouvernement urbains aux États Unis". En: *Des communautés dans la ville*. París: L'Harmattan.
- Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, E. 2002. *Ciudades para todos. Experiencias recientes de programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brunet, A. 1999. "Análisis económico de las actuaciones urbanísticas en Ciutat Vella". Extracto del estudio encargado a la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Documento mimeografiado.
- Butler, T. y Robson, G. 2001. "Social Capital, Gentrification and Neighbourhood Change in London: a Comparison of Three South London Neighbourhoods". *Urban Studies*. 38 (12): 2145-2162.
- Byfornylsesselskabet Danmark/Byfornylsesselskabet København. 1999. *Integrated Urban Regeneration – International Experience*. Copenhagen.

- Carson, R.T., Mitchell, R.C., Conaway, M.B. y Navrud, S. 1997. "Contingent Valuation of the Benefits of Conserving the Fez Medina. Quantification of Non-Moroccan's Willingness to Pay". Cambridge, MA: Graduate School of Design Unit for Housing and Urbanization.
- Cernea, M. 2001. "Cultural Heritage and Development: a Framework for Action in the Middle East and North Africa". Washington, D.C.: Banco Mundial. Report 22559, Orientation in Development Series.
- Consorti per al Desenvolupament de l'Eix Macià, CODEM. 1995. *Eix Macià Sabadell. Una experiència de centre metropolitana*. Barcelona y Sabadell: Generalitat de Catalunya/ Ajuntament de Sabadell.
- Corporación para el Desarrollo de Santiago. 1987. "Imperativo de la recuperación urbana: algunos costos de la expansión". Santiago de Chile. Documento mimeografiado.
- Corporación Puerto Madero. 2000. *Corporación Puerto Madero. 1989-1999. Un modelo de gestión urbana*. Buenos Aires: Larivière.
- Dalmau, J. 1998. "Renovación del Centro Histórico de Barcelona". En: Rojas, E. y Daughters, R., editores. *La ciudad del siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dammert, L. 2001. "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *EURE*. 27 (82):5-20.
- Des Cars, J. y Pinon, P. 1991. *Le Paris d' Haussman*. París: Ediciones Picard.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital*. Nueva York: Basic Books.
- Direction de l'Architecture et l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme. 1993. *Comprendre, Penser et Construire la Ville*. París: Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme.
- Driscoll, J., Jones, D.C. y Trondowski, B. 1997. "Implementation of Urban Revitalisation Projects-Public/Private Partnerships in Boston". En: Bongwa *et al.*, editores. *Conference Report of the International Conference on Urban Renewal and Housing Rehabilitation*. Szczecin.
- Ducci, M.E. 2000. "Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana". *EURE*. 26 (79): 5-24.
- Dunkerley, H.B., editor. 1983. *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ellis, R. 2000. "Informe de mercado de oficinas en Londres". Londres. Documento mimeografiado.
- Firstenberg, P.M., Ross, S.A. y Zisler, R.C. 1988. "Real Estate: the Whole Story". *Journal of Portfolio Management*. Spring, pp. 22-32.

- Frieden, B. y Sagalyn, L. 1991. *Downtown Inc.: How America Rebuilds Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gidman, P., Blore, I., Lorentzen, J. y Schuttenbelt, P. 1995. "Public-Private Partnerships in Urban Services Delivery". Nairobi: UNCHS.UMP Working Paper 4.
- Grier, G. 1991. "The Growth that won't Go Away". Washington, D.C.: Greater Washington Research Centre. Documento mimeografiado.
- GTZ. 2001. GTZ UDLE Programme. "Progress Review Mission Reports". Hamburgo. Marzo de 1998 y febrero de 2001.
- Houston, L. 1997. "*Business Improvement Districts*". Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Hoyle, B. 2001 "Lamu: Waterfront Revitalisation in an East African Port-City". *Cities* 18 (5): 297-313.
- ICF Consulting and E.P. Systems Group. 1999. "Assessment of State Initiatives to Promote Redevelopment of Brownfields". Informe para US HUD. Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- Kool, M.L., Verboom, D. y van der Linden, J. 1989. "The Mid-term Impact of Squatter Settlement Upgrading: a Longitudinal Study of Baldia Township, Karachi". Amsterdam: Amsterdam Free University. Urban Research Working Paper 21.
- Läpple, D. 1996. "Acta de las jornadas franco-alemanas del PIR-Villes". París: CNRS Editions.
- Lassar, T. 1989. *Carrots and Sticks: New Zoning Downtown*. Washington, D.C.: Urban Land Institute.
- Leichenko, R.M., Coulson, M.E. y Listokin, D. 2001. "Historic Preservation and Residential Property Values: an Analysis of Texas Cities". *Urban Studies* 38 ( 11) 1973-1987.
- Lindfield, M. 1998. *Institutions, Incentives and Risks - Preparing Markets for Private Financing of Urban Infrastructure*. Brisbane: Australian Housing and Urban Research Institute AHURI Research Monograph 7.
- Metropolitan Washington Council of Governments. 1994. "Round 5.1 Cooperative Forecastings. Employment, Population and Households 1990-2020". Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- Moore, B. y Spires, R. 2000. "Monitoring and Evaluation". En: Roberts, P. y Sykes, H., editores. *Urban Regeneration, a Handbook*. Londres: British Urban Regeneration Association.
- Mukhija, V. 2001. "Enabling Slum Redevelopment in Mumbai: Policy Paradox in Practice". *Housing Studies* (16) 6:791-806.
- Municipalidad de Quito. 1990. "Centro histórico de Quito. Problemática y perspectivas". Quito: Dirección de Planificación. Documento mimeografiado.
- Municipalidad de São Paulo. 2003. "Impactos económicos y sociales del Programa de Renovación del Centro". Estudio de base para la preparación del proyecto de Recuperación

- del área central del Municipio de São Paulo. Desarrollado para la Municipalidad por Ciro Bidemman *et.al.* FIPE: Universidad Federal de São Paulo.
- Newman, P. y Thornley, A. 1996. *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. Londres: Routledge.
- Newton, T. 1972. *Cost-benefit Analysis in Administration*. Oxford (Inglaterra).
- Noon, D., Smith-Canham, J. y Eagland, M. 2000. "Economic Regeneration and Funding". En: Roberts, P. y Sykes, H., editores. *Urban Regeneration, a Handbook*. Londres: British Urban Regeneration Association.
- París Project. 1987. París Project N°29 "L'aménagement du Secteur Seine Rive Gauche". APUR. París.
- Pennink, C. 1997. *Partnerships: a View of Issues and Perspectives through the Brabantse Poort, Nijmegen*. Rotterdam. IHS working paper N°12. Institute for Housing and Urban Development.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Institutions for Partnerships in Competitive Cities. Key-note paper". Presentado en el Seminario sobre Asociaciones para unas ciudades competitivas. Sinaia. Documento mimeografiado.
- Peña, T. 1998. "Empresa del Centro Histórico de Quito". En: Rojas, E. y Daughters, R., editores. *La Ciudad del Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Porter, M. 1997. "New Strategies for Inner-city Economic Development". *Economic Development Quarterly* 11 (1):11-27.
- Powell, K., editor. 2000. *La transformación de la ciudad. 25. Proyectos internacionales de arquitectura urbana a principios del siglo XXI*. Barcelona: Leopold Blume.
- Prud'Homme, R. y Lee, C.W. 1999. "Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities". *Urban Studies* 36 (11):1849-1999.
- Robben, P. 1987. "Measurement of Population Dynamics following Squatter Settlements Improvement in Ashok Nagar, Madras". En: Skinner, R.J. *et al.*, editores. *Shelter upgrading for the urban poor; evaluation of third world experience*. Manila: UNCHS/IHS-BIE.
- Rojas, E. 1999. *Old Cities New Assets. Preserving Latin America's Urban Heritage*. Washington, D.C. y Baltimore: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins Univ. Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "The Long Road to Housing Reform: Lessons from the Chilean Housing Experience". *Housing Studies* 16 (4):461-483.
- \_\_\_\_\_. 2002. *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe: una tarea para todos los actores sociales*. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Informes Técnicos SOC-125.

- Rutheiser, C. 1997. "Making Place in the Non-Place Urban Realm: Notes on the Revitalization of Downtown Atlanta". *Urban Anthropology* 26 (1).
- Rypkema, D. 1998. "Preservation as Economic Generator in the US". En: <http://wbln0018.worldbank.org/institutional/SPRConferences.nsf/0/b25cd31aaf035cc7852566d40057c3c0?OpenDocument>
- Sabatini, F. 2000. "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE* 26 (77): 49-80.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schofield, J. 1987. *Cost-Benefit Analysis in Urban and Regional Planning*. Londres: Allen and Unwin.
- SEREX Ciudad. 2001. "Estudio de modelos de gestión para el Portal Bicentenario de Cerrillos". Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- Seymour, M. 1998. "La recuperación del equilibrio en la zona céntrica de Kingston". En: Rojas, E. y Daughters, R., editores. *La ciudad del siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Skinner, R.J., Taylor, J. L. y Wegelin, E. A., editores. 1987. *Shelter Upgrading for the Urban Poor; Evaluation of Third World Experience*. Manila: UNCHS/IHS-BIE.
- Smith, N. y Williams, P., editores. 1986. *Gentrification of the City*. Boston, MA: Unwin Hyman.
- Smolka, M. 2001, editor. *Tierra de exclusión*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sultan, J. y van der Linden, J. 1991. *Settlement Upgrading, a Review of Longitudinal Research on Policy, Implementation and Impacts*. Amsterdam: Amsterdam Free University. Urban Research Working Paper N°27.
- Sutton, K. y Fahmi, W. 2002. "The Rehabilitation of Old Cairo". *Habitat International* 26 (1):73-93.
- Taylor, J. L. 1987. "Evaluation of the Jakarta Kampung Improvement Program". En: Skinner, R.J. et al., editores. *Shelter Upgrading for the Urban Poor; Evaluation of Third World Experience*. Manila: UNCHS/IHS-BIE.
- The Civic Federation. 1997. *Assessing the Impact of Tax Increment Financing in Northeastern Illinois: Empirical Analysis and Case Studies*". Chicago, IL: The Civic Federation.
- Throsby, D. 1999. *Cultural Capital and Sustainability Concepts in the Economics of Cultural Heritage*". Los Ángeles, CA: The Getty Conservation Institute. Economics of Heritage Conservation. Research Report.

- Trivelli, P. y Cía. 2001. *Boletín del mercado de suelo*. Santiago de Chile. Segundo trimestre de 2001.
- UN Habitat. 1991. *Evaluation of Relocation Experience*. Nairobi: UN Habitat.
- UN Habitat. 2001. *Cities in a Globalizing World*. Londres.
- Wegelin, E.A. 1978. *Urban Low-income Housing and Development; a Case Study in Peninsular Malaysia*. Leiden: KLUWER Studies in Development and Planning Vol. 6.
- Whitehead, C. 1983. "The Rationale for Government Intervention". En: Dunkerley, H.B., editor. *Urban land policy: issues and opportunities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wigmans, G. 2001. "Contingent Governance and the Enabling City – the Case of Rotterdam". *City* 5 (2): 203-223.
- Ziegler, Edward H. 1996. "Transfer Development Rights and Land Use Planning in the United States". *The Liverpool Law Review* Vol. XVIII (2) 1996: 147-166.

### **Fuentes de información sobre los casos estudiados**

- Banco Comunitario de Los Ángeles. USA Housing and Urban Development Department, [www.hud.gov](http://www.hud.gov)
- Corporación de Desarrollo de Pennsylvania Avenue, Washington, D.C., Estados Unidos, US General Services Administration
- Corporación Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina. Departamento de Relaciones Institucionales (54 11 4313 0379/0380) o [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)
- Sociedad Ría 2000, Bilbao, España. Dirección de Comunicaciones (34 94 424 0243) o [www.bilbaoria2000.com](http://www.bilbaoria2000.com)

# Índice de materias

---

## A

Aburguesamiento (*gentrification*), 43, 44, 46-48, 158

Activos

inmobiliarios, 2, 7, 10, 31, 42, 43, 51, 52, 161, 189, 191, 200, 233, 236, 237

patrimoniales, 59

urbanos, 1, 17, 28, 53, 227

Adjudicación, mecanismos de, 63

*Affordability*, 263

**Alsop, Lyall y Störmer**, 70

Amsterdam, 99

*Andersen Consulting Plan*, 100, 110, 112

Áreas centrales urbanas

abandonadas, 7, 19, 20, 51, 52, 64, 228

de desarrollo, 29

de uso mixto, 27, 191, 247

infrautilizadas, 51, 52

Arrendamiento a largo plazo (*leasehold*), 258, 264

*Arrondissements*, 90

Asociaciones público-privadas (*Public-Private Partnerships*, PPP), 182-184, 189, 192

Asunción, 51

Atlanta, 217

Corporación para el Desarrollo Olímpico (*Corporation for Olympic Development*, CODA), 217

## B

Bancos

comunitarios de desarrollo (*Community Development Banks*, CDB), 31, 150, 154, 158, 167, 210, 213-216

de Derechos de Desarrollo Transferibles (*Transferable Development Rights Bank*), 226

Banco Interamericano de Desarrollo (ver BID)

Barcelona, 26, 34, 39, 47, 186, 189, 213, 214, 216, 241, 269, 270, 272

Barceloneta, 26, 34

Ciutat Vella (Ciudad Antigua), 186, 189, 241

**Bardají y Teixidor**, 119, 120

- Barnett**, 222, 269  
Barranquilla, 37, 51  
Barrio Poniente (ver Santiago de Chile)  
**Battle y Roig**, 119  
Battery Park (ver Nueva York)  
Beneficios socioeconómicos  
    Análisis de regresión hedónica, 244  
    Método de valoración contingente, 244  
Berlín, 64  
Bercy, barrio (ver París)  
BID, 34, 36, 47, 148, 150-152, 156, 158, 196, 234, 239, 244, 247, 249, 269, 270, 272  
Bilbao, 22, 25, 26, 28, 29, 37, 39, 48, 88, 89, 99-115, 198, 199, 201-205, 210, 220, 230, 232, 234, 236, 239, 249, 251, 252, 254, 258, 262, 274  
    Agencia Urbana de Planificación, 105, 107, 111, 114  
    Altos hornos de Vizcaya, 103  
    área metropolitana, 99, 101, 104  
    Baracaldo, 101, 103, 111, 201-203  
    Compañía RENFE, 104, 105, 109, 111, 113, 115, 116, 201-203  
    Diputación Foral, 109, 201-203  
    Instituciones ejecutoras, 110  
    metro, 87, 96, 103-110, 113, 115, 116  
    Metrópoli 30, 100, 111, 112, 113, 115  
    operación de reforma, 102  
    Palacio de Congresos, 107-109  
    Plan de Desarrollo Urbano, 204  
    Palacio de la Música (Euskalduna), 107-109  
    Plan de Urbanización, 102  
    Planes de Reforma Interior (PERI), 202-205  
    proyecto metropolitano, 102, 109  
    programa de recuperación, 100  
    Proyecto urbano, 102, 105, 109-111  
        Plan Estratégico, 102, 103, 110-114  
        Plan General, 102, 109-111  
        Plan Regional de Desarrollo, 100, 102  
        Plan Territorial, 102, 109-111, 115  
    Ría 2000, 103, 105, 107, 109, 111, 113-115, 201-204, 210, 220, 236, 251, 252, 254, 258, 262, 274  
    Sociedades de economía mixta (SEM), 115  
    vivienda social, 109, 204, 210  
**Billard**, 136, 269  
**Blanquer-Graner**, 119  
Bogotá, 37  
Bonos, 224, 250  
Boston, 132, 254, 258, 259  
    *Boston Redevelopment Authority* (BRA), 254  
    *Boston Tent City*, 258

Brabantse Poort (Países Bajos), proyecto, 199  
**Brakarz**, 45, 269  
*Brownfields*, 12, 26, 192, 259, 271  
**Brunet**, 189, 241, 269  
 Bruselas, 99  
 Buenos Aires, 19, 20, 22, 25, 27-29, 37, 51, 53-58, 60, 61, 63, 87-89, 130, 198-201, 229, 231, 234-236, 239, 249, 252, 254, 258, 262, 270, 274  
     Puerto Madero, 20, 25, 27, 29, 30, 37, 51, 54, 56, 58, 60-63, 229, 230, 231, 234-236, 239, 249, 251, 252, 254, 258, 262, 270, 274  
         Corporación de, 54, 56, 58, 60-63, 198-201, 231, 234-236, 251, 252, 254, 258, 262, 270, 274  
         desarrollo urbano, 61  
         plan maestro, 58, 60, 62, 200, 235  
         proyecto urbano, 58-60, 63, 68  
         ubicación, 55  
     Reserva Ecológica, 56-58  
     Río de la Plata, 54, 55, 60  
 Byfornnyesselskabet Danmark, 266, 269

## C

**Calatrava, Santiago**, 108  
 Calidad ambiental, 2, 7, 12, 177  
 Canary Wharf (ver Londres)  
**Carson**, 244, 245, 270  
 Cataluña, 117, 119, 124  
**Cernea**, 243, 245, 246, 270  
 Chicago, 223, 224  
 Códigos de edificación, 29  
 Constructibilidad  
     bonos, 48  
     coeficientes de (*floor-to-area ratio*), 30, 225  
 Control de arriendos, política, 12  
 Coordinación  
     de instrumentos, 26  
     funciones de, 98, 114  
     institucional, 108, 157  
     Oficinas de, 251  
     problemas de, 1, 10, 13, 181  
 Costos diferenciales de crecimiento urbano, 16  
 Costos sociales del deterioro, 10, 13, 15, 228, 229, 238  
 Crecimiento periférico, 2, 3, 228

## D

**Dalmau**, 186, 270

Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano de EE.UU. (*U.S. Department of Housing and Urban Development*, HUD), 215, 220

Derecho

consuetudinario (*common law*), 18

de propiedad, 18

Derechos de desarrollo, transferencias 224-226

Parcelas de origen (*sending*), 224-226

Parcelas receptoras (*receiving*), 224-226

Desarrollo económico, 27, 29, 32, 33, 37, 39, 209, 214-216, 218-220

Desastres, mitigación de, 29

**Des Cars y Pinon**, 94, 270

**De Soto**, 45, 270

Deterioro urbano central, 2, 7, 10-14, 47, 87, 99, 144, 146, 148, 149, 186, 189, 195, 205, 228, 237, 246-248, 262-264, 267

Dominio absoluto (*freehold*), 258, 266

**Driscoll**, 254, 258, 263, 270

**Dunkerley**, 241, 270, 274

## E

**Ellis, Richard**, 74, 85, 270

Eix Maciá (ver Sabadell)

Estudios de caso, 20-23

modificaciones de las tendencias de crecimiento, 21

recuperación de áreas abandonadas, 20

recuperación de áreas centrales, 21, 130, 158

Expansión urbana horizontal, 2, 4, 131, 136, 146, 164, 172, 229, 270

## F

**Fahmi**, 47, 273

Fases del proceso de recuperación urbana, 40, 41, 42, 192, 197, 198, 222

**Fayos-Galiman**, 119

Fes-Medina, 27, 270

Filadelfia, 132, 210-213

*Center City District* (CCD), 210-213

Corporación para el Desarrollo del Centro (*Central Philadelphia Development Corporation*), 212, 213

**Firstenberg**, 233

Fondo

de Desarrollo Económico (*Economic Development Program Fund*), 216

de Préstamos para el Desarrollo Económico (*Economic Development Loan Fund*,

EDLF), 218-220  
de inversiones inmobiliarias (*Real Estate Investment Trusts*), 233

**Foster, Norman**, 25, 81

Frankfurt, 27

**Frieden y Sagalyn**, 259, 271

## G

Garantía pública, 32, 258

**Garcés y Soria**, 123

Gestión, estructura de, 23-25, 142

**Ghery, Frank**, 25, 39

**Gidman**, 185, 271

Glasgow, 88, 108, 183

**Greene** 45, 269

*Greenfields*, 14

**Grier**, 133, 271

GTZ, 245, 271

Guayaquil, malecón de, 26, 51, 130

Guggenheim, museo,

(en Bilbao) 88, 89, 99, 105-110, 239

(en Nueva York) 35, 38, 39, 239, 262

## H

Hamburgo, 18, 20, 22, 26, 63-67, 69, 71, 73, 233, 236, 249, 251, 252, 271

ciudad y länder, 67

desarrollo urbano, 66, 68, 72

localización muelles, 65

plan de rehabilitación, 70, 71

programa de renovación, 67

proyecto de reforma, 63

proyecto urbano, 68, 69, 72

puerto y ciudad, 64

Sociedad de Desarrollo Urbano, 249

vivienda social, 67

Houston, 133, 210, 271

**Hoyle**, 263, 271

## I

Identidad mediática, 39

Ile de France, región, 90

Imagen urbana, 9, 22, 25, 26, 28, 38, 58, 103, 107, 108, 123, 137, 157, 163, 166,  
175, 176, 196, 235

Incentivos

- directos, 30, 131
- financieros, 247, 257-259, 262-264
- fiscales, 247, 257, 259, 262-264
- tributarios, 29, 30, 136

Incremento en los ingresos tributarios (*Tax Incrementing Financing*, TIF), 223, 224

Iniciativa al Desarrollo Económico (*Economic Development Initiative*, EDI), 216, 219, 220

Instrumentos

- de gestión, 26, 29
- de planificación, 23, 68, 75, 78, 85, 176
- de promoción, 37, 209, 210, 218, 228
- financieros, 181, 182, 192, 218, 223, 228, 256
- operativos, 18, 19, 22, 25, 61, 72, 84, 97, 137, 176
- urbanísticos, 22, 181, 182
  - Código General de Colectividades Territoriales (*Code General des Collectivités Territoriales*), 193
  - Ley de Sociedades Locales de Capital Mixto (*Loi de Sociétés d'Economies Mixtes Locales*), 193
  - Sociedades de Capital Mixto (*Sociétés d'Economies Mixtes*, SEM), 193-195

Intervención, estrategia de, 23

Intervenciones

- de preservación, 17
- de recuperación, 26, 34, 42, 43, 187
- indirectas, 33, 248
- integrales, 35, 249
- multidimensionales, 24
- municipales, 67
- privadas, 23, 145, 235
- públicas, 23, 28, 29, 33, 43, 153, 181, 182, 210, 229, 247, 266
- urbanísticas, 23, 90, 94, 249

Inversiones

- entorno de, 33

## J

Jakarta, 45, 246, 273

## K

*Kampung*, 246, 273

Karachi, 45, 271

Kingston, 186

- Compañía de Restauración (*Kingston Restoration Company Ltda.* KRC), 186

Kool, 45, 271

**L**

- La Haya, 27  
 La Plaine Saint-Denis, 193-195  
**Lassar**, 224, 271  
*Leasing*, 174, 200  
**Le Corbusier**, 54, 235  
**Leichenko**, 244, 271  
 Lille, 27  
 Lima, 37, 130, 135  
**Lindfield**, 255, 261, 271  
 Lisboa, 39  
 Londres, 19, 20, 22, 25, 28, 29, 37, 43, 48, 74-80, 82-86, 105, 188, 191, 228, 229, 231, 233-236, 249, 251-256, 270-274  
     Agencia de Desarrollo (*London Development Agency*), 75  
     Agencia de Servicio de Bomberos y Planificación de Emergencias (*London Fire and Emergency Planning Authority*), 76  
     Agencia de transporte (*Transport of London*), 75, 84  
     Área de Desarrollo Urbano de los Muelles (UDA), 77-79, 83-85  
     Autoridad Municipal del Gran (GLA), 75  
**Beckton**, 77, 78, 83  
 Canary Wharf, 74, 81-85, 191, 231, 254, 256  
 Consejo del Gran, 75  
 Corporación Municipal de, 75  
 Corporación para el Desarrollo de los Muelles (*London Docklands Development Corporation*, LDDC), 77-86, 191, 249  
     desarrollo urbano, 75, 77, 84, 85  
     *Docklands*, 27, 74, 77, 78, 81-84, 86, 229  
     Estudio de diseño urbano (*Urban Design Study*), 81  
     gestión urbana, 75  
     Isle of Dogs 77, 78, 80, 83, 84, 86  
     *London Docklands Rail*, 83, 84, 86  
     *London Planning Advisory Committee* (LPAC), 75  
     Marcos de Desarrollo (*Developmental Frameworks*), 85  
     operación de reforma, 78  
     proyecto de desarrollo, 76  
     proyecto urbano, 81  
     Servicio de Policía Metropolitana, 75  
     vivienda social, 80, 85  
     Zona de Desarrollo Empresarial (ZDE), 78, 83  
 Lyon, 90, 92, 96, 97

## M

Madrid, 100

**Madero, Eduardo**, 54

Marco regulador (de inversión privada), 35, 192, 257, 259

Marsella, 90

*Mart*, 98

Mercado

de capitales, 250

fallas del, 10, 13, 246, 247

México, ciudad de, 37, 130

**Mitterand**, 229

Montevideo, 27, 51, 87, 130

**Moore y Spires**, 241, 271

**Mukhija**, 256, 271

*Mumbai Slum Rehabilitation Scheme*, 256, 271

## N

**Newman y Thornley**, 74, 272

**Newton**, 238, 243, 272

**Noon**, 241, 272

Normativas

de construcción, 11, 130, 183, 198, 225

de uso del suelo, 29, 130, 176, 198, 203, 225

para obras, 61

urbanísticas, 13, 74, 81, 90

Nueva York, 25, 30, 105, 132-134, 220-222, 259, 269, 270

Battery Park, 220, 221, 259

Autoridad Municipal (*Battery Park City Authority*, BPCA), 221, 222

Corporación de Apoyo al Emprendedor Minoritario (*Minority Developer Assistance Corporation*, MDAC), 222

Corporación de los Parques (*Battery Park City Parks Corporation*, PARKSCORP), 222

Distrito de Zonificación Especial, 221, 222

subsidios cruzados, 220-222

## O

Obsolescencia,

económica, 7, 9

física, 7, 9, 12

funcional, 7, 9, 54

patrones de, 9

Olimpia & York, 81, 83-85, 231, 234, 256

**P**

- País Vasco, 100, 102, 103, 113, 201, 203, 232  
 Pamplona, 100  
 París, 19, 22, 26-28, 37, 38, 47, 87, 89-99, 108, 191, 193, 194, 210, 228, 229, 232, 233, 235, 236, 249, 251-253, 256, 269-272  
     Bassin de l’Arsenal, 92  
     Bercy, barrio, 21, 26, 28, 37-39, 47, 91-98, 191, 210, 229, 232, 235, 236, 249, 251, 253, 256  
         Centro Cultural Americano, 93, 97  
         Centro Internacional de Negocios del Vino y la Alimentación, 98  
         Gran Biblioteca Nacional, 92, 93, 96, 229  
         Ministerio de Economía y Finanzas, 93, 97, 229  
         operación de reforma, 95  
         Palacio de Deportes, 93, 96, 97, 98  
         parque de, 92, 98  
         Plan de Volúmenes de Edificación (*Plan de Masse*), 96, 97  
         programa de recuperación, objetivos, 96  
         vivienda social, 210  
     Dirección de Urbanismo, 90  
     *Plan d’Ensemble des Grand Travaux*, 94  
     problemática del sector este, 90, 92  
         deterioro, 92  
         equipamientos públicos, 93  
         estructura económica, 93  
         paisaje urbano, 93  
     proyecto de reforma, 89, 92  
     proyecto urbano, 95  
     Sociedad de Economía Mixta de Planificación y Gestión (SEMAEST), 97, 98  
     Sociedad ZEUS (Zona de Evolución Urbana del Sena), 98  
     Taller de Urbanismo de París (*Atelier Parisien d’Urbanisme*, APUR), 90, 96-98  
     Zonas de Desarrollo Concertado (*Zones d’Amenagement Concerté*, ZAC), 90, 94-96, 98  
 Participación  
     de los inversores, 2, 61, 78, 233, 257  
     del sector privado, 78, 80, 109, 144, 169, 182, 184, 186, 187, 190, 196, 247-249, 252, 253  
     del sector público, 2, 27, 41, 89, 108, 114, 124, 151, 182, 183, 191, 193, 196, 214, 248-250, 252-256, 268  
 Patrimonio de la Humanidad, 130, 144, 149, 150, 186, 230, 235, 240, 246  
 Pelli, César, 81, 105  
 Penn Quarter, (ver Washington, D.C.)  
 Pennink, 199, 221, 222, 254, 259, 272  
 Peña, 186, 272  
*Planning blight*, 11

Policéntrica, ciudad, 2  
Política pública, 1, 22, 35, 210, 229, 232, 255, 259  
    de vivienda social, 229  
    instrumentos de, 259  
    problema de, 1, 22, 210, 255  
Político, consenso, 33, 35, 267  
Polo Bom Jesus, 30  
**Porter**, 28, 32, 217, 272  
Presupuesto participativo, 34, 264  
Programas Voluntarios de Limpieza (*Voluntary Cleanup Programs*, VCP), 192, 193, 259  
**Prud'Homme y Lee**, 247, 272  
Puebla, 37  
Puerto Madero, (ver Buenos Aires)

## Q

Quito, 19, 21, 22, 27-29, 36-38, 99, 130, 144-147, 149-154, 157, 159-163, 186, 188, 189, 195-197, 210, 229-234, 236, 239, 240, 248, 249, 251, 252, 255, 256, 262, 265, 269, 271, 272  
    acciones sociales, 156  
    Banco de la Vivienda, 158, 197  
    características del centro histórico, 146  
    Casa de la Cultura Ecuatoriana, 151  
    Dirección de la Zona Centro, 151, 159  
    Dirección de Planificación, 151, 159  
    Empresa de Economía Mixta de Desarrollo del Centro Histórico (ECH), 150, 151, 153, 155-162, 186, 188, 189, 195-197, 231, 232, 234, 237, 248, 255, 256, 262, 272  
    Empresa Municipal de Aseo, 155  
    Fondo de Salvamento del Centro Histórico (FONSAL), 150, 151, 153, 159, 161, 163  
    Fundación Caspicara, 150, 196  
    Fundación del Banco Central de Ecuador, 150  
    Instituto Getty de Conservación, 161  
    Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, 150, 151  
    intervenciones públicas, 153  
    inversiones con el sector privado, 155  
    inversiones financiadas por el BID, 152  
    Ley de Contratación Pública, 196  
    localización de las inversiones, 154  
    Ministerio de Turismo, 157  
    Ministerio de Urbanismo y Vivienda, 158, 197  
    Municipio del Distrito Metropolitano, 151, 196  
    Museo del Banco Central, 150  
    Oficina del Centro Histórico, 151  
    PACT ARIM de Francia, 156  
    Plan de Racionalización del Tránsito, 155

Plan Maestro, 148, 230, 235  
 Policía Metropolitana, 157  
 Programa de Recuperación, 239  
 trolebús, 153, 155, 160  
 valor monumental, 145  
 vivienda solidaria, 156, 158, 160-163, 197, 210, 236, 256, 265

## R

Recife, 30, 36, 37, 130, 199, 262  
 Recuperación urbana  
     acción pública, 17  
     beneficios, 182, 183, 191, 208, 211, 217, 220-222, 224, 225, 237-242, 246, 247, 266  
     concepto y práctica, 17  
     factores desencadenantes, 228, 230  
     programas de, 18, 19, 22, 27, 32, 43, 45-47, 52, 88, 89, 111, 129, 130, 150, 158, 181-183, 186-190, 196-199, 210, 218, 220, 227, 228, 231, 233, 238, 239, 245, 249, 252, 254, 255, 257, 266, 268  
 Remodelación, subsidio de, 31, 167, 265  
 Rendimiento de Área (*Equalized Assessed Valuation*, EAV), 223  
 Repoblamiento, programa de (ver Santiago de Chile)  
 Rescate (*bail out*), 192  
 Riesgo  
     áreas de, 31  
     cálculos de, 35  
     comerciales, 29, 106, 188, 189, 191, 192, 194, 209, 216, 222, 255, 256  
     de inversiones, 24, 29, 36, 130, 142, 155, 189, 233, 234, 253, 256  
     de mercado, 260, 261  
     de recuperación urbana (*redlining*), 209  
     factores de, 42  
     litigación de, 255-257  
     político, 255  
 Río de Janeiro, 130  
 Riverfront 2000, 26  
**Robben**, 45, 272  
 Rockefeller Center, 25  
**Rojas**, 30, 36, 45, 166, 167, 199, 229, 230, 240, 262, 269, 270, 272, 273  
 Rotterdam, 27, 199, 258, 274  
     Corporación para el Desarrollo (*Rotterdam City Development Corporation*, RCDC), 199  
**Rutheiser**, 217, 273  
**Rypkema**, 238, 243, 273

## S

- Sabadell, 21, 22, 26, 28, 37, 89, 116-128, 230, 233, 235, 236, 249, 25-254, 270  
desarrollo urbanístico, 121  
Eix Macià, 21, 116-121, 123-128, 233, 235, 236, 251, 270  
    Consortio Urbanístico para el Desarrollo (CODEM), 124, 125  
    Corte inglés, 126  
    Empresa Municipalidad de Viviendas Sociales (VIMUSA), 124, 125  
    Ferrocarriles de la Generalitat, 116  
    gestión comercial, 125  
    gestión del proyecto, 124  
    Instituto Catalán del Suelo (INCASOL), 124  
    Instituto para el Desarrollo del Eix Macià (IDEMS), 124-126  
    proyecto de desarrollo, 116, 118, 125  
    proyecto urbano, 117, 119  
        anteproyecto, 119  
        concurso de ideas, 119  
        etapa preliminar, 119  
        Modificación del Plan General, 120  
    RENFE, 116  
    iniciativa municipal y comercio, 123  
    Parque de Cataluña, 117, 119-122, 124-126  
    Plan General, 117, 119, 120, 123, 124  
    Plan Especial, 121-123  
    Plaza de España, 119, 121, 122, 125  
    Reglamento de Gestión, 119  
    tenencia de la tierra, 117
- Salvador de Bahía, 130, 262
- Sanitarias, normas, 29, 204
- Santiago de Chile, 21, 22, 27, 30, 31, 36, 38, 39, 87, 88, 129, 163-165, 168-170, 171, 174, 177, 179, 191, 198, 229, 231, 232, 236, 252, 253, 265, 270, 273, 274  
    Barrio Centro, 165  
    Barrio Poniente, 27, 171, 172, 177, 178, 191, 210, 231, 253  
    Bolsa de Demanda, 167  
    características de las viviendas del centro, 174  
    Censo de Población y Vivienda, 173  
    Corporación de Desarrollo, 163, 166-170, 173-175, 178, 198, 252  
    desarrollo de la región metropolitana, 164  
    imagen urbana, 175  
    instrumentos de planificación, 176  
    intervenciones iniciales, 168  
    localización de los proyectos inmobiliarios, 171  
    Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), 163, 168, 178, 232  
    Programa de Gestión Inmobiliaria, 170  
    Programa de Vivienda, 170

- Programa Especial para Trabajadores, 168
  - replamamiento, programa de, 38, 163, 166-173, 175-179
  - vivienda social, 175
  - Santo Domingo, 37, 145
  - São Paulo, 8, 37, 51, 87, 130
    - área central de, 6, 8
    - Barrio de Luz, Programa de Recuperación, 239
    - evolución del empleo y la población, 8
    - rendimiento de los impuestos, 8
  - Sassen**, 75, 273
  - Seattle, 224-226
    - Housing Incentive Program*, 224, 226
    - vivienda económica, 225, 226
  - Segregación
    - espacial, 14, 265
    - social, 2, 265, 266
    - temporal, 14
  - SEREX ciudad, 77, 80, 82, 86
  - Sevilla, 39, 99
  - Seymour**, 186, 273
  - Smith y Williams**, 44, 273
  - Sociedades
    - anónima, 199, 201
    - de capital mixto, 182, 186, 187, 190, 193-196, 199, 220, 250, 252
    - de desarrollo urbano (SDU), 72
    - inglesas (*english partnerships*), 241
    - públicas, 198, 199, 201, 203, 220, 252
  - Soriano y Palacios**, 108
  - Subsidios, funciones, 263-265
  - Sultan**, 45, 273
  - Sutton**, 47, 273
- T**
- Tasa
    - de referencia (*benchmark*), 240
    - interna de retorno (TIR), 240, 241
  - Taylor**, 45, 244, 246, 273
  - Terrenos periféricos, 4, 14, 15, 17
  - Thatcher, Margaret**, 75
  - The Civic Federation, 223, 273
  - Transferencia en Bloque para el Desarrollo Comunitario (*Community Development Block Grant Program*, CDBGP), 219, 220
  - Transporte
    - privado, 37

público, 11, 12, 15, 29, 37, 68, 79, 82-84, 96  
urbano, 83

Tren de alta velocidad, 27

Trivelli, 172, 274

## U

UNESCO, 130, 144, 149, 156, 186, 230, 235, 240, 246

UN Habitat, 258, 266, 274

Unión Europea, 109

Urbanas, regulaciones, 11

Urbanismo

operacional, 18

tradiciones, 18

Urbano

bien público, 13, 238, 257, 263

mal gobierno, 11, 13

mejoramiento, 17

suelo, 23

vacío, 12, 26, 28

## V

Valencia, 39, 99

**van der Linden**, 45, 271, 273

*Villes Nouvelles de Francia*, 85

Vivienda

multifamiliar, 147

rehabilitada, 36, 232, 252, 265

social (solidaria o económica), 34, 40, 48, 63, 67, 71, 80, 85, 89, 98, 109, 124, 125, 144, 152, 156, 158-163, 175, 183, 191, 193, 220-222, 224-226, 229, 232, 236, 253, 254, 256, 258, 265

subsídios, 265

suburbana, 52, 120

tipo *loft*, 53

unifamiliar, 7, 165, 212

## W

Washington, D.C., 19-22, 27, 32, 36, 37, 130-133, 136, 137, 140, 142, 143, 191, 198, 199, 205-207, 224, 236, 251-253, 258, 262, 269-274

Comisión de Planificación, 136

Comisión de Uso del Suelo (*Zoning Commission*), 136

Corporación para el desarrollo de la Avenida Pensilvania, 137, 198, 205-209  
atribuciones, 207

- fondos, 206
- Plan de Desarrollo, 205, 207, 208
- Departamento de Planificación (*Planning Department*), 136
- East End*, 140
- Metropolitan Washington Council of Governments*, 133
- Oficina de Mejoramiento de Negocios, 142
- Oficina de Planificación del Distrito de Columbia, 135, 191
- Plan de Ocupación del Suelo (*Land Use Plan*), 136
- Penn Quarter, 21, 27, 32, 36, 38, 130-132, 134-139, 142, 143, 247, 253, 254, 258
  - área de recuperación, 134, 139
  - Centro de Convenciones, 130, 135, 139, 141, 258, 262
  - Centro MCI, 131, 136-140
  - Edificio Landsburgh, 131, 137, 138
  - Fideicomiso para vivienda económica, 144
  - Oficina de Acción para el Centro, 142
  - operación de reforma, 135
  - perspectivas, 142
- Plan Maestro (*Master Plan*), 136
- Programa de Inversiones (*Capital Improvement Program*), 136
- Región Metropolitana (RMW), 132, 133, 135
- Wegelin, 243, 244, 273, 274
- Wigmans, 199, 258, 274

## Z

- Zaragoza, 27
- Ziegler, 224, 274
- Zonas
  - de actuación prioritaria, 85
  - de Desarrollo Empresarial (*Empowerment Zones* o *Enterprise Communities*, EZ/EC), 31, 78, 83, 85, 210, 214, 215, 217, 232
  - de incremento de impuestos (*Tax Increment Districts*), 32
  - de mejoramiento de negocios (*Business Improvement District*, ZMN), 32, 210-212
  - de urbanismo concertadas (ZAC), 72, 90, 94-96, 98
  - Suplementaria de Desarrollo Empresarial de Los Ángeles (*Los Angeles Supplemental Empowerment Zone*, SEZ), 215
- Zonificación inclusiva (*inclusionary zoning*), 48

## DESARROLLO URBANO

“Este estudio publicado por el BID contiene un acervo de experiencias y reflexiones de gran utilidad para todos los que nos preocupamos por el papel de la planificación urbana en el desarrollo del continente. El trabajo de Eduardo Rojas y sus colaboradores es digno de atención, consulta y estudio constante. Su publicación representa un aporte importante a la bibliografía sobre desarrollo urbano para el siglo XXI.”

**Jorge Wilhelm**, Secretario de Planificación de la Municipalidad de São Paulo, ex Sub Secretario General de Naciones Unidas para Hábitat II, Miembro del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo.

“Eduardo Rojas aporta posiblemente la visión más completa de recuperación de los centros de las ciudades que se ha generado en esta etapa apasionante del cambio de siglo y de milenio. *Volver al centro* combina una dilatada experiencia personal de conocimiento teórico y práctico con una fina y brillante visión de futuro.”

**Alfonso Vegara**, Presidente de la Fundación Metrópoli de Madrid y Presidente de la Sociedad Internacional de Planificadores Urbanos y Regionales (ISoCaRP).

“*Volver al centro* es uno de los primeros libros que analiza proyectos de revitalización y desarrollo de áreas urbanas centrales en ciudades de países ricos y pobres. Eduardo Rojas aporta su extensa experiencia en temas urbanos al análisis de los impactos económicos, físicos y sociales de estos proyectos. Este libro es un aporte significativo y valioso a la literatura urbana en países en desarrollo, en particular por su incisivo análisis de proyectos recientes en América Latina. Lo recomiendo entusiastamente.”

**Michael Cohen**, Director del Programa Graduado en Asuntos Internacionales de la New School University de Nueva York. Ex Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Banco Mundial.

## Autores

**Eduardo Rojas** es arquitecto urbanista, Especialista Principal en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo. (eduardoro@iadb.org)

**Eduardo Rodríguez - Villaescusa** es arquitecto urbanista y Profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. (erv@adam.es)

**Emiel Wegelin** es economista, ex Director del Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano de Róterdam, Países Bajos. (UrbAct@cs.com)



**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN 1-931003-71-8



9 781931 003711