

La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe

Una tarea de todos los actores sociales

Eduardo Rojas

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Prefacio

En las últimas décadas se constata en América Latina y el Caribe un creciente interés por la preservación del patrimonio urbano. Numerosos gobiernos nacionales y locales se han embarcado en ambiciosos programas de recuperación y preservación de bienes patrimoniales. Algunos han buscado la asistencia técnica y financiera del Banco. En respuesta a esta demanda, el Banco ha desarrollado un activo programa de préstamos y asistencia técnica que ha permitido introducir significativas innovaciones en la forma como se financian y ejecutan los esfuerzos de preservación. El objetivo central de estas innovaciones es hacer el proceso sostenible en el largo plazo incorporando a todos los actores sociales en el esfuerzo y destinando los bienes patrimoniales a usos con demanda social o en el mercado inmobiliario.

Para apoyar este proceso de innovación financiera e institucional, el Departamento de Desarrollo Sostenible ha elaborado documentos técnicos que abordan distintas dimensiones de esta compleja problemática. El presente documento forma parte de este esfuerzo y analiza las condiciones bajo las cuales los distintos actores sociales se ven incentivados a involucrarse en la preservación del patrimonio. El documento da ejemplos de proyectos financiados por el Banco donde se busca crear estas innovaciones. Se espera que la publicación de este documento sea de utilidad no sólo para los funcionarios del Banco encargados de las operaciones de crédito sino que fundamentalmente, para funcionarios y consultores involucrados en el diseño y ejecución de programas de preservación del patrimonio en la región.

Mayra Buvinic
Jefa
División de Programas Sociales
Departamento de Desarrollo Sostenible

Resumen

La constatación del limitado alcance y sostenibilidad del esfuerzo de preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe conduce a proponer reformas en los métodos de acción y financiamiento de modo de involucrar a todos los actores sociales y destinar los bienes preservados a usos con probada demanda social. Con base en un análisis de las múltiples dimensiones del valor del patrimonio y de los procesos sociales a través de los cuales se expresan estos valores, se identifican medidas para alinear mejor los intereses y beneficios que obtienen los actores en el proceso de preservación. Se postula que, en la medida que quienes se benefician de la preservación coincidan con quienes la promueven y quienes pagan por ella, el proceso será más sostenible y susceptible de ser expandido en forma commensurable con la magnitud y valor del patrimonio de la región. La revisión crítica de algunos proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales pueden ser considerados como experimentos en acción, conduce a un moderado optimismo sobre la viabilidad de las reformas propuestas.

Índice

Resumen	
Introducción	1
El patrimonio urbano de América Latina y el Caribe	2
La valoración del patrimonio urbano, problemas conceptuales y metodológicos	3
Formas de financiamiento de la preservación del patrimonio urbano	7
Políticas de preservación en América Latina y el Caribe	12
Promoviendo el cambio: Lecciones de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo	15
En síntesis	19
Referencias	21

Introducción

El patrimonio urbano de América Latina es valioso y ha recibido reconocimiento mundial por cuanto muchos monumentos, centros históricos y conjuntos urbanísticos han sido declarados por UNESCO parte del Patrimonio de la Humanidad¹. Las comunidades de la región enfrentan hoy la tarea de preservarlo tanto para su uso contemporáneo como para el de las generaciones futuras. Sin embargo, los esfuerzos de conservación que han emprendido no son suficientes y se requieren acciones más efectivas para evitar que valiosos monumentos e inmuebles de significativo valor patrimonial continúen cayendo presa de la especulación inmobiliaria o el abandono y la decadencia. Es, en consecuencia, imperativo reflexionar sobre las formas más eficientes para avanzar el proceso de conservación de este patrimonio, de cómo hacer más y mejor conservación con recursos que siempre son escasos.

Con base en el análisis de algunas experiencias internacionales exitosas se puede aseverar que la preservación del patrimonio urbano es más sos-

tenible cuando se dan tres condiciones. Primero, cuando simultáneamente se involucran en el proceso todos los actores sociales garantizándose así un amplio apoyo social para las acciones de preservación. Segundo, cuando los bienes patrimoniales se destinan a usos rentables o con probada demanda social, lo que aumenta la probabilidad de que se preserven en el largo plazo. Tercero, cuando se adopta un enfoque integral de preservación que incluye tanto a los monumentos como sus entornos. Estas condiciones son alcanzables en América Latina y el Caribe pero, para lograrlas, se requiere de cambios en las actitudes frente al patrimonio y en los métodos de actuación. Más específicamente, es necesario promover una valoración más integral del patrimonio e introducir reformas en los mecanismos de financiamiento y ejecución de las acciones de preservación. El presente trabajo desarrolla estos temas y avanza propuestas concretas de acción basadas en la experiencia reciente del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹ Potosí y Sucre en Bolivia; Diamantina, Goias, Olin-da, Ouro Preto, Salvador de Bahía, Brasilia y Sao Luis en Brasil; Cartagena de Indias y Santa Cruz de Mompox en Colombia; La Habana en Cuba; Quito y Cuenca en Ecuador; Antigua en Guatemala; Ciudad de México, Campeche, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Morelia, Tlacotalpan y Zacatecas en México; Ciudad de Panamá en Panamá; Arequipa, Cuzco y Lima en Perú; Santo Domingo en la República Dominicana; Colonia en Uruguay, y Coro en Venezuela.

El patrimonio urbano de América Latina y el Caribe

Un gran número de ciudades de América Latina poseen un rico legado de edificios, espacios públicos y trama urbana (o combinaciones de ellos) denominado genéricamente patrimonio urbano. En estas ciudades, monumentos y edificaciones precolombinas se mezclan con edificios de gobierno, iglesias, conventos, hospitales, instalaciones militares y muros de defensa construidos en el período colonial y que son, con frecuencia, refinados ejemplos de la arquitectura barroca y neoclásica y de la ingeniería militar de la época. Edificios residenciales, algunos que datan del siglo XVII, muchas veces enmarcan los edificios monumentales. Este patrimonio urbano se ha enriquecido con la adición de edificios públicos, residenciales y diversas expresiones de la arquitectura industrial de fines del siglo XIX y principios del XX las que son crecientemente valoradas por las comunidades. Este patrimonio forma parte de distintos tipos de áreas históricas las que según Hardoy y Gutman (1992) pueden ser de cuatro tipos: 1) los centros históricos de áreas metropolitanas y de grandes ciudades, como es el caso del Pelourinho, centro histórico de Salvador de Bahía en Brasil, o el de la ciudad de Quito en Ecuador; 2) los barrios de interés urbano y arquitectónico, como el de Urca en Río de Janeiro, Brasil; o el de Chorrillos en Lima, Perú; 3) las ciudades históricas, como Oruro en Brasil o Antigua en Guatemala; y 4) los

pueblos históricos, como Ollantaytambo en Perú o Tlalpujahuá en México.

Este patrimonio edilicio, tanto el de propiedad pública como el privado, se ve afectado por diversos grados de obsolescencia funcional y física que perjudican su capacidad de acoger instituciones, hogares y empresas en forma cómoda y eficiente. Esta obsolescencia reduce la demanda por estos inmuebles, los cuales se desvalorizan y deprimen los mercados inmobiliarios de los centros históricos. Asimismo, la estructura tradicional de calles y espacios públicos se deteriora como resultado de las presiones que ejerce el tránsito de vehículos motorizados y las actividades de comerciantes y productores informales. En ciudades en rápido crecimiento, las edificaciones patrimoniales se ven muchas veces afectadas por obsolescencia económica siendo reemplazadas por edificaciones nuevas. El deterioro representa una pérdida para las comunidades por cuanto la conservación de este patrimonio no sólo preservaría un repositorio de su historia y memoria cultural, sino que también recuperaría para el uso contemporáneo un valioso conjunto de edificios e infraestructuras centralmente localizadas. Un primer paso para avanzar hacia formas más eficientes de preservar del patrimonio es su correcta valorización.

La valoración del patrimonio urbano: Problemas conceptuales y metodológicos

Por razones muy diferentes, el patrimonio tiene distinto valor para los variados actores sociales involucrados, por lo que para tener una adecuada apreciación de su valor es necesario tomar en cuenta un amplio rango de factores y considerar las opiniones de todos los grupos interesados. Esto significa incorporar en el proceso de valoración no sólo los puntos de vista de los especialistas en conservación y de la elite cultural – que tradicionalmente ha promovido los esfuerzos de preservación patrimonial– sino que también los de la comunidad, expresados tanto a través de los órganos representativos de gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil y las de los inversionistas y empresarios. Asimismo, interesa tomar en cuenta la opinión de economistas y especialistas en finanzas públicas que están ocupándose de estos temas desde perspectivas tan diversas como el desarrollo de empresas culturales, el turismo cultural y el uso más eficiente de los recursos públicos destinados a la preservación del patrimonio. Este ejercicio conduce a identificar una gran variedad de valores, tanto de uso como pasivos o de no uso, algunos relacionados a intereses contemporáneos, otros al cuidado de los intereses de otras generaciones. Throsby (1999) argumenta que el patrimonio tangible puede ser entendido tanto como capital físico, vale decir capaz de producir una corriente de beneficios económicos, y como capital cultural, esto es activos que contienen valores sociales y producen una corriente de beneficios no económicos para la sociedad. Postula que estos enfoques son complementarios por cuanto muchos componentes del patrimonio pueden generar tanto beneficios económicos como socioculturales. Desde la perspectiva económica, se identifican varios tipos de valores atribuibles al patrimonio. Los denominados *valores de uso*

que se refieren a la valoración que hacen de los activos patrimoniales quienes consumen los servicios que producen. Estos valores pueden ser de uso directo de consumo, como ocurre en el caso en que un edificio patrimonial se destina a usos residenciales generando rentas mayores que otros edificios por su carácter patrimonial. También existen los valores de uso directo de no consumo, por ejemplo el valor de uso distante que se produce cuando los usuarios de propiedades no patrimoniales se benefician de la vista sobre activos patrimoniales. El valor educacional de un bien patrimonial es otra forma de uso no de consumo. Otra dimensión del valor de uso del patrimonio es el uso indirecto (similar a una externalidad) que emerge, por ejemplo, cuando el valor de una propiedad aumenta por su cercanía a un bien patrimonial.

Los *valores de no uso* capturan las corrientes de servicios económicos más intangibles que puede generar el patrimonio. El valor de existencia captura los beneficios que ciertas personas derivan del hecho de que un determinado patrimonio exista, incluso cuando no tienen la intención de consumir directamente los servicios que genera. El valor de existencia incluye el denominado valor de opción que captura el interés de ciertas personas por mantener abierta la posibilidad que ellos u otros puedan consumir los servicios provistos por el activo patrimonial en el futuro. Otros valores de no uso son el valor de herencia que captura el interés de las personas por legar el patrimonio a las generaciones futuras y el valor filantrópico del patrimonio que captura los beneficios de relaciones públicas o buena imagen que obtienen quienes invierten en el patrimonio sin usarlo. . Estos valores de no uso son expresión de valores socioculturales como los que se discuten a continuación.

Cuadro 1. Patrones de obsolescencia

La *obsolescencia funcional* de edificios y espacios públicos surge cuando estas estructuras ya no cumplen las funciones para las cuales fueron diseñadas originalmente. Ejemplos de este problema son las casas tradicionales de familias de altos ingresos en los centros históricos, las cuales fueron abandonadas por sus ocupantes de altos ingresos cuando los cambios en la moda y las aspiraciones de contar con las comodidades modernas hicieron que las residencias suburbanas fueran más demandadas. Las casas se convirtieron en tugurios ocupados por familias de bajos ingresos, cambio de uso que, aunque depredador del patrimonio, resulta conveniente tanto para las familias de bajos ingresos que se benefician de la ubicación central de las viviendas como para los propietarios que reciben un ingreso por el alquiler de propiedades que no tenían demanda para otros usos. Un patrón similar de obsolescencia afecta a otro tipo de edificios históricos, como 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 en desuso, o los conventos o iglesias que las comunidades ya no pueden sostener.

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 el resultado de la falta de mantenimiento, la obsolescencia física también puede ser consecuencia de desastres naturales (terremotos o inundaciones) o del efecto sostenido del clima o las actividades urbanas (por ejemplo, las vibraciones generadas por los vehículos).

La *obsolescencia económica* se produce cuando ya no es rentable mantener determinados usos en un edificio por cuanto el terreno que ocupa ha aumentado de valor generando presiones para demolerlo y destinar el terreno a usos más rentables. Este proceso afecta a los distritos históricos particularmente de las grandes ciudades que continúan recibiendo presiones de desarrollo comerciales o de servicios.

Fuente: Eduardo Rojas y Claudio de Moura Casto (1999), página 4.

También se pueden identificar flujos de servicios no económicos del patrimonio, aquellos que satisfacen necesidades sociales o espirituales de los individuos. En esta categoría de *valores socioculturales* se incluyen valores que son generalmente difíciles de conceptualizar, más aún de medir. Se reconocen: valores estéticos, vale decir el beneficio que genera a miembros de la comunidad el estar en presencia de un objeto que consideran bello; valores espirituales, que se relacionan con la asociación que individuos y comunidades hacen de edificios o lugares con el culto religioso o el recuerdo de los antepasados; valores sociales que surgen cuando los componentes del patrimonio potencian relaciones entre individuos que son valoradas por la comunidad (por ejemplo lugares de reunión, debate o inte-

racción social que realzan los actos que en ellos se realizan por su condición patrimonial); valores históricos cuando el patrimonio está asociado a hechos de la historia local, nacional o universal, y valores simbólicos, cuando el patrimonio evoca valores comunitarios.

Se constatan avances en la mejor definición e identificación de estos valores, paso indispensable para su mejor medición y, a su vez, condición para desarrollar mejores métodos de valoración (Getty, 2000). El perfeccionamiento de los métodos de valoración y la diseminación de estos valores a través del sistema educacional y los medios de comunicación facilitará la creación de los consensos sociales que se requieren

Cuadro 2 Componentes del valor del patrimonio.

Valores económicos					
Valor de uso			Valor de no-uso		
Valor de uso directo		Valor de uso indirecto	Valor de existencia	Valor de herencia	Valor filantrópico
Uso no de consumo	Uso de consumo				
VALORES SOCIOCULTURALES					
Valor estético	Valor espiritual	Valor social	Valor histórico	Valor simbólico	

Basado en Throsby (1999) y Morato (2000)

para la adopción de políticas públicas de preservación y para la definición de intervenciones apropiadas. Sin embargo, estos avances por sí solos no son suficientes ya que para que estos valores se materialicen en acciones de preservación y desarrollo del patrimonio tienen que incorporarse en los procesos sociales a través de los cuales se asignan los recursos públicos y privados a usos múltiples y competitivos.

En términos de volumen de transacciones, en América Latina y el Caribe el mercado es el principal mecanismo para asignar recursos al interior de las economías y, aunque con algunos problemas, logra asignarlos más eficientemente que otros procesos sociales. Sin embargo, el mecanismo de mercado no funciona bien en el caso de la preservación de bienes patrimoniales urbanos. Sólo en forma limitada y en algunas circunstancias, los valores de uso de consumo del patrimonio urbano se construyen en el mercado inmobiliario y se manifiestan a través de los precios más altos que ciertos consumidores (que valoran la condición patrimonial de los predios) están dispuestos a pagar por usar inmuebles de centros históricos. Ejemplos destacados del funcionamiento eficaz de este mecanismo son los centros históricos de ciudades europeas y de Norteamérica que se han constituido en localización preferente de ciertos segmentos de la demanda residencial.

En Sudamérica se dan algunos casos como el del barrio histórico de Urca en Río de Janeiro en Brasil, que está siendo preservado por inversiones privadas, el de la ciudad amurallada de Cartagena de Indias en Colombia que ha capturado grandes inversiones privadas en rehabilitación para usos de turismo y recreación o el caso de Antigua en Guatemala donde muchas residencias de valor patrimonial han sido rehabilitadas por familias de altos ingresos como residencias de fin de semana. Los economistas coinciden en que en la conservación del patrimonio urbano se produce una falla de mercado por cuanto usualmente la libre operatoria de los mercados inmobiliarios conduce a una situación no óptima desde el punto de vista de la comunidad, esto es, a un nivel de preservación el patrimonio menor que el deseado por estas comunidades².

La mayor parte de los valores del patrimonio no se construyen en el mercado sino que en otras esferas de las relaciones sociales. Este es el caso, por ejemplo, del valor filantrópico del patrimonio

² Esta situación se debe en gran medida a que el patrimonio urbano presenta muchas características de bien público y genera muchas externalidades (ver Throsby 1999; Klamer y Zuidhof, 1998; Shuster et.al. 1997, entre otros).

nio –su valor como objeto de donación (y de obtención de los beneficios que se derivan de esta donación)– el que se construye a partir de las preferencias de los filántropos y a través de negociaciones, tanto formales como informales, entre los dirigentes de las principales instituciones filantrópicas o con representantes de gobiernos u organizaciones de la comunidad.

Una gran variedad de valores del patrimonio se construye en ámbitos culturales o políticos. Por ejemplo, son los especialistas en historia y conservación los que identifican el valor educacional, histórico o estético del patrimonio y es la elite cultural la que presiona a los gobiernos a invertir en su preservación. La acción resultante, inversión de fondos públicos en preservación, cae de lleno en la esfera pública y por consiguiente está sujeta a los procesos democráticos de asignación de recursos públicos entre demandas competitivas. Asimismo, son las comunidades las que buscando preservar su identidad cultural valoran el legar un patrimonio a las generaciones que siguen, su valor de herencia, y por tanto apoyan el uso de recursos públicos para su preservación.

Es necesario destacar que el valor que las comunidades asignan al patrimonio no es inmutable sino que cambia en el tiempo. Entre los factores de cambio se incluyen: los avances en las investigaciones arqueológicas, históricas o estéticas; el mayor nivel de educación de las comunidades; aumentos en el nivel de ingreso, y la evolución de la sensibilidad estética e incluso cambios en la moda. Según Moseo (1994), esta circunstancia da origen a un dilema económico relacionado con la dificultad de juzgar el costo de oportunidad de invertir recursos en la preservación del patrimonio. Un ejemplo de este dilema se presenta al decidir la asignación de recursos a la preservación de bienes patrimoniales en peligro de desaparecer. Siempre es difícil juzgar si estos van a ser valorados o no por las futuras generaciones, problema que se hace más complejo por el hecho de que, como lo expresan Klammer y Zuidhof (1998), “...no se puede predecir el arrepentimiento” (p30). El problema es difícil de abordar por cuanto, junto con desconocerse cómo

las generaciones futuras van a valorar el patrimonio (el fundamento de la decisión de invertir con base en el valor de herencia del patrimonio), se da el que la decisión de no invertir es irreversible ya que el objeto patrimonial puede perderse para siempre. En definitiva, la solución del dilema pasa por una decisión política, por un acuerdo entre los involucrados sobre la importancia del patrimonio manifestada en la voluntad de destinar recursos a su protección.

Esta constatación conduce a ocuparse de un segundo dilema, que es el de la asimetría que usualmente ocurre en las inversiones en preservación del patrimonio. Uno de los resultados propios de los mercados eficientes es que en ellos los que pagan por un bien son los mismos que gozan los beneficios de estos bienes y coinciden con los que se interesan por ellos (Klammer and Zuidhof, 1998). Dada la diversidad y complejidad de los procesos sociales a través de los cuales se valora el patrimonio y se llega a la decisión de invertir, esta coincidencia no se da en forma espontánea en esta esfera de intervención pública. Usualmente los que pagan por el esfuerzo de conservación (los contribuyentes) rara vez coinciden plenamente con los que se benefician (usuarios y vecinos de los bienes patrimoniales preservados) y con los que se interesan por la conservación (la elite cultural o política).

Una forma de avanzar en el análisis de estos dilemas y de encontrar formas prácticas de resolverlos consiste en estudiar la relación que existe entre los procesos de valoración del patrimonio y las modalidades más eficientes de financiar su preservación. El perfeccionamiento de esta relación, si bien no resuelve plenamente el problema de tener que decidir hoy sobre invertir en conservar patrimonio que futuras generaciones puedan no valorar, permite asegurar una mejor correspondencia entre quienes se benefician de la preservación del patrimonio, quienes pagan por ella y quienes la consideran importante. Esta alineación de intereses da mejores seguridades de que las comunidades adoptan sus decisiones de inversión en preservación con mayor consenso y mejor conocimiento de sus implicancias.

Formas de financiamiento de la preservación del patrimonio urbano

LAS INVERSIONES PRIVADAS

Como se discutiera en la sección precedente, la limitación del mercado inmobiliario para valorar el patrimonio urbano se manifiesta en su incapacidad de asignar suficientes recursos a la preservación de edificios con valor patrimonial, vale decir que contienen valores que no son únicamente los de uso por parte de sus propietarios. La falta de inversión conduce al deterioro y eventual destrucción del patrimonio, que ocurre incluso en centros históricos crecientemente valorizados por las comunidades, ya que la sola valoración por parte de la comunidad no es suficiente para movilizar recursos privados por cuanto los propietarios e inversionistas interesados en invertir en preservación enfrentan un clásico problema de coordinación. Si bien a todos les convendría eventualmente preservar los inmuebles de su propiedad, a ninguno le conviene ser el primero (ya que el valor comercial de las propiedades preservadas al inicio del proceso se vería disminuido por el deterioro de las restantes) y a todos les convendría ser los últimos (ya que sus propiedades no preservadas se valorarían por las inversiones hechas en las otras). Bajo estas condiciones, el proceso de preservación nunca despega y se termina invirtiendo en preservación menos que lo que la sociedad quisiera.

La filantropía privada también enfrenta limitaciones para constituirse en un actor protagónico de procesos de preservación patrimonial prioritarios para la comunidad, sostenidos y de suficiente envergadura. La reciprocidad de la filantropía, que es la presencia pública que las donaciones otorgan a los donantes, no es fácil de compartir con otros, lo que induce a los filántropos u organizaciones filantrópicas a actuar en forma individual y aislada. Por esta razón, la filantropía privada usualmente aborda proyectos

muy visibles pero de alcance limitado. Por otra parte, la selección de los proyectos financiados por la filantropía está fuertemente condicionada por las preferencias de los donantes, las que no necesariamente coinciden con las prioridades de la comunidad. En suma, esta forma de intervención, si bien permite salvar monumentos aislados, usualmente no conduce a una preservación sostenible del patrimonio.

INTERVENCIONES PUBLICAS

Cuando el mercado no valora suficientemente los bienes patrimoniales urbanos y por consiguiente no los preserva, los grupos interesados en su conservación inducen al gobierno a intervenir. En el ámbito del patrimonio urbano y siguiendo el esquema propuesto por Shuster et al. (1997), el gobierno tiene cinco formas principales de intervenir.

Puede adquirir inmuebles para asegurar su preservación, estrategia muy usada en la región y que ha permitido salvar muchos monumentos amenazados por el desarrollo inmobiliario. Sin embargo, por sí sola esta forma de intervención no conduce a resultados sostenibles y commensurables con la magnitud de la tarea. La razón se esconde en una asimetría de intereses que impide destinar un gran volumen de recursos públicos a la preservación en forma sostenida. Quienes pagan el costo de la intervención –es decir, todos los contribuyentes – no son los que se benefician en forma directa (que, en definitiva, son los propietarios de los inmuebles, los habitantes de las inmediaciones de los bienes patrimoniales y los turistas y comercios relacionados) ni tampoco coinciden con los que se preocupan por la conservación, los especialistas y la elite cultural. Esta asimetría conduce a que se destinen pocos recursos públicos a la conservación. La escasez de recursos ha limitado las compras e inversio-

nes en restauración a monumentos de excepción con lo que el impacto de este instrumento de intervención ha sido limitado. Además, el sector público ha demostrado ser un mal administrador de estos bienes, lo que conspira contra la sostenibilidad de largo plazo del esfuerzo de preservación.

El gobierno puede también intervenir regulando el uso de los bienes patrimoniales para evitar su destrucción o daño por mal uso. Estas regulaciones, que establecen limitaciones al uso y desarrollo de los inmuebles con el fin de preservarlos, responden a los objetivos de los especialistas en preservación y, a veces, a los de la elite cultural. El proceso de identificación del patrimonio a proteger y los procesos de consulta con la comunidad que requiere la aprobación de las ordenanzas de preservación ha contribuido a crear conciencia en la comunidad sobre el valor del patrimonio y, en algunos casos, han logrado preservar monumentos significativos. Sin embargo, esta modalidad de intervención transfiere el costo de la preservación a los propietarios en tanto que los beneficios se transmiten a toda la comunidad o a los turistas. En esta marcada asimetría subyace la mayor debilidad de esta forma de intervención por cuanto los afectados tienen todos los incentivos para actuar en contra de la preservación y así lo hacen en cuanto perciben que pueden escapar al castigo. El pobre estado de conservación de una gran cantidad de inmuebles protegidos por ordenanzas de preservación es prueba de esta aseveración

Se puede otorgar subsidios e incentivos para inducir a los propietarios o inversionistas a preservar los bienes patrimoniales o para compensarlos por los costos incurridos. Se espera de este modo que los propietarios se comporten según lo requiere el logro del objetivo público de preservar el patrimonio. La variedad de instrumentos de subsidio es amplia e incluye desde asistencia técnica gratuita hasta transferencias directas de capital, pasando por diversos tipos de exenciones tributarias (total o parcial al impuesto territorial para inmuebles preservados, transformación de parte de los gastos en preservación en créditos al impuesto a la renta). Esta

forma de intervención recién se está ensayando en América Latina y el Caribe. Si bien trabaja a favor y no en contra de las fuerzas del mercado, lo que aumenta sus posibilidades de influir sobre el comportamiento de propietarios e inversionistas, también presenta limitaciones. Frente a una baja rentabilidad comercial inicial de las inversiones en preservación de activos inmobiliarios patrimoniales, es poco lo que puede hacer la asistencia técnica subsidiada por sí sola en motivar a propietarios e inversionistas a invertir. En estas circunstancias, los subsidios bajo la forma de aportes de capital que se requerirían para lograr el objetivo pueden ser tan grandes que llegan a ser no abordables por las comunidades. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región las cargas tributarias que afectan a los inmuebles no son muy altas, lo que limita el valor de los incentivos vinculados a las exenciones tributarias. En muchos casos, aun cuando existen impuestos que gravan estas propiedades y las transacciones que sobre ellas se hagan, estos tributos no se cobran o las sanciones por su evasión no son significativas. Por otra parte, este instrumento tiene efectos sólo sobre inmuebles privados en tanto los centros históricos y ciudades históricas de América Latina y el Caribe contienen una alta proporción de edificación pública y religiosa usualmente exenta de impuestos.

El gobierno tiene la potestad legal de actuar a través de la definición, asignación y control de los derechos de propiedad, de modo de alinear mejor los intereses de los diversos actores. Una de las modalidades de intervención, el permitir la transferencia de los derechos de desarrollo potenciales del sitio donde se localiza un bien patrimonial urbano, disminuye los incentivos de los propietarios por demolerlo o dejarlo deteriorar para burlar las ordenanzas de preservación. Otra forma de acción en esta línea de intervenciones es la de vincular los permisos de ejecución de proyectos inmobiliarios de alto interés comercial con requerimientos de preservación patrimonial. La efectividad de esta forma de intervención requiere de una eficaz planificación del desarrollo urbano, en particular planes bien definidos de uso del suelo para toda la aglomeración urbana, y la identificación precisa de

áreas emisoras y receptoras de derechos de desarrollo, instrumentos todos que deben ser adoptados con gran consenso en la comunidad. Además, su puesta en vigencia debe hacerse a través de mecanismos de negociación transparentes y socialmente validados. En América Latina y el Caribe recién se empieza a discutir sobre estas opciones de intervención. Es necesario destacar que su efectividad depende de su adecuada ejecución y puesta en vigencia en forma complementaria con otras medidas.

La educación sobre el valor del patrimonio permite promover la correcta valoración de patrimonio pero sus resultados se materializan sólo a largo plazo, que puede ser cuando una buena parte del patrimonio esté ya perdido. Sin embargo la educación sobre el valor del patrimonio urbano es fundamental para garantizar la sostenibilidad de largo plazo del esfuerzo de preservación y, por consiguiente, debe formar parte de todas las estrategias de preservación patrimonial. Una comunidad educada en los valores del patrimonio urbano naturalmente va a organizarse y asignar recursos públicos para asegurar la preservación de este patrimonio y, más importante aún, va a demandar bienes preservados y usarlos en forma sostenible, lo que atrae recursos privados hacia las inversiones en preservación. Sin embargo, existen numerosas barreras para que estos efectos positivos se materialicen. Entre las más significativas se cuenta la diversidad de percepciones que se dan al interior de la comunidad y entre generaciones con respecto al valor del patrimonio dado que, como se analizara anteriormente, el valor del patrimonio es un concepto dinámico que cambia con el tiempo y la evolución cultural de las comunidades³.

³ Como resultado, no es fácil lograr consenso sobre prioridades y mecanismos de intervención. Por ejemplo, lo que para los especialistas en conservación son ordenanzas mínimas de uso de los bienes patrimoniales para los propietarios constituyen restricciones de uso de los inmuebles que les causan inmenso daño pecuniario.

LA CONCERTACION PUBLICO-PRIVADA

El complemento necesario de las opciones de intervención y financiamiento reseñadas en la sección anterior es la concertación de los intereses de los actores identificados. Esta estrategia integradora permite resolver los problemas que impiden al mercado inmobiliario, al sector público, a las organizaciones de la sociedad civil y a la filantropía actuando aisladamente, preservar en forma sostenible el patrimonio urbano. Es posible argumentar que la coordinación entre los sectores público y privado constituye un poderoso mecanismo para la preservación sostenible del patrimonio urbano por cuanto permite formas de intervención que combinan lo mejor que cada sector puede ofrecer. El sector público brinda la visión y compromiso de largo plazo con el proceso de preservación del patrimonio urbano y su capacidad de coordinar la acción de diversos actores. Las organizaciones de la sociedad civil proporcionan el apoyo político que requiere el sector público para destinar recursos de todos los contribuyentes a la preservación del patrimonio. Los inversionistas inmobiliarios, por su parte, contribuyen con su conocimiento del mercado y la capacidad de abordar una gran diversidad de proyectos en respuesta a la demanda, y de la filantropía privada, su capacidad de aportar recursos privados para financiar inversiones que no interesan a los inversionistas inmobiliarios, por ejemplo, para la preservación de monumentos.

La puesta en práctica de una estrategia de preservación del patrimonio urbano basada en la cooperación entre los sectores público y privado presenta desafíos institucionales y de financiamiento. Los mecanismos institucionales que se usen deben ser capaces tanto de canalizar las acciones de los distintos actores hacia las actividades para cuya ejecución tengan mayores ventajas comparativas, como de asignar los riesgos inherentes a la preservación patrimonial urbana a los actores que tienen mayor capacidad e interés por asumirlos en vista de los beneficios que les pueden reportar. Los mecanismos de financiamiento, por su parte, deben ser capaces de

generar la combinación de recursos que permita a los distintos actores contribuir en proporción a los beneficios que obtienen y en concordancia con sus intereses específicos. De esta forma, los recursos de los contribuyentes se destinarían para cubrir los costos de preservación que generan bienes públicos, en tanto que los de los inversionistas inmobiliarios se utilizarían para aquellos que generan beneficios privados. Estos mecanismos también deberán permitir a la filantropía privada encontrar los nichos de inversión que requiere para satisfacer sus objetivos de beneficencia y relaciones públicas (usualmente inmuebles y espacios públicos con un fuerte componente de bien público, como son los monumentos religiosos o museos).

El éxito de los esfuerzos de preservación del patrimonio urbano mediante la concertación de inversiones públicas y privadas radica en la eficiente asignación de los costos, beneficios y riesgos entre los actores que tienen la mejor capacidad de asumirlos o el mayor apetito por asumirlos dados los retornos que les ofrecen: utilidades en el caso de los inversionistas inmobiliarios, mejores relaciones con la comunidad en el caso de la filantropía privada, y votos en el caso de los políticos.

La concertación de intereses tan diversos requiere de un liderazgo de parte del gobierno por cuanto la gran mayoría de los valores del patrimonio (como sus valores de existencia, herencia, estético, espiritual, social, histórico, simbólico) son de interés de toda la comunidad y solo pueden ser cautelados por organismos que la representen. En un contexto democrático, estos intereses son representados por los organismos de gobierno electos. Además, el sector público es el único actor capaz de resolver los problemas de coordinación que enfrenta el mercado y mitigar el sesgo de la filantropía privada de modo de establecer un proceso de preservación del patrimonio urbano sostenible y consistente con los objetivos de la comunidad. Cabe entonces analizar alternativas institucionales para lograr esta concertación.

Un mecanismo institucional que logra en gran medida estos objetivos son las empresas de capital mixto (público y privado) especialmente creadas para desarrollar inversiones en preservación de centros históricos. En este tipo de organizaciones, el capital es provisto por inversionistas privados y entidades del sector público y el control de la empresa se distribuye entre representantes de ambos sectores en proporción a sus aportes. En la mayor parte de los ejemplos internacionales de este tipo de empresas, el sector público tiene un interés mayoritario, reflejo del hecho que la comunidad es el principal actor interesado en la preservación del patrimonio por la multiplicidad de valores que para ella tiene. El sector privado es comúnmente representado por organizaciones de la sociedad civil, por cuanto la participación en estas empresas expande su ámbito de acción e influencia, y por inversionistas inmobiliarios privados interesados en tener acceso privilegiado a información y oportunidades de negocio en los centros históricos que desde el punto de vista inmobiliario son, muchas veces, mercados nuevos y no explotados.

La presencia del sector público en las empresas de capital mixto otorga garantías a los inversionistas privados tanto porque manifiesta en forma concreta el compromiso de la comunidad de preservar el patrimonio como porque facilita la relación con los entes reguladores y, por lo tanto, reduce los costos de transacción de las inversiones en los centros históricos. Asimismo, el sector público comparte con el sector privado los riesgos que presentan inversiones que muchas veces son pioneras en los mercados inmobiliarios locales. En suma, la presencia de capitales públicos mitiga los riesgos reales o percibidos por los inversionistas privados al aventurarse en centros históricos deteriorados. Asimismo, permite a la comunidad capturar parte de los beneficios generados por la valorización inmobiliaria cuando el proceso despegua y pasa a ser un buen negocio.

La presencia de inversionistas privados hace múltiples contribuciones a las empresas de capital mixto. Además de aportar capital para las inversiones inmobiliarias aporta conocimiento

del mercado inmobiliario y de los mecanismos más eficientes de comercialización de los bienes inmuebles preservados. Este matrimonio de conveniencias es la mejor garantía de éxito de esfuerzos concertados de preservación del patrimonio que involucran a actores públicos y privados de América Latina y el Caribe⁴.

Otras estructuras institucionales que pueden lograr los objetivos planteados, son corporaciones públicas especializadas en la ejecución de programas de preservación patrimonial. Existen muchos ejemplos de este tipo de instituciones en las que la propiedad es completamente pública y que, sin embargo, están facultadas para ejecutar toda la variedad de inversiones en el espacio público, infraestructura y preservación de monumentos y edificación patrimonial que se requieren en programas efectivos y sostenibles de protección del patrimonio urbano. Asimismo, estas corporaciones deben ser capaces de coordinar efectivamente a las entidades públicas responsables de las inversiones públicas en los casos en que las corporaciones no ejecutan estas inversiones directamente. Sin embargo, para ser efectivas, estas corporaciones públicas deben tener además la capacidad de emprender operaciones en asociación con el sector privado, sea como promotoras de proyectos inmobiliarios de preservación o como socios activos o pasivos. Esta capacidad de asociación les permite tener un impacto significativo en promover la correcta alineación de aportes y beneficios entre los actores que garantiza la sustentación del proceso de preservación patrimonial⁵.

⁴ Ejemplos destacados de este tipo de organizaciones son las empresas de capital mixto organizadas para la recuperación del centro histórico de Barcelona, *Promoció Ciutat Vella S.A.*: (Procivesa) y *Proeixample*. Ver Dalmau, J.A. "Renovación del centro histórico de Barcelona" en Rojas, E. y Daughters, R. (Eds.), 1998, páginas 93-99.

⁵ Un ejemplo destacado de este tipo de instituciones fue la Corporación de Desarrollo de la Avenida Pensilvania en Washington D.C., Estados Unidos. Esta corporación de capital público ejecutó inversiones en

Una modalidad menos intervencionista pero que permite lograr parcialmente la alineación de intereses que se busca ha sido ensayada por gobiernos municipales que han instalado oficinas municipales de promoción de la preservación y de coordinación de las inversiones privadas. Estas oficinas promueven la adopción de planes de preservación y las inversiones necesarias en los organismos públicos responsables. Asimismo, actúan como facilitadores de la inversión privada poniendo en contacto propietarios de inmuebles patrimoniales interesados en preservar y desarrollar sus propiedades, con inversionistas interesados en invertir en preservación. Una función crucial de estas oficinas es la de organizar la demanda por espacio rehabilitado reduciendo así los riesgos efectivos o percibidos por los inversionistas privados⁶.

el mejoramiento del espacio público del área patrimonial del entorno de la Avenida y subsidió algunas actividades de preservación que se consideraron estratégicas para el logro de los objetivos, todo con financiamiento público. Además consolidó paños desarrollables de tierra atractivos a los inversionistas privados usando recursos de préstamos comerciales que pagó con los retornos de la venta del suelo.

⁶ Un ejemplo exitoso de este tipo de instituciones es la Oficina del Barrio de Recife, organizada por la Municipalidad de Recife para promover la ejecución del Plan de Rehabilitación del Barrio de Recife, lugar fundacional de la ciudad. La oficina no sólo coordinó la acción de los inversionistas y organizó la demanda, sino que en la fase crítica de lanzamiento del programa y ante la renuencia de algunos propietarios de incorporarse al proceso, compró propiedades y las rehabilitó para mostrar tanto la voluntad pública de rehabilitar el Barrio como la viabilidad de las inversiones en preservación y rehabilitación de inmuebles. Ver Mendes-Zancheti, S. y Lacerda, M. (1997).

Políticas de preservación en América Latina y el Caribe

Rojas y de Moura Castro (1999) argumentan que, desde el punto de vista de la valoración del patrimonio y de la forma como los actores en el proceso de preservación del patrimonio urbano se organizaron, es posible identificar dos fases en el proceso de preservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe.

En una primera fase, el proceso fue liderado por las elites culturales preocupadas por la conservación de edificios específicos o de áreas monumentales en peligro de desaparecer como resultado de las presiones del desarrollo inmobiliario y fue costado fundamentalmente por la filantropía privada⁷. En esta fase se dio prioridad sólo a algunos valores socioculturales, como el valor histórico o estético del patrimonio, que son cercanos a los intereses de la elite cultural y de la filantropía privada. Las intervenciones se ejecutaron y financiaron con modalidades basadas en una relación muy asimétrica entre los actores ya que los beneficiarios, la comunidad en general y quienes las promovieron (la elite cultural) no pagaron los costos de la preservación. Este enfoque condujo a una selección relativamente arbitraria de las intervenciones o, al menos, con escaso consenso social. En el sesgado proceso de selección de las intervenciones y en la asimetría de beneficiarios y ejecutores, está el origen de las dos limitaciones principales de las intervenciones típicas de esta fase. La primera es el reducido alcance del esfuerzo de conservación que beneficia algunos monumentos seleccionados de acuerdo a los intereses de una minoría y que se destinan usualmente a usos públicos. La segunda limitación es que el esfuerzo de preser-

⁷ La excepción destacada es México, donde el Estado fue el que encabezó el esfuerzo de preservación desde el principio.

vación no es sostenible ya que descansa mayoritariamente en las energías de las elites y la voluntad muchas veces cambiante de los filántropos.

En esta fase de evolución del esfuerzo de preservación y anticipando acciones propias de una segunda fase, muchos países promulgaron leyes de conservación del patrimonio histórico cuyo efecto neto ha sido ambiguo. Si bien en muchos casos las leyes de protección impidieron la destrucción de edificios históricos, también promovieron el deterioro de muchos edificios patrimoniales, particularmente edificación residencial y comercial privada⁸.

Algunos países de la región se encuentran en una segunda fase caracterizada por la posición más activa adoptada por los gobiernos nacionales y algunos gobiernos locales los que han asumido responsabilidades directas en la protección del patrimonio tanto legislando como invirtiendo recursos públicos. El avance a esta fase es en parte el resultado de una valoración más amplia del patrimonio, reconociéndose, además de los valores que movilizaron intervenciones en la primera fase, otros valores socioculturales (como el valor de herencia) y algunos valores de uso (como el atractivo turístico del patrimonio). Los países que están en esta segunda fase han creado instituciones especializadas encargadas

⁸ Al limitar las opciones de desarrollo de los edificios históricos y enfrentados a usos más provechosos para el terreno (aunque sean como playas de estacionamiento), los dueños con frecuencia dejan de invertir en mantenimiento con la esperanza de que esta obsolescencia física obligará a las autoridades locales a ordenar la demolición, permitiendo así un uso más provechoso del terreno

de velar por la aplicación de la legislación vigente y el buen uso de los recursos que el estado destina a la preservación (IILA-UNESCO, 1994)⁹.

Como resultado de estos esfuerzos, se han emprendido más acciones de preservación. Sin embargo, enfrentados a demandas competitivas por los escasos recursos del presupuesto, la mayoría de estos gobiernos han enfrentado dificultades para movilizar en forma sostenida el volumen de recursos que requeriría la conservación del patrimonio urbano, en tanto que la debilidad de algunas de las instituciones y su falta de experiencia no les ha permitido involucrar efectivamente a otros actores. Muchos de los esfuerzos de preservación propios de esta fase han sido también de alcance limitado y poco sostenibles. Estos resultados se deben a que en esta fase de la evolución del esfuerzo de preservación se ha producido sólo una alineación parcial de los intereses de los actores. Quienes se benefician directamente con el esfuerzo de preservación –las comunidades residentes en el área donde se localiza el patrimonio, los visitantes y empresas asociadas al turismo– sólo parcialmente coinciden con los que pagan los costos –los contribuyentes del país o la ciudad– y con los que se interesan por promover la preservación, la elite cultural del país.

Buscando una mejor alineación de intereses para conseguir una mayor equidad y sostenibilidad del esfuerzo de preservación del patrimonio y una mejor correspondencia con los intereses de la comunidad, Rojas y de Moura Castro (1999) argumentan que los países de América Latina y el Caribe deben moverse a una tercera fase en la que

⁹ Ejemplos destacados de esta fase de evolución del esfuerzo de preservación se dan en México, Brasil y Colombia donde los gobiernos nacionales crearon instituciones especializadas que colaboran con los gobiernos de los Estados y municipios en la protección del patrimonio.

...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 funciones complementarias. (página 7)

Bajo estas condiciones debería desaparecer la asimetría de intereses y responsabilidades que ha caracterizado hasta ahora al esfuerzo de preservación de la región. Los beneficiarios de la preservación (la comunidad local) paga una parte significativa del costo de preservación y recibe ayuda de la comunidad nacional (o provincial) cuando el patrimonio es de interés (y por ende de beneficio) nacional o provincial. La participación de la comunidad se sustenta en el interés creciente que despierta en ella el patrimonio por los múltiples valores que le asigna y expande la base de soporte del esfuerzo que ya no descansa sólo en la elite cultural nacional. Asimismo, la filantropía privada encuentra canales orgánicos para contribuir al esfuerzo comunitario y los esfuerzos de estos actores no desplazan el interés que pueda despertar en inversionistas inmobiliarios privados las oportunidades de negocio que ofrecen los activos patrimoniales.

Para avanzar hacia una fase de conservación del patrimonio como la descrita anteriormente, es necesario introducir reformas en la manera como los países enfrentan la conservación del patrimonio urbano. Es necesario que todos los grupos de la sociedad adopten una visión positiva del valor del patrimonio, se involucren en acciones conjuntas para su protección y desarrollo y apoyen las acciones integrales que el gobierno debe desarrollar destinadas a promover la preservación. También es necesario introducir reformas institucionales y operativas que aumenten la eficiencia del gasto público y faciliten la asociación de los actores interesados. Estos cambios no ocurrirán en forma espontánea. Existe una tarea de desarrollo que debe emprender el gobierno, ya sea local, regional o central, por cuanto es el único actor en capacidad de mantener la pers-

pectiva de largo plazo que se requiere para concebir y ejecutar las reformas en los mecanismos de preservación del patrimonio. El gobierno es también el actor social que controla muchos de los instrumentos que pueden usarse para inducir al sector privado a que asuma un papel más protagónico. Esta intervención del gobierno se sustenta en argumentos de eficiencia y equidad ya que, como se argumentara anteriormente, el comportamiento espontáneo de los mercados no contabiliza todos los beneficios sociales de la conservación del patrimonio, incluyendo valores como los de herencia y opción o el patrimonio valorado por grupos minoritarios (Schuster et al., 1997).

En varios países de América Latina y el Caribe es posible constatar un lento progreso hacia la tercera fase de desarrollo descrita por Rojas y de Moura Castro (1999). En Cartagena de Indias, Colombia, la elite económica de Colombia ha hecho significativas inversiones en la preservación de viviendas coloniales de la ciudad amurallada. Estas inversiones se apoyaron en las inversiones hechas por el gobierno central en la preservación de monumentos (como las fortificaciones coloniales) y por el gobierno municipal en el mejoramiento de los espacios públicos y la infraestructura. Aunque respondiendo a lógicas muy distintas y sin una coordinación, el esfuerzo de estos tres actores ha resultado en uno de los centros históricos mejor conservados de la región. Por su parte, la Municipalidad de Recife lanzó en 1997 un programa de rehabilitación del Barrio de Recife (el lugar donde se fundó la ciudad) que descansa en la inversión privada para rehabilitar inmuebles patrimoniales para usos de recreación, servicios y residenciales. Una entidad pública, la Oficina del Barrio de Recife ha actuado como catalizador de la inversión privada y coordinadora de las inversiones públicas¹⁰.

¹⁰ Para un análisis de la participación del sector privado en la conservación de Cartagena de Indias y Recife, ver Rojas, E. (2000).

En el contexto de una economía centralizada, la Oficina del Historiador de La Habana ha montado un esfuerzo de rehabilitación del centro histórico sustentado en las utilidades generadas por el arriendo de espacio a hoteles y comercios turísticos internacionales en edificios de propiedad pública. Los recursos generados se usan para mejorar el espacio público, rehabilitar monumentos y casas tuguizadas¹¹. La Municipalidad de Coro en Venezuela creó una corporación para promover la conservación de la ciudad histórica institución que coordina las actuaciones de actores públicos y la filantropía privada (Barráez, s/f).

Estos ejemplos son demostrativos del potencial que tiene la acción conjunta de los actores públicos y privados en promover la protección del patrimonio urbano. Unos son el resultado del interés de la elite económica, como en Cartagena de Indias, otros de la acción del sector público aprovechando la demanda privada, como en La Habana, y otros el resultado de la acción directa pública. Sin embargo, con la excepción de Cartagena en los años 1980 y primera mitad de los 1990 (período de rápido crecimiento de la economía), los casos mencionados no han alcanzado un nivel de inversión privada sostenida que garantice la sostenibilidad de largo plazo de la preservación. Como se mencionara anteriormente, para lograr este objetivo se requiere de un fuerte y sostenido liderazgo público, de la valoración del patrimonio en sus múltiples dimensiones y la constitución de estructuras institucionales capaces de coordinar eficientemente las intervenciones de los distintos actores.

¹¹ Ver Rodríguez, P. "El centro histórico de La Habana: un modelo de gestión pública" en Carrión, F. (Ed.) (2001) páginas 217-236

Cómo promover el cambio: Lecciones extraídas de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo

El enfoque de promover una equilibrada participación de todos los actores en el financiamiento y ejecución de programas de preservación de centros históricos orienta los proyectos que recientemente ha financiado el Banco Interamericano de Desarrollo. Con el fin de asegurar la sostenibilidad de largo plazo de la preservación del patrimonio, el Banco ha inducido a los gobiernos prestatarios a crear nuevas instituciones y formas de actuación e introducir reformas en las instituciones responsables de la preservación del patrimonio urbano. Un objetivo central en estos proyectos es lograr la correcta alineación de intereses, intervenciones y beneficios entre los distintos actores. Para estos efectos, una parte significativa del esfuerzo se ha centrado en el desarrollo de instituciones capaces de coordinar a estos actores.

Consciente de la complejidad del proceso de valoración del patrimonio y del riesgo de mal uso de recursos públicos implícito en los deficientes procesos públicos de asignación de recursos a la conservación, el Banco se ha concentrado en operaciones que: tengan probados beneficios económicos, la mayoría de los cuales derivan de promover el uso más intenso de las áreas centrales donde se localiza el patrimonio urbano a través del uso eficiente de su acervo construido, y asignen los costos, beneficios y riesgos de los proyectos entre los actores más interesados en promover la preservación y que se benefician de ella. Estos experimentos en acción brindan significativas lecciones para la reforma de los mecanismos institucionales y financieros de preservación del patrimonio.

PROYECTO DE REHABILITACION DEL CENTRO DE QUITO

Este proyecto se apoya en el accionar de una empresa de economía mixta formada por la municipalidad y organizaciones no gubernamentales preocupadas de la preservación del patrimonio. El programa busca expandir el impacto de la acción pública en la preservación iniciada por el Fondo de Salvamento del Centro Histórico (FONSAL) a mediados de los años 1980, el cual estaba recuperando los principales monumentos con recursos de impuestos provinciales y municipales. La escasez de recursos impedía al FONSAL abordar la totalidad de la compleja problemática de preservación del centro. Para efectos de expandir el esfuerzo de preservación y asegurar su sostenibilidad, el proyecto financiado por el Banco incluye un conjunto coordinado de inversiones orientadas a preservar muchos de los valores socioculturales analizados, materializar la voluntad de la comunidad de legar este patrimonio a otras generaciones y capturar valores de uso del acervo edilicio atrayendo al centro histórico actividades productivas y residentes que lo abandonaron en los años setenta. El objetivo es hacer del centro histórico un destino comercial y de oficinas competitivo en el contexto de toda la ciudad. Consecuentemente, la empresa ha programado sus inversiones con base en una imagen objetivo del centro histórico como un lugar urbano que ofrece espacio rehabilitado para usos múltiples, oficinas, comercios, recreación y residencias, y que le permite competir con los centros comerciales localizados en la periferia de la ciudad con el valor agregado de su condición patrimonial.

Para estos efectos, y por cuenta de la Municipalidad, la empresa ejecutó inversiones en mejoramiento de la accesibilidad y el espacio público. Las buenas condiciones ambientales de los espacios públicos y la disponibilidad de buenos accesos y cómodos estacionamientos para vehículos son factores importantes para

atraer clientes de estratos medios y altos. Asimismo, la empresa ha buscado asociarse con inversionistas privados para desarrollar proyectos pioneros que demuestran la viabilidad de estas inversiones frente a un sector inversionista inmobiliario generalmente escéptico respecto a la rentabilidad de inversiones en el

Cuadro 3 Enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo frente a la preservación del patrimonio urbano.

Dadas las limitaciones del conocimiento sobre las vinculaciones entre preservación del patrimonio y el desarrollo socioeconómico, el Banco Interamericano de Desarrollo ha procedido con cautela al momento de considerar solicitudes de financiamiento de proyectos de protección del patrimonio urbano. El Banco se ha concentrado en proyectos que tienen directa relación con su mandato de acelerar el desarrollo económico y social y que cumplen con sus criterios de evaluación técnica, económica, institucional, financiera y ambiental. Para decidir la elegibilidad de los proyectos que se le presentan, el Banco aplica criterios basados en las experiencias internacionales exitosas y sus propias políticas y guías operacionales. Estos criterios indican que son interesantes para el Banco los proyectos que:

- ? Implantan modelos de preservación capaces de sobrevivir en el largo plazo y convertirse en autosostenibles.
- ? Son adoptados por las comunidades beneficiarias o propietarias de los bienes patrimoniales.
- ? Abren canales de participación a la filantropía privada como alternativa de financiamiento público para los subsidios que se requieran para hacer sostenibles las intervenciones.
- ? Promueven la colaboración público-privada en la ejecución y financiamiento de la preservación.
- ? Mejoran el ambiente regulatorio y las funciones públicas relativas a la preservación.
- ? Evitan pérdidas irreversibles de activos patrimoniales.

Del mismo modo, hay proyectos que no son atractivos para el Banco por cuanto:

- ? Financian actividades que el mercado puede sustentar más eficazmente.
- ? Proponen acciones aisladas.
- ? Distribuyen en forma desigual el costo de la preservación entre los actores involucrados y los beneficiarios.

Fuente: BID (2001), páginas 8 y 9

Centro Histórico. Mediante la venta de sus intereses en estos negocios, la empresa recupera sus inversiones y, en el mejor de los casos, capta parte de la plusvalía generada por los proyectos. Estas acciones buscan involucrar a todos los actores sociales en su mejor capacidad en Quito. De esta forma, el sector público nacional provee bienes públicos y promueve la coordinación de las múltiples intervenciones privadas. El gobierno local, por su parte, proporciona recursos para la preservación de aquellas partes del patrimonio que generan bienes públicos asociándose con inversionistas privados en el financiamiento de la rehabilitación de bienes patrimoniales que tienen usos sostenibles con demanda en el mercado.

Un ejemplo de este último tipo de intervenciones es el programa de vivienda solidaria que, con apoyo financiero del sistema nacional de financiamiento de vivienda que otorga subsidios directos y créditos hipotecarios a hogares de bajos ingresos para adquirir viviendas, ha permitido a la empresa rehabilitar viviendas en proyectos capaces de recuperar una buena parte de la inversión de parte de los beneficiarios a través de préstamos hipotecarios. Este programa tiene la ventaja adicional de que ha permitido retener en el centro histórico a hogares de ingresos medios-bajos y bajos que en otras circunstancias habrían sido expulsados por el proceso de preservación patrimonial y rehabilitación urbana.

Cabe destacar que la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en los centros históricos no difiere de las que se hacen en otras áreas de la ciudad en términos de su sensibilidad a los ciclos económicos. Las actividades de la Empresa del Centro Histórico de Quito han sido afectadas por la crisis económica que sufre el Ecuador desde 1999. Frente a la caída en la demanda, muchas de las inversiones pioneras no han podido ser vendidas, por lo que la empresa enfrenta problemas de liquidez. Es de esperar que los problemas causados por la crisis económica no debiliten la voluntad política de la Municipalidad de rehabilitar el Centro Histórico y que el esfuerzo se continúe en for-

ma integral cuando se reactive la economía ecuatoriana. En este panorama difícil, se destaca el programa de vivienda solidaria que, al contar con financiamiento hipotecario de un banco de vivienda público y de subsidios del gobierno central, ha podido continuar rehabilitando viviendas para hogares de ingresos bajos interesados en permanecer o trasladarse al centro histórico, materializando en forma sostenible una de las dimensiones posibles de la participación privada en la recuperación del centro (hogares que pagan créditos hipotecarios para cubrir parte del costo de rehabilitación de viviendas).

ESTACION GENERAL ARTIGAS

Otra forma de concertación de los intereses públicos y privados para promover la conservación del patrimonio urbano se da en Montevideo, Uruguay. La preservación del edificio de la terminal de pasajeros de la Estación de Ferrocarril "General Artigas", un monumento nacional, constituye un interesante experimento de participación del sector privado en la preservación de edificios patrimoniales mediante la captura de su valor de uso. El bien patrimonial, en este caso el edificio de la terminal de pasajeros, conjuntamente con los galpones y patios de maniobras de trenes, fueron adquiridos por la Sociedad Fénix, una empresa inmobiliaria de propiedad del Banco Hipotecario del Uruguay. La Sociedad Fénix entregó el edificio de la terminal en concesión a inversionistas privados los que desarrollarán un complejo cultural, comercial y de recreación con base en un proyecto aprobado por los organismos responsables de la preservación del patrimonio. Los patios de maniobra por su parte serán destinados para usos residenciales y comerciales a través de proyectos inmobiliarios privados desarrollados a lo largo de varios años según se materialice la demanda por ellos.

El resultado esperado es un polo de atracción cultural y de recreaciones, desarrollado por capitales privados el cual se espera contribuya a promover la renovación del área circundante,

denominada Barrio La Aguada. Este barrio, localizado a pocas cuadras del centro de negocios y comercio de Montevideo ha sufrido gran deterioro como consecuencia del abandono de la estación de ferrocarril y sus patios de maniobra. En este caso, el financiamiento aportado por el Banco representa una parte menor de las inversiones programadas y se concentra fundamentalmente en las inversiones que mejoran o generan bienes públicos. A estos efectos, los recursos aportados por el BID se destinan a financiar al Gobierno Central en sus inversiones para recuperar el edificio patrimonial y prepararlo para su concesión (reparación de techos, estructura y fachadas) y asistir a la Municipalidad de Montevideo para el mejoramiento de la infraestructura para promover el desarrollo de La Aguada. En este esfuerzo de colaboración de los tres actores, el grueso de las inversiones programadas las financiará el sector privado, al inicio capturando del valor de uso de edificio patrimonial y, en los quince años siguientes, concretando la recuperación funcional del área a través de los proyectos inmobiliarios residenciales, de servicios y comerciales ubicados en los patios de maniobra.

PROGRAMA MONUMENTA

El Programa *Monumenta* en Brasil representa otra forma de promover la participación co-

ordinada de los actores interesados en la conservación del patrimonio urbano. El préstamo del Banco aporta recursos a un fondo constituido en el Ministerio de Cultura para contribuir al financiamiento de proyectos de preservación del patrimonio urbano promovidos por las municipalidades. El fondo provee apoyo financiero federal a los proyectos que, siendo promovidos por las municipalidades, buscan preservar bienes patrimoniales que son de interés a una variedad de grupos de la sociedad. El aporte no reembolsable del Ministerio de Cultura (que asciende al 80% del costo de las obras) se destina a la rehabilitación de los monumentos bajo protección federal y a contribuir al financiamiento de mejoras en los espacios públicos e infraestructura de responsabilidad municipal en el entorno de los monumentos protegidos. En este caso, los fondos federales sirven para apalancar fondos municipales y para movilizar algunos recursos privados. El programa contempla financiamiento reembolsable con mantenimiento de valor para propietarios interesados en reparar la estructura, techumbre y fachadas de viviendas localizadas en el entorno de los monumentos protegidos. Esta característica del programa apunta a promover la recuperación integral de los entornos monumentales y beneficiar a la población de ingresos medios bajos y bajos.

En síntesis

La experiencia promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo de los casos analizados apunta a lograr las dos condiciones necesarias para implantar procesos sostenibles de preservación del patrimonio: involucrar a todos los actores sociales en su mejor capacidad y de acuerdo a sus mejores intereses, y destinar los bienes patrimoniales a usos con demanda social. La preservación del patrimonio urbano es una tarea que rebalsa la capacidad de los actores que trabajan en forma individual y desordenada, y requiere de la acción concertada de todos los interesados para lo que es indispensable: el liderazgo del sector público. El liderazgo público debe inducir a los actores a participar según sus mejores capacidades y canalizar el financiamiento de fuentes, tanto públicas como privadas, a sus usos más eficientes. El capital privado inmobiliario a financiar proyectos rentables, la filantropía privada a mantener monumentos, los recursos públicos al mejoramiento del entorno de las áreas protegidas.

De la revisión de los proyectos financiados por el Banco y del análisis de otras experiencias en América Latina y el Caribe (como, por ejemplo, Cartagena de Indias en Colombia) se concluye que es posible atraer inversión privada a la preservación de los centros históricos bajo ciertas condiciones. La filantropía privada hace ya tiempo que ha contribuido al financiamiento de inversiones en preservación del patrimonio en tanto identifica proyectos emblemáticos, conmensurables con los recursos de que dispone y de alta visibilidad. Con frecuencia participa en asociación con otros actores, particularmente organizaciones de la comunidad, en abordar proyectos de mayor envergadura y largos períodos de maduración. Existe un amplio margen para aumentar la participación de la filantropía privada en la preservación del patrimonio. Habría que ofrecer a los filántro-

pos canales estructurados de participación, por ejemplo a través de los fondos de preservación del patrimonio que reciben aportes privados y de organismos públicos pero que son administrados por un consejo curador (donde están representados todos los actores interesados) con criterios técnicos y al margen de presiones políticas. Los recursos aportados al fondo se invierten para crear un patrimonio cuyas utilidades se usan para financiar proyectos de preservación. Se están creando fondos de esta naturaleza en los municipios beneficiarios del Programa *Monumenta* en Brasil con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos para continuar con los esfuerzos de preservación.

Resulta más difícil atraer la inversión inmobiliaria privada. Entre las condiciones que se requieren, destaca la existencia de un ambiente regulatorio estable que otorgue garantías a los inversionistas privados sobre la calidad de las inversiones privadas que confluyan sobre el centro histórico. La existencia de planes maestros de preservación y su adecuada puesta en vigencia otorga mejores garantías a la inversión privada que busca maximizar el valor de largo plazo de las inversiones inmobiliarias. Asimismo, es necesario crear un ambiente de renovación y protección en los centros históricos. Este ambiente, que es el resultado de las inversiones públicas en mejoramiento de la infraestructura, los espacios públicos y equipamiento urbano de los centros históricos, genera expectativas de aumento del valor de los inmuebles y por consiguiente atrae inversiones privadas.

Otra condición necesaria es la disponibilidad de financiamiento para la demanda por los espacios rehabilitados por el sector privado o las empresas de economía mixta, en particular, para residencias. Este factor es esencial para mejorar la capacidad de los centros históricos

de atraer hogares de estratos medios. Asimismo, la disponibilidad de subsidios y asistencia técnica para las familias de bajos ingresos es la condición necesaria para promover la vivienda económica y mitigar el impacto negativo que usualmente los programas de preservación del patrimonio tienen sobre los grupos de bajos ingresos. Finalmente, es necesario controlar los comportamientos especulativos que podrían retener propiedades fuera del mercado a la espera de captar rentas originadas en las inversiones en preservación que se hacen en el entorno. El control de este comportamiento especulativo requiere de intervención pública que haga efectiva la regulación de las áreas de preservación, por ejemplo, las ordenanzas de preservación que autorizan a la municipalidad de expropiar los inmuebles que no son preservados según las normas vigentes.

Los resultados preliminares de los experimentos institucionales y operacionales apoyados

por el Banco a través de los proyectos analizados indican que el camino elegido es el adecuado. Por una parte, ha mostrado que es posible involucrar al sector privado en la preservación del patrimonio urbano aunque el proceso toma tiempo e implica mucho liderazgo público y el desarrollo de instituciones que permitan al sector público compartir con los inversionistas privados los riesgos iniciales del proceso (y también los potenciales beneficios). También ha mostrado que los municipios son actores centrales de procesos sostenibles de preservación del patrimonio, no sólo porque tienen tutela sobre aspectos centrales del proceso, (como por ejemplo la regulación del uso del suelo y las edificaciones y la calidad de la infraestructura y los espacios públicos), sino también porque mejor representan los intereses de la comunidad, actor central y beneficiario principal en el proceso de preservación.

Referencias

- Barráez, Rodolfo, (s/f). Un proyecto de rehabilitación y desarrollo integral del patrimonio cultural. Corporación Mariano Talavera, Municipio Autónomo de Miranda, Venezuela (mimeo)
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Una obra en marcha. El Banco Interamericano de Desarrollo y la protección del patrimonio cultural*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrión, F., ed. 2001. *Los centros históricos de América Latina*. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura de Francia, UNESCO, BID.
- Getty Conservation Institute, The. 2000. Values and Heritage Conservation: Research Report. Los Angeles.
- Hardoy, J.E. y Gutman, M.V. 1992. *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica*. Madrid: Editorial MAPFRE.
- IILA-UNESCO. 1994. *Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos. Memoria del Seminario-Taller*. Quito: Instituto Italo-Latino Americano, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, Ilustre Municipio de Quito.
- Klamer, A. y Zuidhof, W. 1988. The Values of Cultural Heritage: Merging Economic and Cultural Appraisals. En *Economics and Heritage Conservation*. Los Angeles: Getty Conservaton Institute.
- Mendes-Zancheti, S., Lacerda, N. 1997. Desempenho do plano de revitalização do Barrio de Recife: o caso de polo do Bom Jesus. Recife. Mimeo.
- Mosetto, G. 1994. The Economic Dilemma of Heritage Preservation. En *Cultural Economics and Cultural Policies*, eds. A. Peacock y I.E. Rizzo. Dordrecht: Kluwer Academic citado por Klamer, A y Zuidhof, W. (1988).
- Mourato, S. 2000. Presentación oral en el Seminario "Economics of Heritage Coneservation", Marzo 10-11, 2000. Getty Conservation Institute, Los Angeles.
- Rojas, E. y Daughters, R., eds. 1998.. *La ciudad del Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas, E. y Moura Castro, C. 1999. Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano: desafíos y oportunidades. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Rojas, E. 2000. *Old Cities, New Assets*. Washington, D.C.: IDB, Johns Hopkins University Press.

Throsby, D. 1999. Cultural Capital and Sustainability Concepts in the Economics of Cultural Heritage.. Documento preparado para el proyecto Economics of Cultural Heritage, Getty Conservation Institute. Los Angeles.

Shuster, J.M.; De Monchaux, J.D.; and Riley, C.A.E., eds.. 1997. *Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation*. Hanover, N.H. (Salzburg): University Press of New England, Salzburg Seminar.