

Préstamos para la conservación del
patrimonio histórico urbano
Desafíos y oportunidades

Eduardo Rojas
Claudio de Moura Castro

Washington, D.C.
Agosto de 1999—No.SOC—105

Prefacio

Gobiernos nacionales y locales de América Latina y el Caribe están reconociendo el potencial de desarrollo económico del conjunto de edificios y estructuras que han heredado en los centros históricos de las ciudades, conocido genéricamente como patrimonio urbano. Abandonado por años, este patrimonio está siendo restaurando y puesto en uso por comunidades que han descubierto su valor cultural e histórico y su potencial de desarrollo económico. Los esfuerzos de preservación y desarrollo de este patrimonio van más allá de capturar su valor turístico y persiguen también objetivos de desarrollo urbano, como el maximizar el uso de estos valiosos edificios y espacios públicos centralmente localizados. El Banco Interamericano de Desarrollo ha liderado la participación de los bancos multilaterales de desarrollo en apoyo a la preservación del patrimonio urbano.

Dado el interés creciente por este tipo de inversiones, el Banco consideró necesario elaborar un documento de orientación a sus clientes y funcionarios sobre los enfoques más adecuados para abordar este tipo de proyectos. El presente documento contiene un análisis de los diversos enfoques que pueden ser usados en la preservación del patrimonio urbano y recomendaciones sobre los más apropiados en las circunstancias de la región. Incluye además un conjunto de orientaciones para asistir a los clientes y funcionarios en la compleja tarea de identificar, diseñar y evaluar este tipo de proyectos. Las recomendaciones y orientaciones contenidas en este documento son una primera aproximación a este complejo tema y serán revisadas periódicamente para incorporar las lecciones aprendidas en proyectos analizados por el Banco. La naturaleza preliminar de las propuestas contenidas en este documento impulsó a la División de Desarrollo Social a publicarlo como un documento de discusión. Se espera que con el tiempo, sus propuestas evolucionen hacia una estrategia y política más definida para guiar la acción del Banco en esta nueva área de inversión.

Mayra Buvinic
Jefa
División de Desarrollo Social
Departamento de Desarrollo Sostenible

agosto de 1999

Índice

Experiencias recientes del Banco en la conservación del patrimonio urbano
1

Conservación del patrimonio urbano
3

Opciones del Banco para respaldar la conservación del patrimonio urbano
17

Comentarios finales
25

Anexo. Pautas para la preparación de proyectos
26

Experiencias recientes del Banco en la conservación del patrimonio urbano

Varios países prestatarios han pedido al Banco que considere solicitudes de préstamos para programas de conservación del patrimonio urbano. Estas solicitudes siguen a la aprobación en 1994 de un préstamo por US\$ 42 millones a la Municipalidad de Quito para la rehabilitación del centro histórico que continuó una tradición de dos décadas de préstamos que han incluido la conservación de patrimonio urbano.

El primer préstamo del Banco que incluyó inversiones de conservación de patrimonio urbano fue al Gobierno del Perú en 1974 por US\$ 26,5 millones para financiar un Proyecto Integrado de Desarrollo Turístico (*Plan Copesco*). Este proyecto financió la conservación y rehabilitación de varios edificios que forman parte del patrimonio cultural de Cuzco y constituyen importantes atractivos turísticos de la ciudad. El segundo préstamo fue al Gobierno de Panamá en 1977 por un total de US\$ 24 millones para financiar un programa de desarrollo turístico. Parte de este préstamo (US\$14 millones) se usó para rehabilitar y conservar varias estructuras del centro histórico de la Ciudad de Panamá y las ruinas de la primera ciudad fundada en Panamá. Un préstamo hecho en 1996 al Gobierno del Brasil por US\$ 400 millones para financiar el Programa de Desarrollo Turístico del Nordeste incluía un componente de US\$ 80 millones para financiar la rehabilitación de centros históricos que constituyen atracciones turísticas del área. También se incluyeron actividades de conservación de patrimonio urbano en el préstamo que el Banco otorgó a la República Argentina para financiar la limpieza del río Riachuelo en Buenos Aires. En este proyecto se destinan US\$ 18 millones para la rehabilitación de los espacios públicos de los barrios de La Boca, Isla Maciel y Barracas considerados parte del patrimonio de la ciudad por contener el primer puerto de Buenos Aires y ser el lugar donde se dice que nació el tango.

Todos estos proyectos se basan en actividades financiadas y ejecutadas por organismos públicos. A mediados de los años 1990, el Banco inició una segunda generación de proyectos de conservación de patrimonio urbano que incluyeron, además de inversiones públicas en infraestructura, recursos para promover asociaciones público-privadas para la conservación de centros históricos. La primera operación que hizo uso del enfoque de asociación público-privada fue el préstamo de US\$ 42 millones, aprobado en 1994 a la Municipalidad de Quito para la rehabilitación de la sección central del centro histórico de la ciudad. Con base en las propuestas del Plan Maestro para la Rehabilitación del Centro Histórico, la municipalidad inició la ejecución de una primera etapa de inversiones para poner fin al deterioro de la estructura física y económica de una sección del centro histórico comprendida por las 72 manzanas en torno a la Plaza de la Independencia. Las actividades en ejecución incluyen proyectos conjuntos público-privados para rehabilitar edificios de interés histórico. Una sociedad de capital mixto opera con recursos proporcionados por la municipalidad, inversionistas privados y el préstamo del Banco para emprender proyectos que serán comercializados en el mercado. Se espera que con el transcurso del tiempo la sociedad se convierta en una entidad autosustentable. Sin embargo, la municipalidad está dispuesta a sobrellevar pérdidas con el objeto de generar las externalidades requeridas por la conservación sustentable del centro histórico. Estas acciones son complementadas por inversiones públicas para mejorar: el acceso al área (reestructuración de los patrones de tráfico y provisión de espacio para estacionamientos), la calidad de los servicios urbanos (empleo de edificios históricos para albergar la Biblioteca Municipal y el Museo de la Ciudad) y la calidad de espacios públicos (iluminación, señalización y mobiliario urbano). Las inversiones se complementan con regulaciones para organizar el uso de espacios públicos por parte de las actividades informales.

Una operación reciente es el préstamo de US\$ 28 millones al Gobierno de Uruguay aprobado en 1998 en apoyo al Programa de Rehabilitación Urbana. Como parte de este Programa, el Banco financiará la rehabilitación de la Estación Central del ferrocarril en Montevideo. Esta estructura, actualmente en desuso, comprende el edificio de la terminal construido en el Siglo XIX (incluido en el registro de edificios históricos) y los patios de maniobras. El deterioro de la estación impide el desarrollo del área circundante, el barrio La Aguada, localizado a corta distancia del centro de negocios de la ciudad de Montevideo. El financiamiento del Banco se utilizará mejorar los espacios públicos circundantes y llevar a cabo las obras preliminares requeridas para permitir el desarrollo inmobiliario de los patios de maniobras. Se espera que el sector privado desarrolle un complejo de usos múltiples (culturales, recreacionales y comerciales) en el edificio de la terminal y provea espacio comercial, de oficinas y residencial en los nuevos desarrollos inmobiliarios. Las inversiones públicas financiadas por el Banco sólo se iniciarán cuando se asegure la participación privada en la rehabilitación del edificio de la terminal y el desarrollo de los patios de maniobra.

La importancia del sector fue destacada en una revisión de las oportunidades que se presentan al Banco para colaborar con los países en asuntos vinculados al desarrollo de la cultura. El documento preparado por Claudio de Moura Castro y Eduardo Rojas y titulado *The Inter-American Development Bank and Cultural Development. A Discussion of Key Issues* (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C., marzo de 1998) identificó la conservación del patrimonio urbano como el área que presenta el mayor potencial para generar proyectos financiables. El presente documento complementa esta discusión y analiza opciones para la participación del Banco en proyectos destinados a la conservación del patrimonio urbano. También presenta un marco de referencia para orientar la

identificación y preparación de proyectos en este campo de actividad. La factibilidad de promover la participación privada en el esfuerzo de conservación fue analizada en un estudio de tres casos latinoamericanos en los que el sector privado ha mostrado interés por invertir en la conservación. Los casos analizados son Cartagena de Indias en Colombia, el Polo du Bom Jesus en el Barrio Recife de Brasil y el centro histórico de Quito en Ecuador. Los casos fueron seleccionados por que representan tres tipos distintos de vinculación público-privada en promover la conservación del patrimonio urbano. Los casos estudiados están contenidos en el documento preparado por Eduardo Rojas y titulado *El sector privado en la conservación de centros históricos: un análisis de tres casos, Cartagena de Indias, Barrio de Recife y San Francisco de Quito* (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C., noviembre de 1998). Las conclusiones resultados de este estudio se incorporaron a las recomendaciones del presente documento.

Con base a un análisis de los problemas de conservación que enfrentan los centros históricos de América Latina y el Caribe, y a una evaluación de las prácticas actuales, en el presente documento se identifican tres líneas de acción para la participación del Banco en la conservación del patrimonio urbano. Estas son: programas de conservación de centros históricos patrimoniales con participación del sector privado; proyectos de conservación del patrimonio que promuevan procesos de rehabilitación urbana, y la promoción de iniciativas privadas de conservación del patrimonio urbano mediante el uso de incentivos y regulaciones. Para guiar la participación del Banco en este sector de cooperación al desarrollo, el presente documento identifica el alcance, los objetivos y los campos de actividad de cada una de estas líneas de acción y propone criterios para la preparación y evaluación de proyectos.

Conservación del patrimonio urbano

LA PROBLEMÁTICA DE LA CONSERVACIÓN

Muchas ciudades de América Latina poseen un rico legado de edificios y espacios públicos (o una combinación de ellos) denominado genéricamente patrimonio urbano¹. Este patrimonio se localiza en su mayor parte en centros históricos que son significativos ejemplos del urbanismo y la arquitectura de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX. Varios de estos centros históricos han recibido reconocimiento internacional al ser declarados Patrimonio de la Humanidad por UNESCO. Estos incluyen Olinda, Ouro Preto, Salvador y São Luis en Brasil, Potosí y Sucre en Bolivia, Cartagena de Indias y Santa Cruz de Mompox en Colombia, La Habana en Cuba, Santo Domingo en la República Dominicana, Quito en Ecuador, Antigua en Guatemala, Ciudad de México, Puebla, Morelia y Zacatecas en México, Ciudad de Panamá en Panamá, Cuzco y Lima en Perú, Colonia en Uruguay y Coro en Venezuela. Estos centros históricos se ven amenazados por las presiones que ejerce el desarrollo urbano contemporáneo sobre la estructura tradicional de calles y espacios públicos así como por la obsolescencia funcional y física de los edificios históricos. La conservación de estos centros históricos no sólo mantendrá un repositorio de la historia y memoria cultural de los países, sino que también recuperará para el uso contemporáneo, un valioso conjunto de edificios e infraestructuras centralmente ubicados.

¹ También se incluyen en esta denominación genérica sitios de interés cultural e histórico ubicados en las afueras de las ciudades pero sí conectados a los asentamientos humanos. Ejemplos de este tipo específico de patrimonio urbano son las misiones jesuitas en la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay; las *encomiendas* coloniales de los valles Calchaquíes en Argentina y los sitios precolombinos en Sur, Centro y Norteamérica.

El debilitamiento de la estructura urbana de los centros históricos

La estructura urbana básica de la mayoría de las ciudades latinoamericanas persiste en los centros históricos y ha proporcionado el modelo con base al cual se han estructurado los sectores más modernos de las ciudades. En las ciudades fundadas por los españoles, esta estructura urbana —que data de fines del siglo XV y principios del XVI— se basa en una estricta estructura de damero. La práctica de establecer poblados sobre la base de manzanas cuadradas que rodean una plaza central tiene su origen en los asentamientos militares creados en la España del siglo XV para consolidar el territorio ganado a los árabes en las guerras de la Reconquista, la cual, a su vez, es una práctica que se traza sus orígenes en el "castrum" romano².

Las ciudades portuguesas, en su mayor parte, heredaron una estructura *orgánica* de calles y espacios públicos que evolucionó con el curso de los años según el crecimiento del poblado, las necesidades de su defensa y la topografía. En ambos casos, la estructura de calles, plazas y áreas residenciales —que acogió el crecimiento urbano durante más de cuatrocientos años— está mostrando signos de debilitamiento y es cada vez menos capaz de absorber las demandas del desarrollo urbano de los últimos años del siglo XX. Las calles estrechas

² Esta práctica, posteriormente codificada en las *Leyes de Indias*, produjo lo que algunos autores consideran como las únicas ciudades del Renacimiento que se hayan construido. El patrón regular de bloques cuadrados, centralmente organizados en torno a una plaza principal y la ubicación regular de los principales edificios en la plaza, refleja los ideales del Renacimiento donde la belleza se lograba mediante una geometría de formas regulares y proporciones clásicas.

se ven congestionadas de vehículos que empeoran la contaminación del aire; los espacios públicos se ven invadidos por los vendedores informales; la subdivisión de la tierra limita el desarrollo de los lotes y la infraestructura construida en el curso de la historia de la ciudad es hoy insuficiente. Como consecuencia, las actividades económicas urbanas más dinámicas y las personas de más altos ingresos abandonan los centros históricos lo cual conduce al deterioro de los espacios públicos y de los edificios.

Patrones de obsolescencia en edificios históricos.

El patrimonio arquitectónico de América Latina y el Caribe esta constituido por un vasto conjunto de edificios de valor histórico y arquitectónico localizados mayoritariamente en los centros históricos. Los edificios de gobierno, las iglesias y conventos, los hospitales, instalaciones militares y muros de defensa son con frecuencia refinados ejemplos de la arquitectura barroca y neoclásica y de la ingeniería militar colonial, en tanto que las estaciones ferroviarias y las instalaciones

portuarias son ejemplos de la arquitectura industrial de fines del siglo XIX. Estos edificios se ven afectados por diversos grados de obsolescencia funcional y física que perjudican su capacidad de acoger hogares y empresas en forma cómoda y eficiente. Esto reduce la demanda por estos inmuebles con la consecuente desvalorización de estos activos en los deprimidos mercados inmobiliarios de los centros históricos. (El Cuadro 1 muestra una caracterización de los procesos de obsolescencia.).

CUADRO 1 Patrones de Obsolescencia

La obsolescencia funcional, física y económica es la raíz del problema de la conservación del patrimonio urbano. Estos procesos se combinan para causar el deterioro de los edificios históricos y los espacios públicos que les rodean. Una revisión sumaria de los problemas vinculados con cada uno de estos patrones demuestra que son procesos difíciles de revertir o de evitar.

Obsolescencia funcional. La obsolescencia funcional de edificios y espacios públicos surge cuando estas estructuras ya no cumplen las funciones para las cuales fueron diseñadas originalmente. Las casas tradicionales de familias de altos ingresos en los centros históricos de las ciudades de origen español son un ejemplo clásico. Estos edificios acomodaban las actividades domésticas de familias extendidas hasta muy entrado el siglo XX cuando los cambios en la moda y las aspiraciones de contar con las comodidades modernas hicieron que las residencias suburbanas fueran más demandadas. Una vez que los propietarios de las residencias abandonaron el centro histórico de la ciudad, las casas se convirtieron en conventillos en los que familias de bajos ingresos vivían en una sola habitación y compartían instalaciones sanitarias inadecuadas. Estos cambios en el uso sirvieron a los intereses tanto de las familias de bajos ingresos como de los propietarios. Aquellas se beneficiaban de la ubicación central de las viviendas aunque no tuvieran comodidades, y éstos recibían un ingreso por el alquiler de propiedades que no tenía demanda para otros usos. Un patrón similar de obsolescencia afecta a otro tipo de edificios históricos, por ejemplo los viejos edificios de hospitales que quedan anticuados como resultado de las nuevas tecnologías médicas, las viejas bibliotecas que no pueden albergar los voluminosos archivos de libros o las nuevas tecnologías de la informática, las estaciones ferroviarias que ya no se usan, o los conventos o iglesias que las comunidades ya no son capaces de sustentar.

Obsolescencia física. La obsolescencia física se refiere al deterioro de la estructura, las instalaciones o las terminaciones de los edificios al punto en que éstos ya no están en capacidad de acoger las funciones para las cuales están destinados. Generalmente resultado de la falta de mantenimiento, la obsolescencia física también puede ser consecuencia de desastres naturales (por ejemplo, terremotos o inundaciones) o del efecto sostenido del clima o las actividades urbanas (por ejemplo, las vibraciones generadas por los vehículos). Independiente de sus orígenes, la obsolescencia física imposibilita que los edificios alberguen actividades económicas, culturales o residenciales lo que conduce a su abandono. Los edificios y sitios históricos figuran con frecuencia entre las estructuras más deterioradas de las ciudades, lo cual los convierte en ejemplos extremos de la obsolescencia física que sólo se puede revertir con cuantiosas inversiones.

La obsolescencia económica. La obsolescencia económica se produce cuando ya no es rentable mantener un edificio en uso dadas sus características físicas. El terreno que ocupa el edificio aumenta en valor lo cual da como resultado un incremento de las presiones para demolerlo y poner el terreno "a un mejor y más provechoso uso". Un ejemplo típico de la obsolescencia económica es la demolición de viviendas unifamiliares para utilizar los terrenos en la construcción de edificios de departamentos o edificios para oficinas. Aun cuando este fenómeno ocurre en su mayor parte en zonas sometidas a rápidos cambios en el uso de la tierra, también afecta a las zonas más humildes de las ciudades y a los distritos históricos, en especial aquellos que están cerca de centros en expansión, comerciales o de oficinas. La conservación de edificios y espacios públicos histórica y culturalmente importantes debe ser capaz de neutralizar las presiones que provienen del sector de bienes raíces, objetivo que es difícil de lograr como lo demuestra la rápida desaparición de hermosos edificios del patrimonio en los centros históricos de la mayoría de las ciudades de la región.

CRECIENTE PREOCUPACIÓN POR LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Revertir el proceso de deterioro que afecta a los centros históricos de América Latina es una empresa difícil que requiere cambios importantes en la apreciación social del patrimonio urbano, en las políticas y prácticas de gobierno, así como en las tendencias y modas prevalecientes en la industria inmobiliaria que promueven el abandono y degradación de estos activos. La puesta en práctica de estos cambios plantea varios problemas, incluyendo algunos vinculados a la política urbana, tales como fundamentar ante los electores la racionalidad política y económica de invertir en el sector; dificultades técnicas, incluyendo la definición de prioridades y los tipos más eficientes de intervención; y problemas financieros, incluyendo la determinación de quién debe pagar por estas inversiones y la identificación de medios factibles de recuperación de costos. Más allá de estos problemas está el interrogante más amplio respecto a la división de responsabilidades entre el sector público y el sector privado, un punto clave cuando se trata de definir enfoques para promover la conservación del patrimonio urbano.

Racionalidad de intervención

El mercado asigna recursos considerables a la conservación del patrimonio urbano, especialmente a través de las familias que cuidan de sus hogares en centros históricos. Sin embargo, existen muchos vacíos de cobertura los que se manifiestan especialmente en la conservación de monumentos y edificios públicos. A menudo las comunidades invierten en su conservación motivados por el deseo de preservar manifestaciones de su identidad cultural y testigos de su historia. La promoción del turismo se invoca con frecuencia para justificar la inversión pública en la conservación del patrimonio urbano. Otras motivaciones se han manifestado en ciertas ciudades de Europa y Estados Unidos, donde los centros históricos se han puesto de moda y atraen familias de altos ingresos que restauran los edificios y los convierten en residencias temporales o permanentes. Existe también una motivación empresarial que impulsa al sector privado a invertir en conservación cuando la condición patrimonial de los

edificios puede ser usada como herramienta de mercadeo inmobiliario en desarrollos comerciales.

Las intervenciones en la conservación del patrimonio urbano, para ser efectivas y útiles, no sólo tienen que rehabilitar la estructura física de los centros históricos (espacios públicos y edificios emblemáticos) sino que también deben revitalizar los procesos sociales y económicos que pueden hacer un uso eficiente del conjunto de edificios y estructuras y mantenerlas de modo adecuado. La experiencia internacional indica que el logro de estos objetivos requiere cambios importantes en la valorización social del patrimonio urbano. Más aún, demandan la puesta en vigencia de mecanismos institucionales capaces de promover la colaboración entre los actores sociales. En América Latina y el Caribe se ha logrado un cierto avance tanto en la valoración del patrimonio como en la institucionalidad para promover su conservación. Varios países se encuentran en diferentes etapas en su avance hacia formas sustentables de conservación del patrimonio urbano.

Avances en la conservación del patrimonio urbano

Primera fase

La conservación como inquietud de las elites

En las primeras etapas del esfuerzo de conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe, el proceso fue encabezado por las elites culturales preocupadas por conservar edificios específicos o áreas monumentales en peligro de desaparecer debido a las presiones del desarrollo inmobiliario (se destaca la excepción de México, donde el Estado fue el que

CUADRO 2.
Definiciones Estándar de los Procesos Involucrados en la Conservación del Patrimonio Urbano

Con el objeto de lograr un lenguaje común con otras organizaciones, este documento utiliza definiciones adoptadas por el Banco Mundial las cuales se ajustan a “Burra Charter”, uno de los planteos más completos y actualizados de los principios de la conservación.

Conservación. Abarca todos los aspectos de la protección de un sitio o ruinas a fin de que mantengan su significado cultural. Incluye el mantenimiento y puede, según la importancia del artefacto cultural y circunstancias pertinentes, involucrar la preservación, la restauración, la reconstrucción o adaptación, o cualquier combinación de éstas.

Preservación. Mantenimiento de la estructura de un lugar en su estado actual y aplazamiento de su restauración. Es adecuada en el caso en que la estructura existente constituya evidencia de una importancia cultural específica, o en el caso en que no se disponga de evidencia suficiente que permita la realización de otros procesos de restauración. La preservación se limita a la protección, mantenimiento y, cuando sea necesario, la estabilización de la estructura existente.

Restauración. Devolver la estructura de un lugar a una condición anterior conocida mediante la eliminación de aditamentos o la recomposición de componentes existentes sin la aplicación de materiales nuevos. Es pertinente sólo (a) si existen pruebas suficientes del estado anterior de la estructura, y (b) si el devolver la estructura a ese estado revela la importancia del lugar y no destruye las otras partes de la estructura.

Reconstrucción. Devolver un lugar a un estado anterior conocido, con el mejor resultado posible. Se diferencia por la introducción de materiales (nuevos o viejos) en la estructura. La reconstrucción es pertinente sólo si un lugar está incompleto debido a daños o alteraciones y no podría sobrevivir de otra forma. La reconstrucción se limita a completar una entidad a la cual le falta algo y no debe ser reconstrucción de la mayor parte de la estructura.

Adaptación. Modificar un lugar para uso compatible. Es aceptable cuando la adaptación no altera sustancialmente su importancia cultural y puede ser esencial para que un sitio sea económicamente viable.

Mantenimiento. El cuidado protectivo continuo de la estructura, contenido y ubicación de un lugar. El mantenimiento se diferencia de la reparación, la cual involucra restauración o reconstrucción.

Fuente. Banco Mundial, Cultural Heritage in Environmental Assessment. Sourcebook Update Number 8. Washington D.C. Septiembre, 1994.

encabezó esta misión desde el principio). Esta fase de la conservación se caracteriza por los proyectos el alcance de orientados a preservar edificios de importancia histórica o arquitectónica. En un proyecto típico de esta fase el financiamiento proviene de una diversidad de fuentes, públicas y privadas, la conservación es limitado y el monumento conservado se dedica generalmente a usos públicos. En esta etapa, la sustentación del esfuerzo de conservación depende fundamentalmente del empuje de las elites involucradas y las inversiones con frecuencia se pierden debido a la falta de continuidad³.

³ Una definición operativa de sustentación indica que el esfuerzo de conservación es sostenible cuando los edificios retienen de modo permanente sus características estructurales, estilísticas y funcionales sin que ello requiera nueva inversión en la rehabilitación. Esto generalmente es resultado de

En esta fase usualmente se promulgan leyes de conservación del patrimonio histórico destinadas a proteger estos edificios de los estragos de la industria inmobiliaria. El efecto neto de esta política es ambiguo. En muchos casos la legislación impidió la destrucción de edificios históricos proporcionando más tiempo para que se desarrolle un enfoque más eficiente. También, en algunas ocasiones, promovió el deterioro, al limitar las opciones de desarrollo de los edificios históricos y, al no otorgar incentivos para promover el mantenimiento adecuado por parte de propietarios y ocupantes. Enfrentados a usos más provechosos para el terreno (aun como playas de estacionamiento), los dueños de propiedades históricas con frecuencia reducen el nivel de mantenimiento con la esperanza de que la

asignar al edificio usos capaces de hacer mantenimiento preventivo y rutinario adecuado.

obsolescencia física obligue a las autoridades locales a ordenar su demolición, permitiendo así un uso más provechoso del terreno. A la espera de que el deterioro físico tome el edificio inhabitable, los propietarios del bien raíz obtienen ingresos subdividiendo los grandes edificios según las necesidades del mercado (viviendas de bajo costo, depósitos, talleres de reparaciones), lo cual contribuye a la degradación de los edificios históricos y de la zona.

Segunda fase

Intervenciones insostenibles de los gobiernos.

Una segunda etapa surge cuando los gobiernos adoptan un enfoque más activo en la conservación promulgando para ello leyes, creando comisiones de conservación del patrimonio, así como instituciones especializadas. Sin embargo, enfrentados a acuciantes necesidades sociales, la mayoría de los gobiernos tienen dificultades para movilizar recursos de los contribuyentes para financiar la rehabilitación y mantenimiento del patrimonio urbano. La carencia de fondos se ve con frecuencia agravada por la debilidad de las instituciones y la falta de experiencia técnica. En la mayoría de los casos, las intervenciones no alcanzan un equilibrio adecuado entre las funciones que desempeñan el sector público y el sector privado. Ejemplos de este enfoque

son los casos de Salvador (Brasil) y Santo Domingo (República Dominicana) que se reseñan posteriormente en este documento. En estos casos, las intervenciones públicas orientadas a conservar el patrimonio desplazaron en buena medida al sector privado ocupándose, hasta muy avanzado el proceso de conservación, de actividades que los empresarios inmobiliarios podrían asumir más eficientemente. El sector público no sólo desplazó a potenciales inversionistas privados sino que también asumió la imposible tarea de operar y mantener un vasto conjunto de edificios y espacios públicos con sus limitados recursos (ver Cuadro 4).

Tercera fase

La conservación del patrimonio urbano como preocupación social

En una tercera y más avanzada etapa del proceso — aún no plenamente lograda en América Latina — la conservación del patrimonio urbano se convierte en preocupación y responsabilidad de una amplia variedad de actores sociales obteniendo impulso y dinamismo de la interacción de diversos grupos de intereses y del mercado inmobiliario. En esta fase, la filantropía privada, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales participan en el proceso asumiendo

Cuadro 3
Enfoques para la conservación del patrimonio urbano.
Taxonomía de las intervenciones y casos

Alcance/Tipo	Comando y control	Incentivos	Asociaciones público-privadas	Inversión directa del gobierno
Edificios individuales	Regulaciones para la conservación histórica	Incentivos usados en el Reino Unido (ver Edimburgo) y Estados Unidos	La conservación como factor de prestigio para las empresas	La conservación para usos públicos
Áreas históricas	Cartagena de Indias	Edimburgo	Madrid, Bologna	Salvador Santo Domingo, Varsovia
Rehabilitación urbana		EE.UU. Enterprise Zones (no analizadas)	Barcelona, Quito, Washington, D.C.	Varios proyectos de rehabilitación urbana (no analizados)

funciones complementarias. El sector público proporciona un ambiente regulatorio propicio y estable e invierte en la rehabilitación de los espacios públicos y la infraestructura para atraer inversionistas privados. En la medida en que las comunidades aumentan su aprecio por el patrimonio urbano, el valor comercial de algunos edificios y distritos históricos mejora y su conservación se convierte en prioritaria para los intereses comerciales atrayendo inversionistas privados que rehabilitan edificios a fin de cubrir la demanda de espacio de una variedad de actividades económicas. En esta etapa del desarrollo del esfuerzo conservacionista, los problemas más críticos que enfrenta la conservación del patrimonio urbano se resuelven mediante la fructífera colaboración de los diferentes actores. Un factor clave para llegar a esta etapa de desarrollo es el consenso en la comunidad respecto al valor social y económico del patrimonio, un proceso que puede fortalecerse a través de la educación y campañas de difusión pública.

La necesidad de cambio

Esta breve reseña de la evolución de la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe lleva a la conclusión que esta actividad aún no cumple sus objetivos eficientemente —como lo evidencia la deteriorada condición en que se encuentra la mayoría de los centros históricos— y no aprovecha al máximo los recursos públicos asignados a ese fin, como lo demuestra la falta de sustentabilidad de los proyectos de conservación financiados por el sector público. En términos de las etapas descritas en esta sección, en su mayor parte el esfuerzo de conservación en la región no ha pasado más allá de la segunda etapa en la cual los gobiernos asumen la mayor parte de los costos y no logran resultados sustentables. Las instituciones creadas para promover la conservación padecen una escasez crónica de recursos humanos y financieros, y las normas de conservación —como las disposiciones de preservación histórica— tienen a menudo efectos negativos.

Los países de la región deben introducir reformas en la manera como enfrentan la conservación del patrimonio urbano. Todos los estamentos sociales deben consolidar una visión positiva del papel que este patrimonio puede desempeñar en la preservación de la identidad cultural

y en la promoción de un desarrollo urbano eficiente. También requiere reformas institucionales y operativas que aumenten la eficiencia con la cual se inviertan los recursos públicos y que aseguren la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación. Estos cambios no ocurrirán en forma espontánea. Existe una tarea de desarrollo que debe emprender el gobierno, ya sea local, regional o central. El sector público es el único actor en capacidad de mantener la perspectiva de largo plazo que se requiere para concebir y ejecutar las reformas y para inducir al sector privado a que asuma un papel protagónico. Una revisión de la experiencia internacional en conservación del patrimonio urbano proporciona antecedentes para identificar enfoques eficientes que impulsen la conservación sustentable en América Latina y el Caribe, la tercera etapa que se describió anteriormente.

ENFOQUES PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Una tipología de enfoques

Las sociedades invierten en la conservación del patrimonio urbano por muchas razones. Como se indicó anteriormente, la intervención del gobierno central a veces puede ser resultado de las presiones de los grupos de interés; en otros casos, la preocupación internacional por la conservación de los artefactos culturales promueve el establecimiento de instituciones públicas dedicadas a la conservación del patrimonio, acciones generalmente apoyadas por los grupos locales de presión. Las instituciones de conservación, una vez consolidadas, desarrollan sus propias agendas y buscan apoyo local e internacional para asegurar recursos. En América Latina, donde la filantropía privada no se ha desarrollado, las asignaciones del presupuesto nacional conforman la mayor parte de los fondos asignados a estas instituciones y, con frecuencia, estos fondos son insuficientes para permitirles ejecutar plenamente sus mandatos. Los gobiernos locales incorporan la conservación del patrimonio urbano en sus agendas políticas a través de mecanismos similares, con frecuencia motivados por el deseo de realzar la identidad local. En ocasiones la promoción del turismo es invocada para justificar la inversión pública en la conservación del patrimonio urbano. Sin embargo,

el fundamento económico para destinar recursos públicos a la conservación con base en las necesidades del turismo requiere de un análisis cuidadoso caso por caso. En muchas ocasiones, los turistas son usuarios minoritarios de los centros históricos ya que el patrimonio urbano es con frecuencia un motivador secundario del turismo. Más aún, si el turismo se convierte en un usuario importante de centros históricos y no es regulado adecuadamente, existe el peligro de que la actividad induzca el deterioro de los monumentos preservados.

El sector privado también invierte en la conservación, aun cuando por diferentes motivos. Como se indicó anteriormente, en ocasiones las empresas eligen edificios patrimoniales como sedes por razones de prestigio o de relaciones públicas. El edificio es usualmente un monumento muy conocido y su conservación se puede presentar como una inversión en beneficio de la comunidad. En Europa y Estados Unidos, los centros históricos se convierten con frecuencia en lugares de moda para residentes de altos ingresos los que restauran los edificios para convertirlos en viviendas temporales o permanentes. Cartagena de Indias, en Colombia, es un ejemplo latinoamericano de esta motivación. La condición patrimonial de los edificios es utilizada en algunas ocasiones como factor de publicidad para desarrollos comerciales. En Estados Unidos, Quincy Market en Boston y The Cannery en San Francisco, son ejemplos de este enfoque publicitario.

Una revisión de las experiencias internacionales en conservación del patrimonio urbano ayuda a identificar enfoques factibles para promover la conservación sustentable del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe. El análisis que sigue está estructurado con base en una tipología fundada en dos variables. Una de ellas es el alcance de las intervenciones que distingue entre las experiencias que se centran en: la conservación de *edificios individuales*; la conservación de las *áreas históricas* que comprenden edificios y un conjunto coherente de espacios públicos; y el uso de la conservación de edificios y sitios del patrimonio urbano como factor desencadenante de procesos de *rehabilitación urbana* que benefician áreas más amplias (ver definiciones en el Cuadro 2). La segunda variable se refiere al tipo de intervención y distingue las experiencias según el grado de dependencia mutua entre

los actores públicos y privados para las actividades de conservación. En un extremo del espectro están el uso pasivo por parte del gobierno de las normas de *comando y control* para proteger áreas históricas, donde el sector público define normas y espera lograr su objetivo obligando a que los propietarios privados las acaten. El segundo grupo está formado por experiencias donde el gobierno proporciona *incentivos* para promover inversiones en conservación por parte de los propietarios. Un mayor grado de participación del sector privado aparece en aquellas experiencias basadas en el uso de *sociedades público-privadas* para emprender los proyectos de conservación del patrimonio urbano. Finalmente, en el otro extremo del espectro están las *inversiones directas del gobierno* en la conservación en las cuales el sector público asume el esfuerzo de inversión. El Cuadro 3 ubica los casos analizados en esta taxonomía de intervenciones.

Conservación de edificios individuales

La conservación de edificios individuales se centra principalmente en la restauración o reconstrucción de un monumento cultural. La exactitud histórica es crucial en este tipo de emprendimiento y el edificio es con frecuencia dedicado a usos públicos o como localización prestigiosa para instituciones privadas. Este enfoque cumple una función importante en las primeras etapas del esfuerzo de conservación, especialmente cuando grupos de ciudadanos luchan por preservar edificios importantes del flagelo de la especulación inmobiliaria. Con frecuencia conduce a proyectos que dependen en gran medida del financiamiento, los subsidios y las instituciones públicas, tanto en lo que se refiere a la ejecución de las obras de conservación como a la operación y mantenimiento del edificio. La justificación para la inversión se basa normalmente en el valor de "existencia" y "opción" del edificio⁴. Las razones para

⁴ El "valor de existencia" se conceptualiza como la voluntad de la población de dedicar recursos a asegurarse que el sitio puede ser visto por otros (en algunos casos las generaciones futuras) y el "valor de opción" es la disposición a dedicar recursos para asegurarse la opción de ver o utilizar el sitio en un

dedicar recursos públicos a estas inversiones es difícil de evaluar. Los instrumentos de que disponen los economistas para detectar preferencias individuales y de la comunidad tienen muchas limitaciones, y existe una carencia de mecanismos claros para que la comunidad exprese su consenso en relación con estos valores.

Este enfoque no asegura la viabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación debido a que, usualmente, el deteriorado entorno del edificio conspira contra la sustentabilidad de las inversiones al desincentivar la localización en él de actividades económicas dinámicas. Esto hace que este enfoque no atraiga la inversión comercial privada ya que no elimina el riesgo central de invertir en zonas deterioradas, es decir la incertidumbre sobre la demanda por edificios ubicados en zonas en plena decadencia.

Este enfoque puede ser válido para preservar algunos pocos edificios emblemáticos altamente valorados por las comunidades. Sin embargo, no constituye una política que sea sustentable a gran escala (ni siquiera en los países desarrollados) para resolver los problemas del extenso conjunto de edificios y sitios históricos en decadencia. Se trata de un enfoque de transición que puede aplicarse ante la ausencia del consenso social y madurez institucional que caracteriza las etapas posteriores de la evolución del esfuerzo de conservación en las que se dan enfoques más integrales, como los que se discuten en las secciones que siguen.

Conservación de áreas históricas

Para superar una de las fallas de la conservación individual este enfoque se centra en la conservación de varios edificios y espacios públicos que forman un conjunto coherente, ya sea funcional o histórico. La

ejecución de este tipo de proyectos en general requiere de recursos financieros significativos, en su mayor parte públicos (aun cuando en ocasiones se forman sociedades público-privadas), y la coordinación efectiva de numerosas instituciones públicas. En su mayor parte las intervenciones se justifican con base en el valor de existencia del patrimonio urbano, aunque también se subraya el impacto que tienen sobre el turismo. La racionalidad económica de estos proyectos es difícil de establecer dados los beneficios difusos que genera (aun cuando no sean necesariamente pequeños). Estos proyectos también plantean importantes desafíos institucionales dada la diversidad de actores involucrados y los largos plazos requeridos para llevar a cabo las inversiones. Existen numerosos ejemplos de programas para la conservación de áreas históricas los que serán analizados de acuerdo al tipo de instrumento utilizado: las intervenciones directas del gobierno, asociaciones público-privadas, regulaciones e incentivos y normas de comando y control.

Inversión directa del gobierno. La conservación de áreas históricas es un enfoque muy utilizado en Europa donde el gobierno asume el liderazgo. El ejemplo más interesante de este enfoque es la reconstrucción del centro histórico de Varsovia (Polonia) el cual fue totalmente destruido en la Segunda Guerra Mundial. Para los residentes de la ciudad esta zona tenía un valor histórico y cultural importante. Por este motivo, a principios del decenio de 1960 comenzó la cuidadosa reconstrucción de varias manzanas de edificios residenciales y cívicos. El patrimonio cultural de estos edificios era tal que, para asegurar una reconstrucción exacta, se emplearon antiguos mapas, dibujos, planos, fotos y hasta obras de Tintoretto.

La conservación de los centros históricos de Salvador (Bahía) en Brasil y Santo Domingo, en la República Dominicana, se llevó a cabo con la intervención y el financiamiento directo del sector público (Cuadro 4).

futuro. Estos conceptos tienen su origen en la economía ambiental y se les ha considerado útiles para la evaluación de las inversiones en el patrimonio cultural. Ver Pagiola, S. *"Economic Analysis of Investments in Cultural Heritage"* (Borrador), Washington, D.C., Banco Mundial, junio 1996.

CUADRO 4

Rehabilitación histórica en Salvador (Brasil) y Santo Domingo (República Dominicana)

Salvador (Bahía, Brasil). El Programa de Recuperación del Distrito Histórico de Salvador (el Pelurinho) se basó en una fuerte intervención oficial en una sección reducida del área céntrica. Desde 1993, una institución pública, el Instituto del Patrimonio Cultural e Histórico de Bahía, con financiamiento del gobierno del Estado, ha rehabilitado más de 300 edificios ubicados en 16 manzanas dentro del área céntrica de la ciudad de Salvador (zona que ha sido nombrada como patrimonio cultural mundial por la UNESCO). Utilizando las manzanas como unidad de rehabilitación, el Instituto ejecuta todas las obras tanto en propiedades públicas como privadas y ofrece a los arrendatarios la opción de obtener una compensación monetaria por desalojar el edificio. Hasta ahora, el Instituto ha logrado rehabilitar edificios y promover actividades de turismo y recreación. Sin embargo, no se ha producido una recuperación significativa de los costos de rehabilitación y tampoco ha ocurrido una diversificación importante de las actividades económicas y residenciales. Este enfoque consiguió resultados físicos a un costo considerable para el presupuesto público. Todavía no se ha probado su capacidad para promover la diversificación de las actividades económicas más allá del turismo y tampoco se sabe si los actuales usuarios estarán en capacidad de sustentar a largo plazo el esfuerzo.

Santo Domingo (República Dominicana). La Oficina de Conservación del Patrimonio siguió un enfoque similar al rehabilitar la parte histórica del centro de Santo Domingo. Combinando inversión pública en infraestructura y restauración de edificios con la aplicación estricta de normas de conservación, logró reconstruir la Ciudad Colonial del siglo XVII. Aun cuando logró restaurar edificios monumentales y establecer museos de primera categoría, no ha sido fácil atraer la inversión privada requerida para diversificar las actividades económicas. Según los inversionistas privados las regulaciones son excesivas (restricciones en el uso de los edificios y el mejoramiento del acceso vehicular a la Ciudad Colonial), y limitan el flujo de inversiones a la zona. Otros factores que impiden el desarrollo son deficiencias en el suministro de electricidad y el sistema de drenaje, al igual que los complejos arreglos institucionales para el control del desarrollo que actualmente comparten el Patronato, la Oficina de Conservación del Patrimonio y la Municipalidad. El mantenimiento de los edificios y espacios públicos restaurados está totalmente en manos del gobierno central el cual aporta en forma regular recursos para cubrir estos gastos. Este arreglo no garantiza la sustentabilidad de largo plazo del esfuerzo de conservación ni la distribución equitativa de sus costos entre los beneficiarios.

Sin embargo las intervenciones públicas que caracterizan estos casos son difíciles de sostener en la magnitud necesaria para conservar el gran número de edificios históricos existentes. Además, enfrentan complejos desafíos para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del proceso de conservación. Estos programas no sólo encuentran dificultades para obtener el gran volumen de los recursos públicos requeridos para mantener los sitios, sino que no contribuyen a revitalizar de forma significativa la economía de los distritos históricos, requisito necesario para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación. Atrajeron solo un número limitado de actividades económicas privadas en su mayoría vinculadas al turismo cultural o la recreación. En el caso de Santo Domingo, la intervención pública y las normas de conservación tienden a desplazar la inversión privada en tanto que en Salvador, las actividades de turismo y recreación desplazaron a los residentes y artesanos que vivían y trabajaban en el centro histórico en detrimento de la diversificación de actividades económicas que se necesita para sustentar el esfuerzo de conservación.

Asociaciones público-privadas. Para conservar el centro histórico de Bolonia (Italia), la Municipalidad, respaldó la adaptación de edificios para uso residencial y comercial mediante acuerdos con propietarios e inversionistas. Después de adoptar un plan de conservación para el área e invertir en la rehabilitación del espacio público y los servicios urbanos, la Municipalidad contribuyó a financiar la rehabilitación de edificios comerciales y residenciales de significación histórica a cambio del compromiso de mantener en ellos a los arrendatarios y actividades económicas originales. Este es uno de los pocos casos en que la rehabilitación de un centro histórico logró mantener una proporción importante de sus ocupantes originales⁵ (una discusión

⁵ Bandarín, Francesco. The Bologna Experience: Planning and Historic Renovation in a Communist City en Appleyard, Donald (Ed.) *The Conservation of European Cities*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1979 (pp.178-202).

más detallada de una de las formas de asociación público-privadas, las sociedades mixtas y corporaciones, se encuentra el análisis de los casos de Barcelona y Washington).

Regulaciones e incentivos. Las regulaciones e incentivos pueden usarse tanto para promover la conservación por parte del sector privado o, de manera preventiva, para alentar la conservación privada y prevenir la decadencia de las zonas históricas. Junto con dictar normas de conservación para proteger edificios de interés en áreas específicas, el sector público también otorga exenciones tributarias, subsidios directos o derechos especiales a los propietarios de los edificios afectados. Los subsidios compensan la pérdida de ingresos o los gastos extraordinarios que representan el cumplimiento de las regulaciones de conservación. El uso de incentivos tributarios como mecanismo de promoción de la participación privada en la conservación ha tenido particular éxito en Estados Unidos. El Programa Federal de Incentivos Tributarios para la Preservación Histórica otorga rebajas del impuesto a la renta por montos equivalentes al 20% de gastos certificados en conservación de edificios incluidos en el Registro Nacional de Sitios Históricos y de 10% para edificios no residenciales construidos antes de 1936. Los incentivos tributarios pueden ser transados convirtiéndose de hecho en contribuciones en efectivo a los propietarios e inversionistas en conservación de edificios históricos.

Los derechos especiales —como la opción de transferir los derechos de desarrollo del sitio del edificio protegido a otros terrenos— reducen la presión para re-desarrollar los terrenos donde se encuentren los edificios patrimoniales. Este enfoque requiere de significativos recursos institucionales (para concebir y aplicar las regulaciones) y sobrecarga el presupuesto de las entidades públicas que financian los subsidios.

Mediante una combinación de regulaciones e incentivos, la ciudad de Edimburgo (R.U.) logró preservar la sección renacentista del centro histórico (Georgian New Town). Los propietarios de los edificios históricos registrados no pueden introducir cambios estructurales o cosméticos en los edificios y, en compensación, reciben asistencia técnica gratuita y reducciones de impuestos de parte

de la ciudad⁶. Estas medidas son complementarias a la inversión directa en edificios históricos específicos emprendida por el Patronato Nacional (National Trust), una organización no gubernamental con financiamiento privado establecida para promover la conservación de los edificios históricos. En este caso, la combinación de regulaciones y subsidios ha tenido éxito en un contexto caracterizado por bajas presiones de desarrollo inmobiliario en el centro histórico, recursos suficientes para cubrir los subsidios y el permanente apoyo público al esfuerzo de protección.

Normas de comando y control. La Municipalidad de Cartagena de Indias (Colombia) ha puesto en vigencia un detallado plan de conservación de los edificios históricos localizados en el interior de la ciudad amurallada. El plan, concebido para regular las inversiones privadas, es complementario a las inversiones públicas en rehabilitación de las murallas y la conservación de los espacios públicos. Al convertirse Cartagena en un balneario de moda, la demanda privada de casas históricas atrajo la inversión privada no subsidiada para conservar muchos edificios en el centro histórico. Algunos inversionistas privados que restauran casas históricas y las convierten en viviendas de vacaciones e instalaciones turísticas, resienten las rígidas normas de conservación basadas en un conjunto restringido de intervenciones permitidas según el tipo de edificio. No está claro si, en efecto, estas limitaciones desalentaron la inversión privada en las secciones más demandadas de la ciudad amurallada. Sin embargo, las normas han logrado hasta ahora preservar el carácter de todas las áreas, incluyendo aquellas que albergan a familias locales de medianos ingresos. La administración profesional del plan se ha debilitado en los últimos años, reduciéndose así su capacidad de continuar la

⁶ El Patronato de Renovación de la Ciudad Vieja de Edimburgo, una organización privada, colabora en la aplicación de las normas proporcionando asistencia técnica a los propietarios. El Patronato produce publicaciones técnicas como el *Edinburgh Streetscape Manual* y *Old Town Technical Guidance for Shop Improvements*.

preservación de los monumentos del centro histórico⁷.

Conservación del patrimonio urbano como parte de la rehabilitación

El enfoque más reciente en conservación del patrimonio urbano enfatiza el papel que la conservación de los edificios patrimoniales puede desempeñar en impulsar la rehabilitación de las áreas urbanas donde se localizan, proporcionando con ello una justificación adicional para los gastos de conservación. El enfoque descansa en la restauración y la adaptación de edificios históricos para usos público o privado (complementados con mejoramiento en el espacio público y las infraestructuras) con el fin de generar externalidades positivas que atraigan actividades económicas a las áreas circundantes contribuyendo a la autosustentación del proceso. La conservación de los edificios del patrimonio se financia ya sea con fondos públicos o mediante operaciones conjuntas con inversionistas privados. La efectividad de este enfoque requiere de un compromiso de largo plazo por parte de los inversionistas públicos y privados y la construcción de efectivas asociaciones entre ellos. El cofinanciamiento de inversiones requiere de cambios en las modalidades tradicionales de asignación de recursos públicos, incluyendo la aceptación de modalidades de toma de decisiones propias del sector privado, así como la disposición a correr riesgos en el uso de fondos públicos.

Dos ejemplos significativos del uso de sociedades público-privadas para lograr objetivos públicos de restauración de sectores históricos deteriorados son las ciudades de Barcelona (España) y Washington, D.C. (EE.UU.) (Cuadro 5). Como se planteaba anteriormente, la Municipalidad de Quito (Ecuador), con asistencia del Banco, está usando un enfoque similar al de

Barcelona para rehabilitar su centro histórico.

Las intervenciones públicas como catalizador de la inversión privada constituyen la característica dominante de los casos analizados. Los planes maestros y la presencia de corporaciones públicas son señas inequívocas del compromiso a largo plazo del gobierno con la rehabilitación de la zona lo cual, a su vez, es un elemento clave para atraer la inversión privada. El plan maestro proporciona seguridad respecto a la naturaleza del desarrollo futuro en la zona, reduciendo los temores de inversionistas privados sobre futuros desarrollos que pudieran poner en peligro el valor de las inversiones inmobiliarias (esta es una inquietud no sólo de los compradores sino también de los financistas preocupados por el valor de las garantías). Las corporaciones, o las compañías de capital mixto, asumen parte del riesgo de negocio, el cual tiende a ser alto en las etapas iniciales del proceso de conservación. Más aún, las corporaciones también prestan servicios de banco de tierras al consolidar lotes desarrollables, una actividad que facilita la inversión privada, dado que estos inversionistas no tienen una ventaja comparativa para realizar estas funciones. Una característica importante de este enfoque es que aprovecha las sinergías que existen entre la conservación del patrimonio y la rehabilitación urbana.

Mientras la conservación del patrimonio mejora las posibilidades de éxito de la rehabilitación urbana, los beneficios económicos y sociales del proceso de rehabilitación ayudan a justificar gastos incurridos de conservación.⁸

⁷ Para una discusión más detallada de la participación privada en la conservación de edificios históricos en Cartagena, ver E. Rojas, *El sector privado en la conservación de centros históricos: un análisis de tres casos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C., noviembre de 1998.

⁸ La rehabilitación de áreas deterioradas contribuye a mejorar la eficiencia funcional de la ciudad, al hacer uso pleno del capital físico invertido en estas áreas y reducir los costos de transporte.

CUADRO 5

Sociedades público-privadas. Los casos de Barcelona (España) y Washington, D.C. (EE.UU.)

La ciudad de **Barcelona (España)** ha despertado interés internacional con su enfoque para rehabilitar y conservar secciones deprimidas de su centro histórico a través de sociedades público-privadas. Como parte de un amplio programa de modernización, la Municipalidad de Barcelona desarrollo un Plan Estratégico que, entre muchas intervenciones convenidas con la comunidad y el sector privado, incluyó la rehabilitación de vecindarios deteriorados en el centro histórico y sus alrededores. El enfoque adoptado descansa en el impacto catalizador de inversiones públicas sobre la inversión privada. El mejoramiento de los servicios urbanos y del espacio público generan atractivos para la inversión privada. Donde fue posible, los servicios urbanos fueron instalados en edificios históricos adaptados para ese uso y se otorgó asistencia a los propietarios privados para que restauraran inmuebles históricos. Aprovechando su larga experiencia en la operación de sociedades de capital mixto para promover proyectos en asociación con el sector privado, la municipalidad emprendió un programa destinado a mejorar las condiciones de vida en el centro histórico. Los socios privados aportaron a la compañía de capital mixto capitales y experiencia en el desarrollo inmobiliario. Por su parte, la municipalidad contribuyó con los terrenos y la coordinación de servicios públicos. La participación en las empresas mixtas permitió a la municipalidad captar parte de la plusvalía generada por la conservación. Utilizando recursos de programas nacionales y regionales de apoyo a la vivienda de bajos ingresos, las empresas de capital mixto lograron retener en las zonas rehabilitadas una porción importante de residentes de ingresos bajos y medianos. Los edificios restaurados también proporcionaron espacio para artesanos y pequeños comerciantes financiados parcialmente con subsidios cruzados de los emprendimientos comerciales.

En Washington, D.C. (EE.UU), la Corporación de Desarrollo de la Avenida Pensilvania utilizó sociedades público-privadas para alcanzar el objetivo público de restaurar la zona en torno de la Avenida Pensilvania a fin de realzar su función urbana como vínculo espacial entre la Casa Blanca y el Congreso. Un instrumento importante para atraer inversionistas privados fue el plan maestro para la zona concebido por la Corporación en consulta con el Departamento de Planificación del Distrito de Columbia y la comunidad. Como en el caso de Barcelona, el plan formuló una visión a largo plazo del desarrollo previsto para la zona, en tanto que la concurrencia de los actores públicos y privados en su aprobación, dió garantías de su estabilidad a largo plazo. Esta característica del plan fue particularmente importante para los primeros inversionistas a quienes garantizó que las futuras inversiones preservarían el valor de los activos inmobiliarias que estaban construyendo. Otra característica que atrajo a los inversionistas fue la capacidad de la Corporación de consolidar parcelas desarrollables de terreno a partir de los fragmentados patrones de propiedad de la tierra. Mediante la adquisición de terrenos y la participación de los terratenientes en sociedades, la Corporación ayudó a los inversionistas a adquirir lotes del tamaño mínimo requerido para asegurar la factibilidad de los proyectos. Con financiamiento de transferencias federales para inversión en infraestructura y espacios públicos y préstamos de la Tesorería para la adquisición de tierras y otros gastos, la Corporación logró recuperar sus gastos reembolsables y alcanzó la mayor parte de sus objetivos al fines de su mandato de 25 años y fecha de cierre obligatoria en 1996.

GENTRIFICATION⁹

La rehabilitación de los distritos históricos atrae nuevos residentes y actividades económicas, lo que sube el precio de la tierra y de los edificios. Este proceso, más conocido como *gentrification*, beneficia los ingresos municipales y a los propietarios de la tierra e impulsa las actividades económicas en el área. Pero, a su vez, tiende a desalojar de la zona a familias de bajos ingresos y actividades económicas menos rentables. Poderosas fuerzas del mercado influyen sobre este proceso en tanto los edificios y terrenos son puestos en sus usos más rentables por propietarios y promotores inmobiliarios. Más aún, el proceso de *gentrification* atrae actividades económicas (por ejemplo, el comercio, la recreación y el turismo) que aumentan la demanda de espacio en el centro histórico y mejoran la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación.

Este proceso (*gentrification*) afecta en forma negativa a los miembros más pobres de la comunidad quienes pierden acceso a viviendas de bajo costo relativo y a las oportunidades económicas y sociales de una ubicación céntrica. Consideraciones de equidad requieren la mitigación de estos efectos sociales, lo que se facilita cuando existen programas públicos nacionales que apoyan la construcción de viviendas para personas de bajos ingresos y la creación de microempresas. La expulsión de residentes de bajos ingresos puede alcanzar un nivel tal que ponga en peligro el respaldo político a la conservación y rehabilitación de la zona histórica. En sólo un número reducido de casos se ha mitigado este problema a satisfacción de los residentes locales (Bologna, en Italia, y Barcelona, en España). En ambos casos, la intervención llevó a grandes subsidios públicos, un precio que no muchos países pueden pagar.

La Empresa de Capital Mixto del Centro Histórico de Quito está rehabilitando edificios para uso residencial con base en un estricto control de costos y con subsidios directos del Gobierno Central otorgados en el marco

⁹ Palabra inglesa derivada de *gentry*, nombre que se aplica a la burguesía inglesa, y que denota la migración de personas de clase media a zonas recientemente renovadas de las ciudades.

de la Política Nacional de Vivienda implantada con asistencia del Banco. El programa ha logrado retener más del 75% de los residentes originales de un edificio rehabilitado y está extendiéndose a otros edificios bajo un plan de rehabilitar mil viviendas en un periodo de tres años. La Empresa espera recuperar los fondos invertidos por medio de pagos provenientes de los ahorros de las familias beneficiarias, préstamos hipotecarios otorgados por el Banco de la Vivienda y el subsidio¹⁰.

OPCIONES PARA PROMOVER LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO EN AMÉRICA LATINA

La experiencia internacional en conservación del patrimonio urbano demuestra que existen tres caminos principales para promover los cambios necesarios para asegurar la sostenibilidad del esfuerzo de conservación.

Primero, para cambiar la percepción del papel que juega la conservación del patrimonio urbano en la preservación de la identidad cultural, es necesario incluir una gran diversidad de actores sociales. Además de las instituciones de gobierno y las élites culturales, también deben incluirse las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de base comunitaria, organizaciones no gubernamentales, alianzas cívicas, partidos políticos), los inversionistas inmobiliarios y el público en general. Un enfoque eficiente para alcanzar este propósito es la promoción de *la conservación a través de normas e incentivos*, enfoque que hace uso de los escasos medios del gobierno para promover el uso de recursos privados y ampliar el alcance del esfuerzo de la conservación a niveles conmensurables con la magnitud del patrimonio a conservar.

¹⁰ Para una discusión más detallada del caso de Quito, ver E. Rojas, *El sector privado en la conservación de centros históricos: un análisis de tres casos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C., octubre de 1998.

Segundo, para promover una visión más proactiva del papel de la conservación del patrimonio urbano en el desarrollo urbano, los gobiernos pueden hacer uso de las sinergias que existen entre la conservación del patrimonio y la rehabilitación urbana. El uso de la conservación del patrimonio urbano como *catalizador de la rehabilitación urbana* aumenta el impacto de la conservación ampliando su legitimidad y sustentabilidad de largo plazo. Las experiencias internacionales analizadas indican que la conservación del patrimonio puede utilizarse para impulsar la rehabilitación urbana y que los beneficios de rehabilitación ayudan a respaldar la conservación. Esta complementariedad aumenta el atractivo de este enfoque para los gobiernos, las comunidades, los inversionistas inmobiliarios y las instituciones crediticias.

Tercero, para promover las reformas institucionales y operativas que se requieren para asegurar la asignación eficiente de recursos públicos y la sustentabilidad a largo plazo de la conservación del patrimonio urbano, es necesario cambiar las prioridades para poder pasar de la conservación de edificios individuales enteramente financiada por el gobierno a *la conservación de áreas*

históricas con participación del sector privado. La conservación integral de áreas históricas aumenta en gran medida las posibilidades de que los monumentos históricos, edificios y espacios públicos retengan de modo permanente sus características estructurales, estilísticas y funcionales sin la necesidad de nuevas inversiones. La plena participación del sector privado en la formulación de prioridades, la definición de los planes de conservación, el financiamiento y ejecución de las obras de conservación y, en última instancia, en la ejecución de las inversiones y en la operación y el mantenimiento de los monumentos, no sólo garantiza la sustentabilidad del esfuerzo sino que también libera al gobierno de gran parte de la carga que involucran las actividades de conservación.

Estas conclusiones establecen el marco de referencia para la siguiente sección de este documento que analiza las opciones que tiene el Banco para apoyar la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe a través de sus programas de crédito e instrumentos no reembolsables de cooperación para el desarrollo.

Opciones para el respaldo del Banco a la conservación del patrimonio urbano

ENFOQUE GENERAL

De acuerdo con sus mandatos, el Banco respalda programas y proyectos que promueven el desarrollo económico y social. El análisis de la problemática del patrimonio urbano y la revisión de los enfoques más eficientes para promover su conservación de forma sostenible, indica que existe una oportunidad única para el Banco. Esta oportunidad surge de respaldar proyectos que promueven una asignación más racional de los recursos públicos dedicados a la conservación y que transfieren parte del esfuerzo de lograr este objetivo público a otros actores sociales facilitando la participación del capital y capacidad administrativa privada en este esfuerzo. El primer objetivo aumenta el impacto de los escasos recursos públicos y el segundo alienta la sustentabilidad de largo plazo del esfuerzo. Este enfoque lleva al Banco a centrarse en operaciones que impulsan el esfuerzo de conservación hacia una tercera etapa de desarrollo, es decir, al establecimiento de procesos sustentables de conservación del patrimonio basados en contribuciones de todos los actores sociales pertinentes. Los proyectos que concretan estos objetivos coinciden plenamente con los mandatos del Banco.

Según este enfoque, el Banco no debería proporcionar financiamiento para la conservación de edificios individuales. La conservación de estos monumentos culturales, aun cuando represente el deseo de la sociedad de preservar un artefacto por su valor testimonial, se vería más eficientemente financiada a través de impuestos o donaciones privadas, mecanismos que expresan mucho mejor las preferencias de la comunidad de asignar recursos a este propósito. En el caso de ser llamado a financiar este tipo de proyectos, la única razón para la participación del Banco, y sólo como excepción, sería como apoyo financiero a los gobiernos, anticipando flujos de impuestos o contribuciones privadas para llevar a cabo obras urgentes de preservación de monumentos importantes. Como institución de crédito de último recurso, el Banco debe utilizar su influencia para

promover las reformas que garanticen la sustentabilidad a largo plazo de las actividades de conservación del patrimonio incluyendo: promover reformas legislativas con el objeto de establecer mecanismos institucionales sostenibles para la conservación de monumentos históricos y culturales, alentar la participación privada en el financiamiento y ejecución de las actividades de conservación, y promover la apropiación local del esfuerzo de conservación del patrimonio urbano.

La discusión en la sección anterior indica que hay tres enfoques que contribuyen al establecimiento de procesos sostenibles de conservación del patrimonio con base en las contribuciones de todos los actores sociales y que, por lo tanto, reúnen las condiciones para financiamiento por parte del Banco en esta etapa de su participación en el esfuerzo de conservación. Estos enfoques son: la conservación de áreas históricas con amplia participación del sector privado, dada su capacidad demostrada de generar proyectos que son sostenibles a largo plazo; la conservación del patrimonio como promotor de procesos mayores de rehabilitación urbana debido a los beneficios generalizados de desarrollo urbano que genera y la promoción de la conservación mediante incentivos y regulación, en lo que es un enfoque que transfiere una importante parte del esfuerzo de conservación al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil.

El resto de este documento analizará el alcance de los enfoques recomendados. La adopción de un enfoque u otro —y la capacidad de este enfoque para lograr los objetivos establecidos— dependerá de las condiciones del sector en cada país o localidad. Por lo tanto, el diálogo del Banco con los prestatarios y los organismos ejecutores debe basarse en una comprensión de los problemas sectoriales y en un conocimiento técnico de las limitaciones y oportunidades derivadas del ambiente regulatorio e institucional existente. Estos temas deben abordarse en los estudios sectoriales básicos requeridos para iniciar el diálogo. Las pautas

para los estudios sectoriales básicos se desarrollan en la sección siguiente. El Anexo contiene pautas para la preparación de proyectos en el marco de los tres enfoques recomendados. En él se explican los objetivos, campos de actividad y criterios para la identificación y evaluación de proyectos pertenecientes a cada uno de los enfoques.

TRABAJO SECTORIAL BÁSICO

Temprano en la etapa de identificación de proyectos, el Banco necesita un análisis de la situación actual del esfuerzo de conservación y su efectividad en la concreción de los objetivos sectoriales del gobierno solicitante de los fondos. Tres aspectos del problema deben abordarse con prioridad. Estos son el análisis de las actividades de conservación del patrimonio y su ejecución, incluyendo la definición de prioridades de conservación; el ambiente regulatorio para el sector y su impacto en la disposición del sector privado a participar en la conservación del patrimonio urbano, y la capacidad de la estructura institucional para emprender las tareas que se derivan de ejecutar los enfoques de conservación del patrimonio urbano promovidos por el Banco.

Estudios y prioridades sectoriales

La primera etapa en la definición de un enfoque factible para desarrollar la conservación del patrimonio urbano es determinar la magnitud del problema. El número, el valor cultural, estado de conservación y ubicación de los monumentos a ser conservados son factores cruciales del enfoque que se vaya a aplicar. Por ejemplo, los países con un gran número de monumentos dispersos en muchos lugares, pueden encontrar más conveniente descentralizar las actividades de conservación del patrimonio traspasándolas a las autoridades locales en vez de promover su administración centralizada que pudiera ser conveniente en países con un número menor y más concentrado de monumentos. Si la obsolescencia física afecta gravemente a monumentos claves quizá sea más eficiente un enfoque más dinámico —centrado en intervenciones de preservación— que las actividades de adaptación y reciclaje de base comunitaria, las cuales son adecuadas para garantizar la conservación sustentable de edificios

mejor mantenidos.

La formulación del enfoque depende en gran medida de las prioridades. La determinación de éstas, en lo que se refiere a la conservación del patrimonio urbano, es una tarea compleja, muy sensible a manipulaciones políticas y sesgos profesionales o favoritismo local. La legitimidad del esfuerzo de conservación reside en la determinación consensual de las prioridades. La comunidad entera debe estar convencida de que las prioridades definidas representan sus propias prioridades o, al menos, son el resultado de un acuerdo razonable con otros interesados. El enfoque elegido debe permitir flexibilidad para introducir cambios en prioridades que puedan surgir como resultado de nuevos conocimientos o cambios en la valuación social del patrimonio.

El conocimiento logrado, y las prioridades que se definan, dan el fundamento al enfoque de conservación del patrimonio urbano en el país, región o ciudad específica bajo estudio. Según sean las circunstancias, este enfoque puede ser uno de los respaldados por el Banco, una combinación de éstos, o un enfoque diferente que sea consecuente con aquellos avalados por el Banco.

Ambiente regulatorio

La ejecución del enfoque elegido puede ser apoyada u obstaculizada por las normas y políticas de conservación del patrimonio en vigencia. Como se mencionó anteriormente, las leyes de conservación erróneamente concebidas hacen más daño que bien a la conservación del patrimonio urbano al desalentar el mantenimiento de los edificios. Un efecto similar puede ser causado por otras legislaciones no vinculadas directamente a la conservación del patrimonio; por ejemplo, las leyes de protección de inquilinos que reducen las rentas que los propietarios pueden extraer de los edificios, incluidos los que se desea conservar. El impacto de estas regulaciones debe ser analizado en las primeras etapas del ciclo de preparación de proyectos y se deben negociar las reformas necesarias. Con frecuencia, las reformas del ambiente regulatorio contribuyen de forma significativa al logro de los objetivos del gobierno. Por ejemplo, un sistema bien concebido de incentivos tributarios puede ser una forma eficiente de asignar los recursos públicos (los incentivos)

y de usar estos recursos para atraer más inversiones privadas a la conservación del patrimonio urbano.

Auditoría institucional

Intervenciones eficientes en conservación del patrimonio urbano requieren de esfuerzos coordinados de una variedad de instituciones públicas y privadas, nacionales y locales. Como ya se dijo, las instituciones de conservación en América Latina y el Caribe presentan muchas debilidades técnicas, operativas y financieras. Los problemas institucionales pueden impedir la ejecución del enfoque elegido y obstaculizar la ejecución de proyectos. Una auditoría institucional puede detectar estos problemas y sugerir soluciones cuya ejecución pueda ser incorporada en las operaciones financiadas por el Banco. La auditoría institucional debe diseñarse para detectar temprano estas limitaciones, ofrecer recomendaciones técnicas de diseño y proporcionar estimados del costo de las reformas institucionales y las actividades de fortalecimiento institucional.

ENFOQUES PARA PROMOVER LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO CON OPERACIONES DEL BANCO

Con base en los estudios y prioridades definidas en el Trabajo Sectorial Básico se puede definir un enfoque de conservación del patrimonio urbano adecuado a las necesidades locales. Este enfoque define el marco de referencia para la selección y desarrollo de proyectos. Esta sección analiza el alcance de los proyectos que se pueden generar en el marco de cada uno de los enfoques estratégicos recomendados.

Conservación de áreas históricas con participación del sector privado

El enfoque de promover la *conservación de áreas históricas* (en contraposición a la conservación de monumentos individuales) se centra en intervenciones en varios edificios y espacios públicos que formen un conjunto histórico funcional o coherente. Las experiencias internacionales muestran que este enfoque refuerza la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación y que es un tipo de intervención que

tiene más probabilidades de atraer el interés del sector privado que la conservación de edificios en forma aislada. La lógica de asignar recursos públicos al financiamiento de este tipo de intervención se basa en la prioridad que otorga la comunidad a la conservación del área designada. Sin embargo, la forma como se usan los recursos públicos tiene incidencia directa en la sustentabilidad a largo plazo de estos emprendimientos. Los casos de Salvador y Santo Domingo analizados con anterioridad sugieren que los proyectos de preservación de áreas históricas, cuando se basan exclusivamente en recursos del gobierno, son difíciles de sostener en el largo plazo. Por esta razón, el Banco debe promover la *amplia participación del sector privado* en el financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de las obras de conservación¹¹.

¹¹ La Municipalidad de Recife (Brasil) consiguió cierto éxito en atraer la inversión privada a la rehabilitación y conservación de un sector del centro histórico de la ciudad. Los recursos municipales se utilizaron para mejorar los espacios públicos (repavimentación de calles, mejoramiento de la iluminación, el mobiliario urbano y la infraestructura) y para rehabilitar edificios seleccionados (que habían sido adquiridos previamente por la Municipalidad) dentro de las áreas designadas. Los edificios rehabilitados fueron arrendados a inversionistas privados los cuales convirtieron la zona (la rua Bon Jesus) en un centro de diversión de moda que sirve a toda la región metropolitana. El éxito de los primeros empresarios atrajo más inversión privada para la rehabilitación de otros edificios en la zona. La expectativa de futuras inversiones en el área también alienta el interés privado motivando un alza en el valor de los terrenos y los arriendos. En la actualidad, la inversión original pública es menos de un tercio de la inversión total en la zona. Esta proporción podría cambiar en un futuro cercano en la medida en que la Municipalidad invierta más recursos para ampliar el área conservada. Mendes-Zancheti, S. y Lacerda, N., *Desempenho do plano de revitalizacao do Barrio de Recife: o caso de polo do Bom Jesus*, Recife 1997 (mimeo). Véase también el documento de E. Rojas, *El sector privado en la conservación de centros históricos: un análisis de tres casos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C. 1998.

La ejecución efectiva de este enfoque exige el compromiso a largo plazo de parte de los inversionistas, tanto públicos como privados, y la creación de alianzas efectivas que aprovechen recíprocamente sus aspectos positivos, en especial las facultades regulatorias del sector público y su capacidad de asumir parte de los riesgos, así como el conocimiento del mercado inmobiliario y experiencia en la ejecución eficiente de proyectos del sector privado. Como se indicó anteriormente, para forjar una colaboración efectiva, los socios necesitan cambiar sus formas tradicionales de operar. El cofinanciamiento público de las inversiones requiere cambios en el enfoque tradicional respecto al uso de recursos públicos incluyendo la aceptación de estilos de toma de decisiones parecidos a los del sector privado y la disposición a correr riesgos en lo que se refiere al uso de los fondos públicos. La participación del sector privado en la conservación del patrimonio urbano exige un nuevo enfoque sobre la evaluación de riesgos y definición de precios, así como la disposición a embarcarse en proyectos que tardan en proporcionar dividendos.

La conservación como catalizador de la rehabilitación urbana

La conservación del patrimonio urbano como catalizador de la rehabilitación urbana es el enfoque que ofrece el mayor potencial para generar proyectos financiables por el Banco. La experiencia demuestra que existen sinergias entre estos procesos, las que involucran un doble efecto. Por una parte, las inversiones en conservación de edificios patrimoniales y en la rehabilitación de la infraestructura y servicios públicos urbanos en centros históricos, generan atractivos para los inversionistas privados que perciben oportunidades de ganancias al aprovechar la ubicación central de la zona y su atractivo para ciertos segmentos del mercado inmobiliario. Por otra, la inversión privada y la reactivación de las actividades residenciales y comerciales en las zonas históricas céntricamente situadas, resultan en un uso más eficiente del área urbana construida (por ejemplo, reducen los costos de transporte). Los beneficios económicos de esta

recentralización ayudan a justificar la inversión en la conservación del patrimonio y, por su parte, los centros históricos revitalizados contribuyen a la sustentabilidad del esfuerzo.

Los programas de rehabilitación urbana basados en la conservación del patrimonio abren la posibilidad de cooperación productiva entre los sectores público y privado para lograr metas que ninguno de ellos puede concretar de modo independiente. La alianza público-privada para ejecutar estos proyectos proporciona garantías recíprocas que son necesarias para el éxito. El sector público propicia la creación del ambiente regulatorio estable que requiere la inversión privada, incluyendo la adopción de un plan maestro para el área que proporcione a los inversionistas un contexto predecible de desarrollo urbano. Otra contribución pública es la facultad que tienen las corporaciones públicas o autoridades locales para consolidar tierra y su disposición a asumir parte del riesgo inicial de los proyectos. El mejoramiento del espacio y los servicios públicos urbanos son otra contribución del sector público a esta asociación. Los socios privados aportan la experiencia comercial y el conocimiento de los mercados inmobiliarios que aumentan la probabilidad de éxito comercial de los proyectos y mejoran la sustentabilidad de largo plazo de estos emprendimientos.

Factores de éxito son el compromiso político dinámico y sostenido (el cual es resultado de la voluntad decidida de la comunidad local de invertir en la conservación de su patrimonio urbano) así como un sector privado valiente y dispuesto a invertir en empresas de riesgo, con la expectativa de obtener altos retornos. Se requiere de un esfuerzo concertado para controlar los impactos sociales de la *gentrification*. Las políticas de vivienda para familias de bajos ingresos del gobierno central así como los planes de promoción de empleo (cuando se dispone de ellos de parte de gobiernos nacionales o regionales) ayudan a la solución de los problemas. La ausencia de estas políticas y programas es una limitación importante para la solución equitativa de los efectos secundarios de la *gentrification*.

Al ayudar a financiar los proyectos de conservación del patrimonio urbano que tengan un impacto directo en la promoción de la rehabilitación de zonas urbanas

deprimidas, el Banco estará contribuyendo a apoyar la aceleración del proceso de desarrollo económico y social. Al participar en este tipo de operaciones el Banco no sólo estaría contribuyendo a mejorar la eficiencia del esfuerzo de conservación sino que también estaría: promoviendo el uso eficiente de activos (infraestructura, edificios, espacios públicos) que de lo contrario, quedarían sin mayor utilización; proporcionando servicios urbanos y promoviendo actividades económicas en las comunidades; y promoviendo la participación del sector privado en el logro de los objetivos de conservación. Estos proyectos también contribuyen a la recentralización de las ciudades, vale decir, promueven el retorno de poblaciones y actividades económicas a las zonas centrales postergando de esta manera la necesidad de extender servicios a los suburbios y reduciendo los costos de transporte. Más aún, el financiamiento del Banco puede ser crucial en hacer que estos proyectos sean factibles dado el escaso desarrollo de los mercados locales de capital y el hecho de que los proyectos de rehabilitación urbana requieren financiamiento de largo plazo. Como ocurre con otras inversiones inmobiliarias, una vez establecidas, los proyectos de rehabilitación urbana se hacen más atractivos para los inversionistas privados y adquieren impulso propio. Sin embargo, los patrocinadores iniciales deben estar en capacidad de soportar un largo proceso de maduración característica que permite a este proyecto beneficiarse del tipo de financiamiento a largo plazo que el Banco puede proporcionar.

La conservación de edificios y sitios patrimoniales a través de la regulación y los incentivos

El Banco puede cooperar en la definición y puesta en vigencia de enfoques de conservación del patrimonio urbano orientados a impedir el deterioro de edificios y espacios públicos induciendo su conservación y mantenimiento por parte de los propietarios privados, los promotores inmobiliarios o los usuarios, mediante regulaciones e incentivos. Este enfoque puede promoverse como una opción independiente cuando

el patrimonio urbano esté relativamente bien conservado. En este caso, se trata de una opción eficiente para impedir el deterioro. El enfoque también puede incorporarse a proyectos basados en uno de los otros enfoques sugeridos en este documento. En este caso, la aplicación de regulaciones e incentivos para promover la conservación son necesarias para garantizar la conservación de largo plazo del patrimonio y compensar a los propietarios de los inmuebles por los gastos extraordinarios que significa el mantenimiento de edificios patrimoniales.

El impacto social de este enfoque es significativo al promover la apropiación comunitaria en el esfuerzo de conservación y asegurar la permanencia de actividades económicas y residenciales tradicionales en las áreas históricas. Su impacto sobre el desarrollo económico surge de la conservación y uso del capital físico existente y del hecho de que se eviten costosas obras de rehabilitación. Sin embargo, este enfoque traslada el peso del financiamiento a las instituciones que patrocinan los incentivos, afectando de esta forma sus gastos recurrentes.

DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y provocar el interés del sector privado se necesitan reformas al marco institucional de conservación del patrimonio urbano. Con frecuencia, las reformas propiciadas por el Banco son la contribución más permanente de su participación en algún sector. Tres áreas deben ser analizadas al definir un enfoque de conservación y sus mecanismos de ejecución: las normas que rigen las intervenciones públicas y privadas en el sector, las instituciones involucradas y los incentivos que se pueden usar.

El marco regulatorio

Con respecto a las normas que rigen las actividades de conservación hay dos niveles de leyes, disposiciones y prácticas que deben investigarse y, de ser necesario, reformarse. Primero, aquéllas orientadas directamente a promover la conservación, es decir leyes, regulaciones,

políticas y prácticas que gobiernen las actividades e inversiones en conservación del patrimonio urbano. Como se analizó anteriormente, las regulaciones mal concebidas pueden tener un impacto negativo sobre la conservación. La regla de oro para el diseño de regulaciones de conservación exitosas incluye lograr un equilibrio entre las restricciones impuestas a los derechos de desarrollo privado de los edificios preservados y los incentivos, ya sea monetarios (ver sección sobre subsidios) o no monetarios (como prestigio y reconocimiento social), que se les extiende.

También importantes son las regulaciones indirectas —normas que, aunque dirigidas a otros propósitos, tienen un impacto sobre la conservación del patrimonio urbano— como por ejemplo, disposiciones sobre el uso de la tierra, normas para la protección de los inquilinos y códigos tributarios. Las leyes sobre el uso de la tierra pueden promover la conservación al permitir, por ejemplo, la transferencia de los derechos de desarrollo del bien inmueble protegido a otros puntos de la ciudad. Si se pueden usar estos derechos en áreas urbanas de alto crecimiento, y si además son transables, los beneficios de su venta pueden compensar a los propietarios por las restricciones al desarrollo que resultan de las leyes de conservación sin que estas compensaciones constituyan una carga para el presupuesto público. La liberalización de las regulaciones de protección a los inquilinos pueden estimular la creación de un mercado para el alquiler de viviendas que puede impulsar la rehabilitación de edificios patrimoniales. El código tributario puede proporcionar créditos impositivos destinados a inducir a los inversionistas a rehabilitar edificios (ver sección sobre subsidios).

En esta área, los programas de reforma deberán lograr un delicado equilibrio entre la necesaria regulación de las actividades privadas para presentar el patrimonio urbano valorado por la comunidad y, al mismo tiempo, evitar los desincentivos a la inversión privada que con frecuencia acompañan a las regulaciones mal concebidas.

El marco institucional

Al igual que con la legislación, es necesario analizar

tanto las instituciones directamente vinculadas con la conservación del patrimonio urbano como otras no relacionadas con la conservación pero cuyas actividades pudieran afectarla. Las comisiones, departamentos o institutos de conservación del patrimonio son el punto central de la auditoría institucional. Es necesario revisar los mandatos existentes, por cuanto con frecuencia reflejan objetivos limitados (por ejemplo, sólo impedir la demolición o regular el desarrollo de edificios patrimoniales) y no permiten que las instituciones adopten enfoques más dinámicos como los propuestos en este documento. Es necesario establecer con claridad las funciones que deberán desempeñar estas instituciones antes de comprometer recursos para su desarrollo institucional y mejoramiento de su capacidad operativa. La introducción de nuevos procedimientos, prácticas y procedimientos internos, así como la capacitación de la fuerza laboral de las instituciones públicas especializadas deberán ajustarse al nuevo contexto estratégico en que tendrán que operar. Es posible que la mejor alternativa implique reducir el tamaño de las instituciones regulatorias y transferir la mayor parte de su capacidad operativa a nuevas organizaciones, como las empresas de capital mixto. Lo que importa en esta reforma institucional es aumentar la capacidad de la estructura institucional para entregar un producto innovador en colaboración con el sector privado.

Es posible que se necesiten otros arreglos institucionales para promover la participación privada en la conservación del patrimonio urbano. Por ejemplo, las instituciones de financiamiento hipotecario con frecuencia excluyen a los distritos históricos debido al riesgo comercial que representan (mayores costos de rehabilitación e incierta valorización). Esto, a su vez, bloquea las fuentes de financiamiento para los promotores inmobiliarios por cuanto los bancos perciben esta falta de financiamiento como un riesgo adicional al evaluar préstamos de construcción en distritos históricos. Romper este círculo vicioso requiere un enfoque creativo que distribuya eficientemente los riesgos que significan las inversiones en los centros históricos. Las garantías del gobierno a hipotecas para edificios históricos pueden disminuir la renuencia de los inversionistas privados a financiarlas. Los subsidios directos para viviendas podrían compensar los mayores

costos de la rehabilitación, igualando estos proyectos con los nuevos emprendimientos inmobiliarios.

Subsidios

Es poco probable que el sector público pueda enfrentar solo el financiamiento de la conservación sustentable del patrimonio urbano. Tampoco es probable que el sector privado encuentre rentable el emprender la tarea dados los riesgos, incertidumbres y costos extras de la rehabilitación patrimonial cuando se compara con nuevos emprendimientos inmobiliarios. Esto es particularmente cierto en las primeras etapas del proceso de conservación. Cuando la conservación del patrimonio urbano se asume como un objetivo público deseable, existen bases para dedicar recursos públicos a la tarea. Aparte de financiar la rehabilitación del espacio público y su infraestructura, los fondos públicos pueden utilizarse para incentivar al sector privado a que participe en la conservación del patrimonio urbano. Se pueden dar tres casos: cuando se necesitan incentivos para atraer a los promotores a invertir en el área de conservación; cuando los incentivos están dirigidos a los hogares para ayudarles a costear su permanencia en un área de conservación y cuando los incentivos complementan las regulaciones para ayudar a los propietarios a sobrellevar la carga adicional que les impone la conservación. Los incentivos pueden tomar diferentes formas —transferencias monetarias directas, asistencia técnica, beneficios tributarios— pero en todos los casos conllevan alguna forma de subsidio del sector público a individuos o empresarios.

Incentivos a la inversión. Reales o imaginarios, los riesgos comerciales disuaden a los inversionistas privados de emprender de manera espontánea proyectos de conservación del patrimonio. Los gobiernos buscan atraer a los inversionistas a este tipo de inversión reduciendo los riesgos ya sea a través de garantías, transferencias monetarias u otros servicios que igualan las condiciones con otras áreas de inversión en la ciudad. Las garantías pueden incluir promesas de compra o alquiler del espacio por parte de entidades oficiales. Las transferencias monetarias pueden tomar la forma de subsidios directos a inversiones inmobiliarias, incentivos tributarios aplicables al proyecto de conservación o transferibles a otros proyectos o a los

socios en el financiamiento. Otros subsidios directos pueden incluir la provisión, libre de costos para el promotor inmobiliario, de servicios tales como estacionamiento o transporte público. El procesamiento expedito de los permisos y registros de propiedad es otro incentivo para los promotores inmobiliarios en las áreas de conservación del patrimonio. Alcanzar un adecuado equilibrio en el uso de los incentivos es una decisión estratégica que tiene impacto considerable en el éxito que se consiga en atraer la inversión privada y en asignar eficientemente los escasos recursos públicos. El objetivo es lograr la correcta combinación de incentivos, que represente el mínimo suficiente para atraer la inversión privada. Esta combinación es la que usa los recursos públicos de modo más eficiente para lograr el objetivo.

Incentivos a los hogares. La compra y el mantenimiento de espacio residencial en edificios patrimoniales es generalmente más costoso que en edificios nuevos. Los hogares pueden requerir una compensación por los costos extraordinarios para inducirlos a comprar este espacio. También es posible que los hogares de bajos ingresos no tengan capacidad de adquirir las residencias que ocupan una vez se encuentren adecuadamente conservadas. Para lograr la meta de retener en los centros históricos, las actividades residenciales y una mezcla de hogares de diferentes niveles de ingreso es posible que sea necesario proveer subsidios a estos hogares. Son preferibles los subsidios directos que reducen el costo inicial de la compra. Sin embargo, éstos son onerosos para las instituciones públicas y difíciles de asignar equitativamente. En general se administran mejor en el nivel local y se financian más eficientemente con impuestos y contribuciones locales. Las transferencias intergubernamentales pueden ser una fuente eficiente de financiamiento de los subsidios si a través de ellos se busca lograr objetivos nacionales o regionales. Los subsidios son una intervención pública que contribuye a reducir el riesgo que asumen los inversionistas privados y puede utilizarse en forma conjunta con otras intervenciones en los casos en que existan limitaciones múltiples para la inversión privada. Como ocurre con otros subsidios directos, la determinación de la cantidad adecuada de las transferencias que puedan concretar el objetivo es difícil y con frecuencia la asignación subóptima es la única

opción factible.

Incentivos y regulaciones. Es posible que se requieran subsidios para complementar las regulaciones destinadas a inducir la conservación y el mantenimiento del patrimonio urbano por parte de propietarios privados, promotores inmobiliarios o usuarios. Calcular el monto correcto de los incentivos plantea un problema técnico difícil, especialmente en áreas bajo presión por parte de los promotores inmobiliarios. El problema de si estos incentivos deben compensar a los propietarios de la tierra por las rentas perdidas, o simplemente ser suficientes para retener a los usuarios originales en los edificios, requiere investigación.

Promoción de la conservación del patrimonio urbano

Se necesita mucho apoyo de la comunidad para sostener el proceso de conservación en el largo plazo. Este respaldo es necesario para definir prioridades en forma consensual, sin embargo, es también importante cuando el esfuerzo de conservación requiere el uso de fondos

públicos generados por impuestos locales o transferencias intergubernamentales. Son raros los casos en que las comunidades llegan a un consenso en forma espontánea. En la mayoría de los casos, las élites promueven una idea que gradualmente consigue el apoyo del resto de la comunidad. Los promotores de la conservación deben emprender una suerte de mercadeo social de la idea. Esta campaña puede ser más efectiva cuando toca una o varias de las motivaciones que, según se ha demostrado, impulsan a las comunidades a preservar su patrimonio. La más eficiente es la necesidad de mantener su identidad e imagen en una cultura cada vez más globalizada. Una segunda motivación es el orgullo local respecto a su patrimonio. Estos factores pueden aprovecharse en conjunto con el potencial de atracción turística. Sorprendentemente, uno de los mayores beneficios de la conservación, la recuperación de los activos urbanos, no moviliza mucho apoyo público dados los beneficios intangibles que trae consigo.

Comentarios finales

La conservación del patrimonio urbano está cobrando importancia en los planes políticos de los gobiernos centrales y locales de América Latina como resultado de la creciente apreciación de su valor cultural y económico. La experiencia demuestra que este esfuerzo será sustentable en el largo plazo sólo si todos los actores sociales interesados en la ciudad participan activamente en sus capacidades más eficientes. Esto requiere de una equilibrada distribución de funciones entre los actores públicos y privados. Lograr este equilibrio es un objetivo central del Banco Interamericano de Desarrollo al participar en este sector de financiamiento. A este efecto, el Banco promueve la participación del sector privado: los individuos, organizaciones comunitarias, empresas, asociaciones gremiales y promotores inmobiliarios. A fin de que tenga éxito, este esfuerzo necesita profundizar el cambio embrionario que se está produciendo en la región y promover asociaciones público-privadas para enfrentar las tareas que ninguno de estos sectores puede abordar de forma independiente.

Habida cuenta de los objetivos públicos que persigue este tipo de proyectos y el perfil de riesgo de su componente de inversión privada, los gobiernos no podrán transferir todas las responsabilidades al sector privado. El sector público tendrá que continuar participando en el esfuerzo de conservación proporcio-

nando un ambiente regulatorio estable, financiando el componente público de los proyectos y proporcionando las garantías adicionales que requieren los inversionistas privados para comprometer su participación. Una meta importante del Banco es establecer mecanismos institucionales que aseguren estos resultados. A fin de cuentas el éxito o fracaso del esfuerzo del Banco será medido más por las instituciones y prácticas permanentes que deje en los países, que por el número de edificios históricos cuya conservación ayude a financiar. La magnitud de la tarea hace que cualquier contribución financiera del Banco sea insuficiente, sin embargo, aumenta la importancia de su contribución al desarrollo institucional.

Finalmente, el financiamiento a largo plazo y en divisas que el Banco aporta, debería disminuir gradualmente en importancia a medida que los mercados locales de capital se desarrollen y asuman el financiamiento de estos programas. El Banco está promoviendo de forma activa el desarrollo de los mercados de capitales en la región y espera que en un futuro cercano, éstos se encuentren en capacidad de financiar inversiones con el perfil de riesgo/ retorno que caracteriza a los programas de conservación del patrimonio urbano.

Anexo

Pautas para la preparación de proyectos

CONSERVACIÓN DE ÁREAS HISTÓRICAS CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Alcance

Promover la conservación de un conjunto de edificios y espacios públicos que constituyan una unidad funcional o histórica coherente, con amplia participación del sector privado en el financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de las obras de conservación.

Objetivos de la participación del Banco

A fin de promover la conservación de áreas históricas con participación del sector privado, el Banco debería procurar la concreción de varios objetivos de desarrollo interrelacionados:

C Asignar el gasto público en conservación del patrimonio de forma tal que no impida la inversión privada y se promueva el uso eficiente de los fondos públicos.

C Consolidar una estructura institucional capaz de promover las complejas asociaciones público-privadas requeridas para una colaboración efectiva entre estos sectores.

C Promover la reforma del ambiente regulatorio y la adopción de enfoques de conservación que puedan atraer la inversión privada a conservación del patrimonio urbano.

C Aumentar la conciencia pública respecto a los valores socioeconómicos de la conservación del patrimonio urbano a fin de propiciar un respaldo político de largo plazo para este esfuerzo.

Campos de actividad

En la prosecución de estos objetivos, el Banco respaldará una variedad de actividades e inversiones que incluyen:

C Formulación de programas nacionales para promover la conservación de áreas históricas con participación del sector privado. Con este fin el Banco suministrará asistencia técnica y apoyo financiero para el diseño y ejecución de reformas al ambiente regulatorio y la estructura institucional de modo de aumentar la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación. También se proporcionará ayuda para definir las prioridades de conservación acordadas con los principales actores a fin de asignar los recursos públicos a acciones prioritarias. Asimismo, se podrán conceder préstamos para campañas destinadas a aumentar la conciencia pública respecto de la conservación.

C Promoción de mecanismos institucionales y financieros para canalizar recursos privados a la conservación de áreas históricas. El Banco puede financiar la cooperación técnica necesaria para el diseño y establecimiento de estos mecanismos y para financiar las etapas iniciales de su operación.

C Financiamiento del componente de inversión pública de programas locales para conservar las áreas históricas en colaboración con el sector privado.

Los recursos del Banco podrían usarse para financiar:

C Inversiones públicas en áreas históricas, incluyendo: mejoramiento de la infraestructura urbana (suministro de agua, alcantarillados, drenaje, iluminación, calles), reorganización y mejoramiento del espacio público, parques, plazas y áreas

recreativas. Los recursos también pueden utilizarse para financiar inversiones en: control de tráfico en áreas históricas (incluyendo estudios técnicos, señalización y equipos) y la regulación en el uso del espacio público (control del comercio informal).

- C Las inversiones necesarias para preservar monumentos de importancia histórica y cultural en preparación para la participación del sector privado en su desarrollo, operación y mantenimiento.
- C Las contribuciones de capital público, en sociedades público-privadas para la conservación, rehabilitación o adaptación de los edificios y sitios del patrimonio urbano.
- C Las inversiones públicas necesarias para eliminar o mitigar las condiciones ambientales adversas que afecten la conservación de las áreas históricas.
- C La contratación de servicios técnicos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas de inversiones.

Criterios básicos

Ambiente regulatorio. La existencia de un ambiente regulatorio favorable a la inversión privada en la conservación de áreas históricas es precondition para la ejecución exitosa de este tipo de programas de conservación. El impacto de la legislación y políticas nacionales sobre la viabilidad de los enfoques y proyectos propuestos debe ser evaluada a fin de identificar y diseñar las reformas requeridas. Los estudios sectoriales deben proporcionar la información técnica necesaria para identificar, concebir y ejecutar las reformas. Si las reformas se van a llevar a cabo durante la ejecución del programa, se debe establecer condicionalidad cruzada entre la ejecución de estas reformas y el uso de los recursos de inversión.

Evaluación y selección de alternativas. Como ocurre con todas las operaciones financiadas por el Banco, las inversiones a ser incluidas en el programa de conservación deben corresponder a la alternativa técnica más eficiente para concretar los objetivos. Se deben

realizar estudios técnicos para justificar el área de intervención así como la combinación de inversiones y reformas seleccionada. La evaluación de alternativas deberá llevarse a cabo en forma tal que se asegure que las intervenciones elegidas respondan a las prioridades y correspondan a las soluciones de menor costo que cumplan los requisitos del proyecto.

Revisión de los beneficios económicos. Las políticas del Banco exigen que las inversiones públicas tengan una tasa de rentabilidad positiva (actualmente definida como un mínimo de 12%). La evaluación deberá incluir los costos y beneficios tanto públicos como privados. Los beneficios de la conservación del patrimonio urbano son difíciles de calcular, especialmente cuando los beneficios principales son el valor de existencia u opción asignados por la comunidad a los monumentos o el área histórica. Las técnicas de valuación contingente ofrecen una forma de calcular estos beneficios aun cuando presentan problemas de medición e interpretación de sus resultados.

Análisis institucional. Los estudios sectoriales deben proporcionar un buen panorama de las capacidades de las instituciones de conservación. Debe tenerse cuidado al evaluar su capacidad de llevar a cabo el complejo conjunto de intervenciones requeridas para la puesta en práctica con éxito de programas de conservación patrimonial urbano con participación del sector privado. La ejecución de las actividades requiere de una estrecha coordinación con el gobierno local, el cual es responsable de la mayor parte de las inversiones en el espacio público y de captar la valorización. A fin de asegurar su ejecución adecuada y la viabilidad a largo plazo de las instituciones que participan en la conservación del patrimonio urbano, los programas pueden contener componentes de fortalecimiento institucional.

Viabilidad financiera. En las operaciones público-privadas los flujos de recursos de entidades públicas y privadas deben ser adecuadamente coordinados. La preparación del proyecto debe asignar una importancia muy especial a determinar la disponibilidad de las fuentes locales de financiamiento para el programa por cuanto ésta es la principal fuente de interrupciones en las obras y de pérdida de los beneficios buscados. Es necesario identificar y cuantificar las fuentes de fondos públicos con el fin de considerar su idoneidad para la tarea a emprender. La racionalidad de cualquier subsidio debe aclararse lo mismo que la fuente de fondos. Los subsidios deben ser directos y sus costos debidamente contabilizados en el presupuesto de las instituciones que los financien.

CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO COMO CATALIZADOR DE LA REHABILITACIÓN URBANA

Alcance

Promover proyectos de conservación del patrimonio urbano que tengan un impacto directo en la rehabilitación de áreas urbanas deprimidas. Estos proyectos utilizan la inversión destinada a rehabilitación del patrimonio urbano con el fin de promover la rehabilitación de los distritos circundantes promoviendo de esta forma el uso eficiente de los activos existentes, proporcionando servicios urbanos e impulsando actividades económicas en comunidades socialmente deprimidas y promoviendo la participación privada tanto en la conservación del patrimonio urbano así como en la rehabilitación urbana.

Objetivos de la participación del Banco

Los objetivos del Banco en estos proyectos cubren dos planos: los que tienen que ver con la conservación del patrimonio urbano, y aquellos que aprovechan las sinergias positivas de la conservación del patrimonio para promover la rehabilitación urbana.

Para conservar el patrimonio urbano, el Banco:

- C Promoverá la adopción de políticas, regulaciones e incentivos que propicien la participación del sector

privado en la conservación de los valores históricos y culturales de edificios y lugares urbanos.

- C Fortalecerá las instituciones encargadas de administrar políticas y normas de control y de promover la participación del sector privado en la conservación del patrimonio urbano.

Para rehabilitar áreas históricas en decadencia, el Banco:

- C Promoverá el uso eficiente del capital físico acumulado en estas áreas, facilitando la inversión privada en nuevas actividades económicas, en la rehabilitación y en el reciclaje y contribuirá al desarrollo de inmuebles.
- C Mejorará la infraestructura y la calidad de los servicios públicos urbanos en el área con el fin de crear incentivos a la inversión privada.
- C Mejorará la calidad del espacio público con el fin de respaldar el desarrollo de las actividades económicas y sociales atraídas al área.
- C Minimizará los efectos negativos del proceso de rehabilitación sobre la población de bajos ingresos que trabaja, vive o utiliza el área.

Campos de actividad

Para concretar estos objetivos, el Banco respaldará los siguientes tipos de proyectos:

- C Los programas nacionales para promover la rehabilitación urbana basados en la conservación del patrimonio urbano. El Banco puede suministrar asistencia técnica y recursos de inversión para programas nacionales que, sea directamente o a través de gobiernos subnacionales u otras entidades, promuevan la inversión privada en centros históricos. Estos programas deberán promover la colaboración público-privada en la ejecución de inversiones prioritarias. Los programas también pueden atraer inversiones privadas mediante inversiones públicas en la conservación de edificios patrimoniales y el mejoramientos de espacios públicos y la infraestructura. Los programas pueden

incluir inversiones directas en infraestructura urbana y espacios públicos, capital semilla para empresas o corporaciones público-privadas dedicadas a la concreción de estos objetivos y que promuevan reformas y proporcionen incentivos en los mercados de capitales a fin de difundir operaciones crediticias destinadas a la rehabilitación urbana.

- C Proyectos o programas locales para promover la rehabilitación urbana basados en la conservación del patrimonio urbano. De la misma forma que con los programas nacionales, el Banco puede conceder préstamos a entidades subnacionales o sus dependencias (con garantías del Gobierno Central) para financiar inversiones como las que se describió en los programas nacionales.
- C Sociedades público-privadas. Con garantía del gobierno nacional, el Banco puede conceder préstamos a empresas o corporaciones de capital mixto dedicadas a la rehabilitación urbana y a la conservación del patrimonio urbano. El respaldo del Banco puede incluir préstamos de cooperación técnica e inversión.
- C Préstamos de cooperación técnica para ayudar a los países prestatarios a establecer un ambiente normativo e institucional que aliente la rehabilitación urbana a través de la conservación del patrimonio urbano.

Los recursos del Banco podrían utilizarse para financiar:

- C Inversiones públicas. El mejoramiento de la infraestructura urbana (suministro de agua, alcantarillado, drenaje, iluminación vial, calles), la reorganización y mejoramiento de los espacios públicos, las áreas de parques y la forestación urbana, las áreas recreativas. Los recursos también pueden aplicarse para financiar inversiones en: control de tránsito en las áreas protegidas (incluyendo estudios técnicos, señalización y equipos) y la regulación en el uso del espacio público (control del comercio informal).
- C La participación pública en las sociedades público-privadas de conservación, rehabilitación o reciclaje

de edificios y sitios del patrimonio urbano.

- C Inversiones públicas necesarias para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales adversas de las inversiones en la conservación del patrimonio urbano y la rehabilitación urbana.
- C La contratación de servicios técnicos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas e inversiones.

Criterios básicos

Evaluación y selección de alternativas. Los programas a ser financiados por el Banco deberán demostrar que corresponden a la alternativa más eficiente para lograr los objetivos. Los estudios técnicos deben identificar el área-objetivo del programa y analizar diferentes combinaciones de: reformas a la estructura normativa, regulaciones de conservación y redesarrollo, inversión pública directa en infraestructura y el espacio público, inversión público-privada en rehabilitación y nuevo desarrollo, incentivos económicos y no económicos para la inversión privada, promoción inmobiliaria, promoción pública y privada del desarrollo económico en las zonas objetivo. Los programas nacionales deben contemplar las diferencias en características locales de las ciudades permitiendo la adaptación de las medidas. La evaluación de los programas locales debe incluir el impacto de políticas y regulaciones nacionales. La legislación sobre control de arriendos, los sistemas de tributación a las inversiones inmobiliarias, mecanismos de financiamiento de la vivienda y los programas de promoción empresarial, son algunas de las políticas nacionales que pueden afectar la eficiencia de los programas de rehabilitación urbana.

Análisis de los beneficios económicos. Las inversiones públicas deben generar beneficios económicos que superen los costos y produzcan una tasa de retorno superior al mínimo establecido por el Banco (en la actualidad 12 %) para justificar la asignación de recursos para el proyecto. Con frecuencia los beneficios privados toman la forma de un mayor valor de la propiedad. El cálculo del aumento en el valor requiere información detallada sobre las características de los mercados de tierras urbanas, lo cual a su vez es una función de las reacciones del mercado inmobiliario a

los proyectos.

Análisis institucional. Los mecanismos institucionales para la ejecución son cruciales en el éxito de los programas de conservación patrimonial urbana que constituyen catalizadores de la rehabilitación urbana. Ellos hacen posible la estrecha cooperación y coordinación requerida entre los sectores público y privado. La amplia participación de la comunidad, de los grupos empresariales locales y las organizaciones no gubernamentales son importantes para asegurar el éxito. Desde las primeras etapas de ejecución de los proyectos es necesario establecer los mecanismos formales que facilitan la coordinación de los esfuerzos públicos en las áreas-objetivo. Esto es importante para la eficiente ejecución de los programas de mejoramiento de la infraestructura urbana y de los espacios públicos.

Se precisan mecanismos para promover la colaboración público-privada cuando el sector privado desempeña una función importante en el esfuerzo de rehabilitación. Los mecanismos institucionales deberían ser capaces de superar las limitaciones que enfrentan los inversionistas privados en las zonas de rehabilitación y para invertir en la conservación del patrimonio urbano. La institución debería estar en capacidad de: asegurar un ambiente estable de inversión para los inversionistas privados y para quienes otorgan los créditos, consolidar la propiedad de la tierra permitiendo acceso a los inversionistas privados a lotes de superficie suficiente, establecer sociedades con inversionistas privados para promover la conservación o rehabilitación de propiedades estratégicas o secciones de la zona objetivo, llevar a cabo inversiones públicas en nombre de las instituciones responsables por los servicios (municipalidades, entidades de servicios públicos y otras dependencias oficiales).

Viabilidad financiera. La viabilidad financiera es un área compleja de análisis dados los compromisos de largo plazo que requieren este tipo de programas. Las fuentes de recursos para las inversiones públicas deben ser identificadas y garantizadas. Los mecanismos de recuperación de costos deben recuperar de los beneficiarios el costo de proveer servicios, y captar la proporción del incremento del valor del suelo atribuible a las inversiones públicas. La viabilidad financiera

de las inversiones público-privadas debe ser analizada desde el punto de vista privado estableciéndose si requieren subsidios para asegurar su factibilidad. Las inversiones que requieran subsidios precisarán un cuidadoso análisis, especialmente en lo que se refiere a su prioridad y justificación del apoyo proporcionado con fondos públicos. El análisis financiero deberá revisar las utilidades de emprendimientos privados bajo las condiciones creadas por el programa. Esta es una prueba crucial de la efectividad del programa, habida cuenta del énfasis que se ha dado a la promoción de la inversión privada como la principal fuerza motriz en la rehabilitación urbana.

Coordinación con otros planes y programas de inversión. Se requiere una coordinación cuidadosa de los planes de conservación con el plan de desarrollo urbano metropolitano o de la ciudad a fin de asegurar la consistencia de las inversiones públicas y reducir los efectos ambientales negativos. Es de especial importancia la coordinación de la inversión pública en la infraestructura particularmente en programas de inversión de empresas de servicios públicos y las autoridades locales. Las propuestas de inversión en infraestructura de agua potable y servicios sanitarios, drenaje, generación eléctrica subterránea e instalación de cables telefónicos deben ser aprobados por las empresas encargadas de esos servicios. El Banco requerirá garantías de que las tarifas de servicios públicos se ajusten a la política del Banco concebida para asegurar que éstas sean capaces de mantener adecuadamente las instalaciones y ampliarlas en el futuro en la medida que se requiera. Las inversiones en vías, estacionamientos y control de tránsito deben ser consistentes con la planificación vial y de transporte de las ciudades.

También es necesario analizar las reformas referidas al transporte público y el acceso de automóviles privados por cuanto éstas tienen impacto en las inversiones sobre los espacios públicos, incluyendo la ampliación de espacios peatonales, parques públicos e instalaciones al aire libre que reducen la disponibilidad de espacio para los vehículos. Los servicios de recolección y eliminación de basuras constituyen una parte importante del mejoramiento que necesitan las áreas de rehabilitación aun cuando su eficiencia depende

de la estructura de servicios en toda la ciudad. Las inversiones de rehabilitación urbana afectan áreas ya urbanizadas, por lo que casi no tienen impactos adicionales sobre el ambiente natural. Sin embargo, los nuevos desarrollos sí afectan el ambiente existente y deben ser mitigados. Los impactos incluyen el tráfico adicional atraído por las inversiones viales que, a su vez, generan congestión del tráfico y contaminación del aire, así como un crecimiento de los efluentes que son descargados en el sistema de alcantarillados. También deben considerarse las presiones sobre los servicios sociales urbanos en los vecindarios de mayor densidad, incorporándose estas soluciones a los planes.

LA CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS O SITIOS PATRIMONIALES A TRAVÉS DE LA REGULACIÓN Y LOS INCENTIVOS

Alcance

Promoción de la conservación del patrimonio urbano a través de enfoques que impidan el deterioro de los edificios y los espacios públicos impulsando la conservación y el mantenimiento por parte de los propietarios privados, los promotores inmobiliarios o los usuarios mediante un sistema adecuadamente coordinado de regulaciones e incentivos.

Objetivos de la participación del Banco

Los objetivos del Banco en apoyo de estas actividades deberán orientarse a sacar partido de los beneficios de las actividades preventivas para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de las inversiones. En consecuencia, los objetivos principales de la participación del Banco en la conservación del patrimonio urbano, deben incluir:

- C Asistencia a los solicitantes de crédito para identificar y evaluar la combinación más eficiente de regulaciones e incentivos para promover la conservación y rehabilitación de los edificios y sitios del patrimonio urbano.
- C Contribuir a poner en práctica las medidas que, según se determine constituyen la opción más efectiva, para promover reformas de las normas

vigentes.

- C Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la administración de normas e incentivos.
- C Financiamiento de los costos de transición ocasionados por la ejecución de esta opción hasta que entren en vigencia los mecanismos institucionales y financieros permanentes.

Campos de actividad

El Banco apoyará programas nacionales y locales de conservación del patrimonio urbano. Los programas pueden incluir una o varias de las siguientes intervenciones elegidas tras una evaluación técnica, económica, institucional, financiera y ambiental de alternativas: definición del alcance y prioridades de las actividades de conservación patrimonial, elaboración de planes de conservación, asistencia técnica a inversionistas privados, propietarios o usuarios respecto a la rehabilitación correcta y eficiente y las intervenciones de conservación, incentivos económicos y no económicos para promover el cumplimiento de los planes de conservación, incentivos económicos y no económicos para promover la conservación sostenida de monumentos y sitios patrimoniales, e intervenciones de rehabilitación y conservación.

Entre las inversiones que podrían llevarse a cabo se incluyen: servicios de consultoría para el diseño y ejecución de las fases iniciales del programa, capacitación del personal local y equipo requerido para ejecutar y supervisar las actividades de conservación, financiamiento de los gastos en subsidios e incentivos en tanto entran en operación las fuentes permanentes de financiamiento e inversiones urgentes de preservación.

Criterios básicos

Los programas de conservación presentados al banco deben contar con el respaldo de exhaustivas evaluaciones técnicas, económicas, institucionales, financieras y ambientales de las inversiones a fin de justificar el enfoque elegido y la composición de las actividades de conservación. Las pautas específicas

a ser consideradas en la preparación y evaluación del programa son las siguientes:

Identificación y evaluación de alternativas. La definición del enfoque del programa y de sus componentes debe justificarse en un detallado estudio técnico que defina los objetivos del esfuerzo de conservación. Esto implica la definición de un plan de conservación que determine el alcance de las actividades de conservación, incluyendo las áreas y/o tipos de monumentos y sitios patrimoniales a ser incluidos, los estándares (estilo, construcción y uso) que deben guiar la rehabilitación o conservación de los monumentos a fin de que reúnan las condiciones necesarias para participar en el programa. La formulación del plan de conservación debe realizarse en consulta con la comunidad, especialmente los contribuyentes que serán los que carguen con el costo de la ejecución. También debe analizarse el ambiente regulatorio, impulsándose las reformas que sean necesarias. De especial importancia son las normas que afectan al desarrollo urbano, la inversión inmobiliaria y los alquileres.

Análisis económico. Las alternativas también deben ser sometidas a un análisis económico que permita identificar los medios más eficientes para conseguir los objetivos técnicos definidos en el plan de conservación. Este análisis debe proponer la combinación más eficiente de incentivos económicos y no económicos para promover el acatamiento del plan de conservación por parte de los propietarios y usuarios

de los edificios y sitios patrimoniales.

Financiamiento. Las propuestas deben incluir un plan financiero que indique los gastos y las fuentes de financiamiento. El estudio debe identificar la brecha financiera que pueda existir y proveer garantías de la disponibilidad a largo plazo de las fuentes de recursos. El financiamiento del Banco puede considerarse para cubrir la brecha financiera si existen garantías suficientes de disponibilidad de financiamiento sustentable concesional en el largo plazo.

Desarrollo institucional. El diseño institucional debe considerar la estructura orgánica que se necesita para poner en práctica todos los aspectos del plan incluyendo su preparación, su consulta y aprobación. También debe especificar los arreglos que se requieren para proporcionar asistencia técnica a los beneficiarios así como la supervisión para la ejecución del plan.

Análisis de impacto ambiental. Dos son las perspectivas pertinentes: reducción de los efectos ambientales negativos del esfuerzo de conservación, un tema que es central en los estudios técnicos del plan de conservación, y posibles efectos negativos sobre el ambiente y los usuarios que puedan tener las actividades de conservación (obras temporales o características permanentes de los monumentos rehabilitados).