

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1124  
24 de febrero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión Regional de Ministros y Autoridades  
Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo  
de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 16 al 20 de marzo de 1992

RECUPERACION Y REPOBLAMIENTO DE LAS AREAS CENTRALES  
DETERIORADAS DE LAS CIUDADES. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Este documento fue elaborado por el señor José Ramón Moreno García. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-2-221

INDICE

	<u>Página</u>
I. AUSTERIDAD FRENTE A DESPILFARRO . . . . .	1
II. CENTRO Y PERIFERIA . . . . .	1
III. MONUMENTO Y CIUDAD . . . . .	2
IV. FINAL DE ETAPA . . . . .	3
V. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA . . . . .	4
VI. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA . . . . .	5
VII. DISTRIBUCION COMPETENCIAL . . . . .	5
VIII. PLANEAMIENTO ESPECIAL EN AREAS CENTRALES . . . . .	6
IX. LA INICIATIVA PRIVADA . . . . .	6
X. LA INICIATIVA PUBLICA . . . . .	7
XI. PLANEAMIENTO Y GESTION . . . . .	8
XII. REHABILITACION PUBLICA . . . . .	8
XIII. FINANCIACION DEL PLAN . . . . .	9
XIV. PARTICIPACION CIUDADANA . . . . .	10
XV. A MODO DE CONCLUSION . . . . .	10

## I. AUSTERIDAD FRENTE A DESPILFARRO

Reclamar a finales de los años setenta una política de austeridad para la ciudad y el territorio, no era más que poner de manifiesto la preocupación de ámbitos culturales y profesionales por la crisis generalizada de la ciudad, y el reconocimiento que el urbanismo especulativo y despilfarrador de las últimas décadas era el gran responsable de la destrucción patrimonial de un elevado número de ciudades europeas.

Es entonces cuando la tensión entre centro y periferia se hace más evidente al comprobarse la inadecuada relación entre ambos. La paradoja de un centro consolidado carente de población y una periferia reciente con graves déficits de infraestructura y equipamientos, no hace sino acentuar la falta de vertebración y entendimiento entre ambos sectores urbanos.

La crisis de la ciudad toca fondo. No existe sensibilidad política para dimensionar la gravedad del problema ni mecanismos legales suficientemente contundentes.

En general, el centro de las ciudades sigue un proceso de abandono por parte de la clase dominante que prefiere vivir en urbanizaciones privilegiadas del extrarradio, enajenando de paso sus propiedades urbanas al especulador más cercano. De esta forma, caen edificios de gran interés que son sustituidos por conjuntos de viviendas plurifamiliares ajenos a las constantes tipológicas tradicionales, o por edificios del sector servicios que van terciarizando implacablemente el núcleo central de las ciudades históricas en Europa Occidental.

## II. CENTRO Y PERIFERIA

De este modo, vienen a coexistir en este territorio central una población envejecida y de escasos recursos que apenas puede mantener su propia vivienda, con un creciente desarrollo de edificios administrativos o sucursales bancarias o, en el mejor de los casos, algún inmueble residencial que --desde luego-- elude respetar parámetros tradicionales adecuados al lugar.

Por otra parte, la periferia se ha masificado con modelos tipológicos de dudosa condición urbana, para acoger migraciones rurales atraídas por una ensoñada mejora de la calidad de vida.

El fenómeno de la especulación se produce, pues, en ese doble ámbito que constituye la esencia de la ciudad: en la periferia, constituyendo viviendas de muy baja calidad constructiva y arquitectónica, con total ausencia de dotaciones y en muchas ocasiones, de infraestructura; en el centro, destruyendo el modelo y alterando los usos.

La segregación espacial toma carta de naturaleza. La ciudad es el reflejo territorial de la lucha de clases, identificándose perfectamente áreas espaciales con formas de vida; territorio y nivel de renta, en plena concordancia.

### III. MONUMENTO Y CIUDAD

La reflexión teórica que se produce a lo largo de los setenta promueve un cambio radical de posición ante la ciudad. La presión cultural y social hace mella en la acción administrativa, que genera cambios legislativos.

No sólo se cuestiona la planificación urbana que se ha realizado en la etapa posterior a la última gran guerra sino que, desde el ámbito patrimonial, la noción de monumento se enriquece con nuevas aportaciones que van a incorporarse al discurso del nuevo quehacer urbanístico.

En efecto, a lo largo del siglo XX se han sucedido encuentros de especialistas en los que se ha ido definiendo y perfeccionando la temática relacionada con el denominado patrimonio histórico-artístico.

No es hasta 1954 que en la Convención de la Haya se define por primera vez el concepto de "Bien Cultural" expresado de la forma siguiente:

"Se consideran bienes culturales, cualquiera que sea su origen o su propietario:

a) Los bienes muebles o inmuebles que presenten una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, arte o historia, religiosos o laicos, los sitios arqueológicos, los conjuntos de construcciones en tanto que presenten ellos un interés artístico o histórico;

b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea el de conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en la línea anterior; y

c) Los centros que contengan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados anteriores y denominados centros monumentales."

En Venecia en el año 1964 se establecen criterios de actuación para la correcta interpretación de las épocas presentes en cada "bien cultural", a fin de respetarlas o enfatizarlas sin detrimento del entendimiento global del objeto de intervención.

Más adelante, en octubre de 1975 en Amsterdam, la visión del monumento incluye grupos de edificios, pueblos tradicionales, entornos, etc., introduciendo el concepto renovador de "conservación integrada".

Es en Quito, precisamente, en 1977 cuando se llega a la definición de "centro histórico" como el referente de "asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado y reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo".

Ya se reconoce no sólo el valor patrimonial de una morfología edificada, reducida muchas veces al epitelio del conjunto, sino al concepto tipológico que responde a usos y formas de vida y por tanto a complejas relaciones culturales y sociales que han generado los centros de nuestras ciudades.

Se trata, en fin, de una conservación integral de los núcleos históricos en que puede tener igual peso la significación ambiental de una calle que el reconocimiento monumental de un edificio.

La planificación integral de cualquier sector urbano pasa por un entendimiento globalizado del problema. Ya no es válido plantear soluciones parciales a conflictos sectoriales.

Hay un rechazo generalizado del "zoning" uniformador del planeamiento preexistente y, por otra parte, una puesta en valor de la planificación cuidadosa, flexible y de pequeña escala.

#### IV. FINAL DE ETAPA

El empuje que supone la formulación de una doctrina urbanística en que la austeridad es la clave y en la que se contienen criterios razonables de regeneración de la ciudad dañada, coincide con las crisis energéticas de principios de la década, que acaban bruscamente con la etapa desarrollista promovida por un capital incipiente e inculto.

Es el momento oportuno para que el poder civil reconozca lo evidente y promueva un nuevo o corregido marco legal que impida la total destrucción de los centros históricos, dando lugar a normas

de tipo cautelar que van resolviendo, al menos parcialmente, algunas de las contradicciones que inevitablemente se presentan.

Desde una legislación básica y posibilitadora, se puede planificar. Los poderes públicos precisan el plan para legitimar, en un sistema democrático, las aspiraciones de la mayoría.

El plan permite el establecimiento de estrategias urbanas y de mecanismos compensatorios que pueden mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, a través del rescate de plusvalías desde lo privado hacia lo colectivo.

## V. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

En España todo comienza a cambiar cuando se aprueba la nueva Constitución en 1978 refrendando los anhelos democratizadores de la población que ya conoce, desde el año anterior, los primeros pasos de Ayuntamientos elegidos libremente.

Desde el principio, los Ayuntamientos proceden a revisar su planificación urbanística. Hay --al menos-- dos criterios coincidentes: deben limitarse al máximo las tendencias expansionistas de las ciudades y deben protegerse inmediatamente los centros históricos.

Por un lado, restricción del suelo urbanizable que, en los últimos tiempos era el instrumento básico del promotor especulativo; y, por otro, suspensión cautelar de licencias de construcción en el centro histórico y en áreas singulares del territorio municipal, con el doble objetivo de frenar la destrucción patrimonial y de tener tiempo suficiente para la elaboración del Planeamiento Especial que garantizara, al menos transitoriamente, una adecuada intervención en el tejido urbano consolidado.

Se produce, por tanto, una vuelta a la ciudad heredada, una mirada cuidadosa a las áreas centrales, una recuperación del atractivo perdido para ciertas capas sociales que prefieren adquirir y restaurar edificios de carácter tradicional, para vivir otra vez en el núcleo histórico.

En la década de los ochenta España desarrolla una legislación que permite un tímido despegue de la acción rehabilitadora con un marco de ayudas financieras que, aunque insuficientes y de compleja tramitación burocrática, sirven para ir transformando progresivamente el modelo de política de vivienda que se había mantenido hasta entonces, basado esencialmente en la producción de viviendas de nueva planta.

## VI. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es entonces cuando el escenario del poder competencial cambia radicalmente en el país, al transferir el Estado Central numerosas competencias a las Comunidades Autónomas, en un proceso descentralizador que ha modificado en gran medida la acción planificadora y de gestión en los campos del urbanismo y la vivienda.

En estos momentos, las competencias exclusivas en estas materias corresponden a las Regiones o Comunidades Autónomas, que disponen de órganos legislativos y de gobierno para desarrollar lo que mejor convenga a cada territorio en concordancia con una planificación económica que sigue correspondiendo al gobierno central.

El gobierno central es, por tanto, el que establece el marco económico general de la política de vivienda, señalando fundamentalmente los tipos de ayudas financieras a que tienen derecho los usuarios o adquirentes.

A partir de este marco básico, negociado previamente con las Comunidades Autónomas, son éstas las que diseñan su propia política aplicando los recursos económicos --procedentes del Estado o de su exclusiva recaudación-- en el sector habitacional de acuerdo con un programa de gobierno y con un control presupuestario por parte del Parlamento Regional.

## VII. DISTRIBUCION COMPETENCIAL

Así, en poco menos de diez años, se ha ido perfeccionando una estructura administrativa que tiene tres niveles básicos: Estado Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

El Estado Central planifica económicamente y distribuye recursos en función de déficits contrastados; las Comunidades Autónomas, diseñan y legislan la política concreta y gestionan su propio presupuesto; los Ayuntamientos son órganos colaboradores de esa política, cooperando en diversas materias con la Región (tales como: obtención del déficit municipal, aportación de suelo para la construcción de viviendas, gestión en la contratación o promoción de obras y definición de los futuros usuarios de las viviendas construidas o rehabilitadas).

Los Ayuntamientos, a su vez, son competentes en la planificación urbanística de su territorio, con un control posterior de legalidad por parte de la Comunidad Autónoma.

De esta forma, son los Ayuntamientos los que proponen y elaboran sus propios Planes de Ordenación Urbana, en los que definen las áreas de la ciudad y las estrategias a mediano plazo (ocho años) para cada una de ellas. Es en los estudios previos donde se detectan los déficits infraestructurales, de equipamientos y de viviendas, así como la cualificación del parque inmobiliario (estado de conservación, viviendas vacantes, etc.).

#### VIII. PLANEAMIENTO ESPECIAL EN AREAS CENTRALES

Lo habitual es que el centro histórico de una ciudad mediana o grande, quede delimitado mediante un Plan Especial, que a pesar de sus características de cierta singularidad, ha de ir vinculado y articulado con el resto del territorio, para no perder la noción de globalidad que debe presidir cualquier instrumento de planificación urbana.

En general, el diagnóstico que ofrecen los cascos centrales de nuestras ciudades corresponde en cierta medida con el análisis que se hacía anteriormente: patrimonio degradado, edificios representativos del sector terciario, intervenciones de nueva planta con tipologías inadecuadas, déficits de reposición en redes básicas y en elementos de mobiliario urbano, entre otros.

Al mismo tiempo, la población que se mantuvo en ellos presenta características de envejecimiento, con muy baja densidad habitacional, de escasa movilidad y con bajos recursos económicos.

Sin embargo, la visión contrastada de un centro histórico permite diagnosticar la presencia de muchos factores positivos: la imagen urbana como elemento primordial de recuperación; el mantenimiento de la estructura tipológica residencial y representativa; la baja tasa de ocupación que permitirá la incorporación de nueva población; o la pervivencia de estructuras comerciales que provocan la atracción puntual de habitantes de otros sectores. En fin, la convicción de reconocer que un centro urbano recuperado y renovado es capaz de ofrecer una mejor calidad de vida.

#### IX. LA INICIATIVA PRIVADA

En España ya puede comprobarse la veracidad de esta afirmación. En diez años muchas áreas centrales se han renovado o están en fase de recuperación, con una oferta residencial de suficiente calidad como para que la rentabilidad quede asegurada. En estos últimos tiempos una buena parte del negocio inmobiliario está radicada en la intervención en áreas centrales desde supuestos más respetuosos que los de antaño, obligados --desde luego-- por normas y reglamentos municipales que así lo establecen.

El sector privado interviene en el área central desde la promoción general o desde la iniciativa individual.

En el primer caso, si el promotor cumple las condiciones establecidas en las normas sobre vivienda (superficie, precios de venta, destinatarios, etc.) puede acogerse a las ayudas financieras que establece el Estado.

Sin embargo, las máximas ayudas son personalizadas hacia el futuro usuario. Si éste accede a una vivienda construida por un promotor que cumple, a su vez, con lo establecido, tiene opción a una serie de beneficios (subvención a fondo perdido, préstamos con intereses privilegiados, beneficios fiscales, etc.) si, por su parte, demuestra fehacientemente una determinada situación socioeconómica.

Se trata de dirigir las ayudas públicas hacia los sectores más necesitados. La "ayuda a la piedra" que era la característica principal de políticas anteriores por la necesidad de que el sector de la construcción actuará como locomotora de la economía, ha dado paso a la ayuda personalizada.

La iniciativa individual de la familia que quiere rehabilitar su propia vivienda tiene una serie de ayudas y beneficios fiscales que pueden reducir a la mitad el coste real de las obras a realizar.

Las ayudas públicas que provienen del Estado pueden complementarse con las procedentes de la Comunidad Autónoma o del propio Ayuntamiento.

## X. LA INICIATIVA PUBLICA

Al sector público le corresponde una tarea múltiple en lo que se refiere a su intervención en las áreas centrales de las ciudades.

Esa primera responsabilidad de la planificación municipal es exclusiva de la iniciativa pública, a través de los Ayuntamientos o sus Oficinas de Gestión.

En algunos casos, el Plan Especial que se realiza sobre esta área tiene su propia Gerencia, desde la que se planifica y gestiona con una cierta autonomía del poder municipal en lo que se refiere al ámbito administrativo, buscando una mayor agilidad y eficacia que la administración ordinaria.

El Plan Especial debe incorporar entre sus documentos un Plan de Etapas y el correspondiente Estudio Económico en el que se reflejan y evalúan las actuaciones previstas así como el agente público que se responsabiliza de su financiación. Por ejemplo, un

Plan Especial en una ciudad del litoral, puede prever actuaciones en la franja costera que deba sufragarlas la Administración Central ya que ella es la competente. Puede asimismo establecer acciones de rehabilitación de viviendas o promociones de nueva planta en vivienda pública, cuya competencia y financiación corresponde a la Comunidad Autónoma. Y puede, en fin, diseñar espacios públicos o renovar redes de infraestructura con los presupuestos municipales.

## XI. PLANEAMIENTO Y GESTION

Todo Plan debe ser un instrumento negociado entre todas las Administraciones competentes, asumiendo cada una el grado de responsabilidad (económica, fundamentalmente) que le corresponda, en el plazo de tiempo que el Plan establezca. Y, todo ello, coordinadamente a través de la Gerencia o la Oficina del Plan Especial.

En el caso concreto de la vivienda, la acción pública debe presentarse como ejemplificadora de lo que se pretende realizar.

No se debe actuar excesivamente sobre el territorio ya que debe mantener el equilibrio con la iniciativa privada y sobre todo con las pautas de integración social.

La iniciativa pública directa ha de resolver el problema de los más necesitados, ofreciendo un producto adecuado y digno.

Existe una gran campo de acción: desde el aprovechamiento de vacíos urbanos en que la acción expropiatoria permita su adscripción al Patrimonio Público, hasta las ayudas económicas personalizadas para la rehabilitación de viviendas degradadas; desde la reutilización de edificios de titularidad pública para equipamientos o viviendas, hasta la implantación de escuelas-taller para la recuperación de oficios y la autoconstrucción rehabilitadora; desde facilitar proyectos técnicos elaborados por funcionarios, hasta organizar en cada barrio una pequeña Oficina de Información y Asesoramiento a los ciudadanos.

La intervención en el Patrimonio de las Areas Centrales precisa: descentralización, diversidad de instrumentos, flexibilidad administrativa, gestión permanente y gestores con imaginación y capacidad creativa.

## XII. REHABILITACION PUBLICA

De toda esta gama de posibilidades de actuación convendría destacar la rehabilitación del patrimonio público edificado como objeto de acción prioritaria, como incentivo y como modelo.

La comprobación de cómo tras una intervención pública en una área central se puede generar una acción renovadora en su entorno, es el punto de partida para generar confianza y promover simultáneamente operaciones de mayor escala con un claro respaldo social.

En este tipo de acción pública hay algunos factores que convendría destacar:

i) En el caso de edificios residenciales, hay que establecer el mantenimiento de los actuales pobladores como regla básica. La posibilidad de operaciones combinadas que permitan un realojo transitorio no debe suponer el desarraigo definitivo del barrio original, ni la segregación espacial de la población.

ii) La acción rehabilitadora sobre edificios de uso colectivo (mercados, escuelas, ...) o residenciales de titularidad pública, debe lograr un equilibrio entre la preservación de tipologías tradicionales y su adecuación a formas actuales de vida y comportamientos.

iii) La intervención en inmuebles considerados como bienes culturales no debe atender sólo al edificio sino también a su entorno, en la búsqueda razonable de una conservación integral que no deje al monumento aislado del contexto.

iv) La combinación de la acción pública con la iniciativa privada bajo el marco regulador del Plan puede resultar satisfactoria si se diferencia claramente desde el principio la "clientela" de cada operador.

### XIII. FINANCIACION DEL PLAN

La experiencia española demuestra que las capas sociales de menores recursos deben ser atendidas exclusivamente por el sector público, mediante operaciones directas de viviendas de nueva planta o de acciones rehabilitadoras que se ofrecen en alquiler con una renta mensual no superior al 10% de los ingresos familiares.

Los recursos públicos para financiar el Planeamiento pueden provenir de las distintas Administraciones en razón de los convenios que se realicen durante la elaboración del documento, para que tengan cumplido reflejo en el plan de etapas y en el estudio económico-financiero.

Por otra parte, la gestión activa del planeamiento general de una ciudad puede y debe obtener recursos económicos y patrimoniales como para financiar una cierta proporción de las inversiones públicas.

Las cesiones obligatorias de los particulares para la localización de equipamientos o las fórmulas de "aprovechamientos medios" en edificabilidad, permiten a los Ayuntamientos un amplio margen de maniobra, sobre todo en lo referente al mercado de suelo.

Para que la gestión de un Plan resulte posible ha de existir no sólo una clara voluntad política de llevarlo a cabo, sino un entramado legislativo que garantice la legalidad y la viabilidad de las estrategias marcadas.

En España difícilmente podrían haberse desarrollado experiencias urbanas de cierta calidad, si no se hubiera contado con una Ley del Suelo como norma básica del planeamiento y con una profunda revisión y reforma de las Leyes Fiscales, que han permitido que las Administraciones Públicas dispusieran de recursos económicos suficientes para hacer viable la voluntad política de acometer la renovación urbana de sus ciudades y en concreto, de sus áreas centrales.

A partir de aquí el objetivo final de recuperación del sector se establece según estrategias diversificadas que tienen como principios básicos aquéllos que tienden a conseguir la máxima rentabilidad social del patrimonio edificado, respetando el tejido urbano consolidado y la estructura poblacional estabilizada.

#### XIV. PARTICIPACION CIUDADANA

Contar con el apoyo ciudadano es otra de las reglas imprescindibles en estos procesos de renovación urbana. La información y divulgación de las distintas fases del planeamiento y posterior gestión deben refrendarse con la opinión y participación de los pobladores, en primera instancia, y de la ciudad entera posteriormente.

Articular democráticamente la participación puede ser tan importante como gestionar adecuadamente el Plan. Conseguir que la ciudadanía y la acción del gobierno vayan en la misma dirección, es garantía del éxito final.

#### XV. A MODO DE CONCLUSION

La complejidad de estos procesos de renovación, en que la actuación se centra en tejidos urbanos consolidados con una determinada composición social, determina que la intervención pública sea extremadamente cuidadosa en el diseño del Plan y permanentemente activa en su gestión, lo que exige una dedicación constante de equipos pluriprofesionales bajo el patrocinio del poder local.

La dificultad inicial de obtención de recursos no debe ser paralizadora de la acción pública.

La experiencia confirma que una primera inversión en la renovación de infraestructuras es suficiente para generar expectativas de mercado; que una experiencia pública que demuestre la viabilidad económica de una operación rehabilitadora, sirve de modelo al sector privado; y que una presión social organizada es capaz de generar mecanismos imprevistos de recuperación urbana.

De todas formas, la experiencia europea y más concretamente la de España en esta última década en la que, efectivamente, se ha producido un cambio de modelo sobre el tratamiento de la ciudad, revalorizando las áreas centrales y reequipando las periferias, no es necesariamente transferible a las grandes ciudades de América Latina, en las que los problemas de saldos migratorios, tasas demográficas, niveles de tugurización, concentración de la pobreza y graves restricciones presupuestarias, alcanzan proporciones desconocidas en Europa.

La diferencia de escala es tan sustancial que podría invalidar la metodología expuesta, al menos en los aspectos más concretos.

Sin embargo, la necesidad de contar con instrumentos legales de tipo urbanístico y fiscal que permitan una planificación democrática capaz de rescatar plusvalías para la colectividad, y de organizar un territorio equilibrado en el que sea posible la convivencia, sería suficiente para iniciar una efectiva recuperación de las áreas centrales en la ciudades de la región.