

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COLOMBIA**

**ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL PLAN DE RECUPERACIÓN  
INTEGRAL DE LOS CENTROS HISTÓRICOS DE COLOMBIA**

**(TC0011049-CO)**

**INFORME FINAL**

**FEBRERO, 2003**

## INDICE

### Introducción

### PRIMERA PARTE – LA DIMENSION NACIONAL

#### 1. Aspectos urbanísticos y economicos

- 1.1. Una reflexión de carácter general
- 1.2. Los aspectos urbanísticos: los planes y las *policies*
- 1.3. Los aspectos operativos: las sociedades mixtas
- 1.4. Los aspectos económicos: incentivos y financiaciones
- 1.5. Algunas sugerencias operativas

#### 2. Propuesta de gestion institucional para el P.N.R.C.H.

- 2.1. Aspectos metodologicos del estudio
- 2.2. Propuesta de gestion institucional para el P.N.R.C.H.
- 2.3. Propuesta para la gestión administrativa
  - 2.3.1. Organización institucional
  - 2.3.2. Funciones de la Comisión de gestion del plan
  - 2.3.3. Funciones del “grupo de protección y ch ” de la dnpc.
- 2.4. Estrategia de implantación
  - 2.4.1. Líneas estratégicas
  - 2.4.2 Agentes
  - 2.4.3. Liderazgo del proceso
- 2.5. Conclusiones y sugerencias

### SEGUNDA PARTE - EL CENTRO HISTÓRICO DE SANTA MARTA

#### 3. Propuesta de gestion institucional

- 3.1 Determinantes para la rehabilitación sostenible del Centro Histórico de Santa Marta, desde la gestión urbanística.
- 3.2 Conclusiones del diagnóstico
- 3.3 Alternativas para la gestión administrativa
- 3.4 Análisis de las opciones
- 3.5 Propuesta Estructura Organizacional

#### 4. Proyecto Avenida del Ferrocarril

- 4.1 Estudio de la rentabilidad total de la actuacion
- 4.2 Ente gestor

#### 5. Proyecto piloto

#### 6. El rol de la ETU en Santa Marta

## Introducción

Este Informe Final representa el resumen ejecutivo del trabajo desarrollado por los consultores del Banco Interamericano de Desarrollo tanto a nivel nacional, con referencia a las propuestas para mejorar la acción del Plan Nacional de Rehabilitación de los Centros Históricos (PNRCH), como a nivel local, con referencia a las propuestas de planificación e intervención urbana efectuadas para el caso piloto del centro histórico de Santa Marta.

Con referencia al nivel nacional, con respecto a lo ya expuesto en el precedente "Informe 3 - Propuestas", este Informe Final presenta un resumen y una especificación de las propuestas efectuadas en campo urbanístico, a nivel institucional y a nivel económico.

En campo urbanístico se hace referencia a las recomendaciones efectuadas para la simplificación de la instrumentación urbanística para los centros históricos, tratando de remediar algunas contradicciones que han surgido en el cuadro legislativo y normativo nacional. En las propuestas de diversa jerarquía y organización de gestión de los instrumentos urbanísticos, se retoman algunas sugerencias efectuadas precedentemente para la reorganización de las competencias institucionales en materia urbanística y de gestión urbana de las intervenciones.

Además, en este Informe se ha preferido desarrollar un capítulo nuevo relativo a las *policies* que deben necesariamente acompañar e integrar la acción urbanística, para lograr superar el límite de la intervención sólo normativa y prescriptiva.

A nivel institucional, el resumen ejecutivo y la ocasión para reordenar el material y las propuestas realizadas hasta ahora, integrándolas con lo que ha surgido de esta última fase del trabajo en los dos sectores, urbanístico y económico. La propuesta de crear un organismo o comisión inter-institucional para la gestión del PNRCH se retoma, enriqueciéndola con las sugerencias y las observaciones recogidas en los Informes precedentes y reforzando la voluntad de integración entre la acción de ingeniería institucional y las otras componentes de la intervención de recualificación del patrimonio, o sea la urbanística y la económica. Parece evidente cómo los tres niveles deben desarrollarse en modo coherente y coordinado y cómo este proceso sea posible una vez que cada uno, para el propio sector, ha aclarado cuáles son los objetivos, las metodologías y las acciones prioritarias a desarrollar.

A nivel económico, se ha procedido como a nivel urbanístico, o sea resumiendo las indicaciones realizadas en las fases precedentes del trabajo e integrándolas con un nuevo capítulo que contiene sugerencias propiamente operativas. En este sector, se ha preferido no entrar en discusiones que arriesgan ser sólo teóricas sobre los aspectos de los procedimientos para las financiaciones de la recuperación del patrimonio cultural, limitándose a retomar las sugerencias realizadas para mejorar la acción de Findeter, y concentrando, al contrario, la atención sobre los posibles sujetos llamados a implementar las acciones de recuperación. Las sugerencias surgidas de las profundizaciones realizadas en los casos piloto, son generalizadas y se realiza un modelo operativo de sociedades de intervención a capital mixto que podría representar

una vía para lograr iniciar los proyectos de transformación urbana en diversos centros históricos. Perno de la propuesta es la posibilidad de unir actores privados y actores públicos en un único sujeto llamado a realizar las intervenciones, creando así fuertes sinergías entre poderes de la administración pública y recursos aportados por los privados y garantizando al mismo tiempo, un constante control público sobre las modalidades y sobre todo, sobre las finalidades de las intervenciones.

A nivel local, después que con el informe anterior fue presentada en modo exhaustivo la propuesta de intervención desde el punto de vista urbanístico, son profundizados y evaluados económicamente los proyectos de intervención elaborados. El estudio fue profundizado a un nivel de pre-factibilidad económica, no existiendo por ahora las informaciones y las condiciones para realizar un verdadero estudio de factibilidad.

Las evaluaciones de carácter económico respectan ya sea la principal intervención de recualificación urbana propuesta como una profundización metodológica sobre una manzana piloto tomada como modelo tipológico. Objetivo de la profundización realizada es verificar la rentabilidad de las intervenciones propuestas.

A estas evaluaciones se agregó luego una ulterior reflexión sobre el rol que el sujeto actuante, la empresa de capital mixto, puede desenvolver para la correcta gestión y actuación de los proyectos elaborados y, en general, el rol del actor público en estas operaciones de recualificación urbana.

La propuesta institucional a nivel local retoma lo dicho en el informe anterior e identifica la alternativa organizativa que aparece al momento más adecuada para gestionar el proceso de recualificación urbana, teniendo en cuenta tanto los recursos humanos existentes como lo que ha surgido de las profundizaciones urbanísticas y sobre todo, económicas efectuadas.

La propuesta de una nueva organización institucional sugerida, se realiza en la hipótesis de que las incertezas de dirección política e institucional, verificadas en el curso de misiones anteriores, hayan sido superadas y que hoy se pueda contar con el apoyo efectivo por parte de las autoridades locales al proceso de recualificación del centro histórico.

Finalmente, se debe señalar cómo las propuestas realizadas en este Informe Final han sido elaboradas teniendo en cuenta también las observaciones y las sugerencias realizadas por el comitente (Ministerio de Cultura colombiano y Banco Interamericano de Desarrollo). Los resultados de las discusiones efectuadas han sido inseridas en las propuestas finales presentadas por los consultores en este Informe.

## **PRIMERA PARTE : LA DIMENSION NACIONAL**

### **1. ASPECTOS URBANÍSTICOS Y ECONOMICOS**

#### **1.1. Una reflexión de carácter general**

Actualmente, es muy difícil evaluar el estado de avance de los procesos de conservación y valorización de los centros históricos en la realidad colombiana, dado que se debe afrontar situaciones y problemas muy diversificados. Sin embargo, de la experiencia realizada en el curso de este trabajo se pueden extraer algunas consideraciones de carácter general que preceden las indicaciones operativas y las recomendaciones finales.

- a) Se han realizado progresos tanto en los procesos de identificación y clasificación del patrimonio cultural, como a través de la ampliación de sus definiciones, con particular referencia al contexto urbano, motivo de este estudio.
- b) Es sin duda aceptada la necesidad de conservar también el patrimonio edilicio llamado “menor”, aunque si este objetivo no se puede afirmar que haya sido siempre alcanzado.
- c) Se han alcanzado también progresos en el campo de la redacción de planes e instrumentos urbanísticos de conservación del patrimonio urbano histórico.

Pero algunos problemas permanecen todavía abiertos y, en particular, nos parece que no haya sido realmente resuelto el tema de la relación entre conservación y desarrollo. Y ésto no sólo en términos de compatibilidad de las intervenciones de desarrollo urbano con la fragilidad del patrimonio histórico (y por lo tanto de defensa de las presiones en sentido transformativo), sino más bien respecto al tentativo de transformar el patrimonio cultural en motor de desarrollo.

En general, se puede señalar que existe un problema de carácter financiero o, mejor dicho, de capacidad de dirección de las financiaciones, que a menudo no son orientadas a sostener las *policies* dirigidas a favorecer una sinergia entre acciones de conservación del patrimonio y desarrollo urbano. La carencia de los recursos económicos es una característica de este contexto, y los pocos o mínimos recursos que se asignan a la rehabilitación del patrimonio van dirigidos a cubrir obras de restauración y conservación de acciones puntuales, aunque existen esfuerzos novedosos de búsqueda de recursos, que han ampliado las formas de captación a través de la formación de asociaciones (*partnership*), fideicomisos, patronatos y financiaciones internacionales orientadas a acciones de desarrollo económico-social, de revitalización urbana y educación patrimonial.

Un ulterior límite es el hecho de que los Planes de ordenación territorial, no incluyen estímulos y responsabilidades que propicien la participación de la Sociedad Civil en negocios y actividades conjuntas con el sector público. Instrumentos como derechos de construcción, bancos inmobiliarios, principios y mecanismos de cobro, distribución de plusvalía, curadores y acciones urbanas integrales, no cuentan con base legal que

permita integrar los centros históricos al desarrollo económico de la ciudad o de la región.

Estas dificultades se presentan en manera diversa según la posición geográfica y las condiciones socioeconómicas de los diversos centros urbanos, y podemos constatar cómo algunos cambios recientes hayan, de todos modos, definido un escenario común, de los que se pueden citar algunas de las características más notorias:

- se ha generalizado la gran tendencia al inurbamiento, que ha llevado a un crecimiento de la tasa de urbanización, de tal manera que se puede decir que la fase de urbanización rápida, iniciada en la segunda dopoguerra, se haya casi concluida (también la misma emigración del campo se encuentra retardada, no obstante la presión absoluta sea todavía alta por causa del conflicto interno en curso);
- tal proceso ha favorecido un tendencial cambio de rol del centro histórico, que en las ciudades mayores, a menudo no corresponde más al centro urbano: las nuevas centralidades urbanas se mueven a otras partes de la ciudad y el centro antiguo o comparte o pierde totalmente las funciones centrales,
- contemporáneamente los centros menores no alcanzan a salir de la alternativa entre el abandono o la transformación en zonas a monocultura turística.
- la crisis de los centros históricos, que tienden a perder su función de ser también lugares de centralidad urbana, acompañada por su tendiente transformación desde lugares urbanos caracterizados o un mix de funciones, hasta lugares monofuncionales destinados al uso solamente comercial o recreativo, es casi una apropiación privada del espacio público de los centros antiguos, con una tendencia a la transformación de los habitantes de ciudadanos a "clientes".

### *Acción urbanística y nuevos desafíos*

Con respecto a la praxis operativa en campo urbanístico, en la mayor parte de los casos la clasificación de un centro histórico como patrimonio cultural de la nación, fue acompañada por la redacción de planes urbanísticos y, sobre todo, por la definición de normas edilicias finalizadas a controlar las transformaciones y favorecer la conservación del patrimonio edificado. Objetivo primario de estos instrumentos es impedir el daño o la destrucción del patrimonio y definir instrumentos jurídicos en grado de protegerlo y regular las transformaciones.

En relación a este cuadro, es interesante notar cómo en la fase actual se asiste a una modificación de la acción de los operadores, que tienden a prestar mayor atención a los aspectos operativos y de intervención, más que a los aspectos normativos. Esto se debe al hecho de que por un lado la protección normativa es un elemento generalmente compartido; por otro lado la constatación que los planes y normas no son suficientes para garantizar el inicio de un verdadero proceso de recualificación urbana y revitalización del centro antiguo. Estas son condiciones indispensables (es necesario garantizar la protección del patrimonio, pero sobre todo, indicar las modalidades de intervención con ellas compatibles), que no estén en grado de garantizar por sí solas, el inicio de los procesos de recuperación.

Por lo tanto, asistimos a una desviación de la atención hacia las modalidades operativas que pueden favorecer una efectiva implementación de los objetivos de recualificación urbana y entre estas nuevas modalidades asume siempre mayor importancia la construcción de *partnership* entre los diversos actores implicados, directa o indirectamente, en el proceso de recuperación.

Esta nueva atención comporta el reconocer un rol cada vez más importante a la dimensión local y en particular a las municipalidades, como gestores y coordinadores de estos procesos. Y es inevitable, ya que el tema de la conservación del centro antiguo se ve siempre dentro de las problemáticas de control y gobierno del desarrollo urbano, del cual el centro antiguo es una componente. Esencial y estratégica, pero siempre una componente, que debe ser afrontada teniendo en cuenta el cuadro de conjunto y de los objetivos generales del desarrollo urbano, cuyo gobierno es otorgado a las autoridades locales.

### *Patrimonio cultural y desarrollo urbano sostenible*

Justamente, en el período en que en las intervenciones urbanas en general se presta mayor atención a la fase actuativa respecto a la normativa, se ha debido constatar que los centros antiguos a menudo no son considerados como áreas apetecibles para inversiones urbanas por su bajo grado de transformabilidad. Y este aspecto es particularmente negativo para los centros históricos, donde cada vez más se hace necesario estimular la intervención del capital privado, reduciendo a su vez el empleo de recursos públicos.

Esta situación puede convertirse en un problema, si pensamos que en los países desarrollados la acción de recuperación del centro antiguo a menudo ha tenido como motor inicial una significativa intervención subvencionada con capital público. En el caso de Colombia, cuyas administraciones públicas padecen de escasos recursos financieros, hoy no es proponible una política de simple subvención de los procesos de recuperación urbana y es necesario buscar formas de intervención que involucren cada vez más a las inversiones privadas.

La cooperación internacional, que en el curso de los últimos años ha visto un florecer de entes y agencias diversas en este sector de intervención (la Unesco no está sola, a ella se agregan las cooperaciones bilaterales, la Unión Europea, Las Ong, otras Agencias de las Naciones Unidas, etc.), puede jugar un rol significativo en ayudar las realidades más débiles económicamente, favoreciendo de todos modos, una parte de intervención subvencionada. Pero la sostenibilidad de estas acciones (de las cuales depende su efectiva practicabilidad) es asegurada sólo por la capacidad de implicar actores privados a nivel local, que garanticen una continuidad de inversión y de gestión. Y ésto, sobre todo, pensando en la necesidad de repagar el capital financiero anticipado, en general con impuestos de interés de favor, pero al menos no regalado.

El tema de las *partnership* en estos casos se complica, y a los actores institucionales tradicionales se agregan nuevos sujetos, provenientes ya sea del mundo de las finanzas nacional e internacional, como del mundo de los emprendedores de diversos sectores (inmobiliario, turístico, comercial, etc.).

El tema se complica y, por consiguiente, también el gobierno de la *partnership* se complica, cada vez más se tratan de afrontar complejos procesos de recualificación urbana, entre los cuales el centro antiguo es sólo una componente (piénsese por ejemplo a la praxis de las compensaciones urbanas). Para el gobierno de estas operaciones es necesario un *know how* en materia de management urbano que a menudo no se encuentra a nivel local. Y ésto plantea un problema muy importante de capacidades técnicas y de formación, que precede o acompaña necesariamente la construcción de nuevas experiencias de *partnership* para la recuperación urbana.

### *Estrategias de conservación*

Por lo tanto, cuáles son hoy las posibles estrategias de conservación? Con respecto al tema de la identidad urbana, por ejemplo, en los centros históricos más destacados a nivel internacional, uno de los principales problemas es combatir la tendencia a la monocultura turístico-recreativa, que lleva a la desaparición de la coexistencia de funciones diversas (residencia, administración y representatividad institucional, educación, producción artesanal, etc.) que era el elemento caracterizante de los centros antiguos, y que originariamente, no eran una simple parte de ciudad sino que representaban la entera ciudad. Y el avanzar de la monocultura turística, cada vez más, es visto por los residentes (que en los centros históricos están a menudo en constante disminución) como una fuerte amenaza a la propia identidad de los ciudadanos de aquel centro, con la explosión a veces de ásperos conflictos entre los portadores de intereses diversos.

Conflictos que se han ulteriormente complicado con el fenómeno del inurbamiento, que han llevado nuevos *users* a los centros antiguos que se reconocen en esta parte de ciudad, y que hacen referencia, por ejemplo, a diversas culturas en los modos de uso del espacio público, diversas respecto a la tradicional pero también diversas entre ellas. Y transformar este aspecto de materia de conflicto a materia de enriquecimiento y de valorización de la parte antigua de la ciudad, es uno de los desafíos que debe afrontar hoy un programa de conservación de la ciudad histórica.

Contrariamente, en otra parte de los centros antiguos, aquéllos menos frecuentados por el turismo internacional, a menudo este problema no se presenta y el tema de la identidad está todavía ligado a la necesidad de hacer reconocer por parte de los habitantes, el valor del patrimonio histórico, ya sea como factor determinante para la identificación de la propia identidad cultural que como recurso económico potencial a salvaguardar.

La diversidad de situaciones económicas y sociales impone por lo tanto, una reflexión sobre la oportunidad de definir estrategias de conservación más articuladas en función de las diversas características socio-económicas y urbanas. Si en general se comparte un genérico objetivo de salvaguardia del patrimonio, el verdadero problema se presenta en el momento en que se deben construir programas de acciones finalizadas a garantizar la conservación en el tiempo y la sostenibilidad.



El problema no es más la definición de reglas y comportamientos unitarios en materia de restauración urbana (que de todos modos permanecen como un pasaje necesario e importante, pero no más suficiente), sino más bien la identificación de modelos o, mejor dicho, de modos diversos de afrontar los problemas del desarrollo urbano, que lleven a los gobiernos locales a asumir el centro antiguo como componente estratégica para la recualificación de la ciudad. A menudo, más que un problema metodológico es un problema de introducción de una nueva mentalidad en el gobierno de las ciudades históricas.

## 1.2. Los aspectos urbanísticos: los planes y las *policies*

El primer aspecto a considerar para verificar si existen las condiciones para ubicar las partes históricas de la ciudad en el centro de los programas de desarrollo urbano, es la situación del cuadro normativo y operativo en materia urbanística.

Desde el punto de vista legislativo, la situación colombiana parece generalmente buena. Las leyes vigentes en materia de decentramiento institucional y de planificación urbana y territorial<sup>1</sup> definen un escenario jurídico bastante completo y claro, identificando sujetos institucionales, procedimientos y actores llamados a manejar el desarrollo urbano y permitiendo así proceder con relativa seguridad en el trabajo de elaboración de los instrumentos urbanísticos.

También con respecto al tema de la salvaguardia del patrimonio cultural y, en particular, del patrimonio edilicio, la ley 397 del 1997 ha definido un cuadro de referencia suficientemente sólido para garantizar la posibilidad de realizar acciones e intervenciones destinadas a garantizar la conservación de este patrimonio, precisando también para este sector operativo, el cuadro procedural y de gestión de referencia.

Con respecto a esta situación general y al tema de la salvaguardia del patrimonio cultural en particular, en el curso del trabajo desarrollado, han surgido dos aspectos que aparecen no resueltos todavía: el primero se refiere a una contradicción entre instrumentos y procedimientos de planificación urbanística relativos a los centros históricos; el segundo se refiere a la definición de modalidades de intervención finalizadas a la revitalización del patrimonio histórico urbano.

### *Del Plan Especial al Plan Parcial*

Al momento, la primera acción de planificación en los centros urbanos principales consiste en la redacción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que representa el instrumento urbanístico general que debe definir las estrategias de desarrollo urbano e identificar la vocación funcional de las diversas zonas de la ciudad, definiendo para ellas las modalidades de intervención o delimitando las áreas para las cuales es necesario redactar un instrumento urbanístico actuativo más detallado. Entra entre estas últimas, el centro histórico, que en teoría, una vez identificado, debe dotarse de un específico Plan Parcial<sup>2</sup> que deberá contener las previsiones de intervención y la reglamentación edilicia para el centro antiguo. Este procedimiento, previsto por la Ley de Desarrollo Territorial 388 del 1997, en realidad entra en contradicción con las indicaciones de la Ley Nacional de Patrimonio Cultural 397/1977, según la cual para los centros históricos que son declarados "*Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional*" y/o que son convertidos en Distrito Turístico, Cultural e Histórico, debería redactarse un Plan Especial de conservación, con el fin de identificar las principales características y definir las modalidades de conservación del patrimonio edificado.

---

<sup>1</sup> Para los aspectos urbanísticos nos referimos a la ley 388 del 1997.

<sup>2</sup> El Plan Parcial es un instrumento urbanístico subordinado al POT, que prevé la redacción bajo la Ley 388/1997 de desarrollo territorial.

Desde un punto de vista urbanístico, este segundo plan resulta de hecho una copia respecto al Plan Parcial que debe ser redactado, en base a las prescripciones del POT, para la parte antigua de la de ciudad. Asimismo, no es clara la relación entre POT y Plan Especial y sobre todo no son claras ni la modalidad de gestión (por parte de las oficinas de planeamiento de los Municipios) ni la validez urbanística de este instrumento, que no está previsto por la Ley 388/97 de desarrollo territorial. Por lo tanto, existe una evidente contradicción entre los dos instrumentos urbanísticos de carácter ejecutivo, el Plan Parcial y el Plan Especial. Este último debería seguir la redacción de la Reglamentación del centro histórico, que ya fue efectuada para más de 20 centros históricos colombianos, insiriéndola dentro de un plan de zonización del centro antiguo. Se trata de una operación que, de hecho, puede ser también efectuada por el Plan Parcial, que puede aportar una mayor coherencia con las indicaciones estratégicas y normativas del POT.

Dada la imposibilidad de redactar dos instrumentos urbanísticos diversos para la conservación del centro histórico y su reglamentación edilicia, es necesario escoger lo mejor de cada uno, reconociendo que ambos son capaces de sostener las intenciones de conservación y contemporáneamente valorización del centro antiguo.

Desde este punto de vista, es muy importante reconocer que el Plan Parcial tiene un procedimiento de aprobación más estructurado (sobre la base de la Ley 388/97) y puede estar ligado de forma más coherente con las previsiones y reglamentaciones del POT.

El Plan Parcial está inserido en los escenarios de la planificación y gestión urbana y tiene cuatro características básicas:

- es un instrumento integrado y multidisciplinario, resultado de la acción de diversos componentes que han ya sido considerados en la redacción del POT (aspectos funcionales, viabilidad y transportes, organización de los servicios públicos, sistema del verde urbano y del medio ambiente, etc.);
- opera sobre la base de escenarios a largo plazo, con una visión de largo plazo;
- tiene un fuerte contenido participativo, el procedimiento de aprobación prevé una amplia consultación por parte de los habitantes, de las principales categorías económicas y en general de los principales actores interesados en la política de conservación del centro histórico;
- puede identificar Unidades de Actuación Urbana, que se pueden considerar como el instrumento que permite elaborar los proyectos de recualificación de las “áreas urbanas críticas”, que representan el verdadero recurso operativo en los centros históricos<sup>3</sup>.

Asimismo, la Normativa del Plan Parcial tiene una relación directa con la estructura normativa del POT y, en particular, con las Normas Estructurales<sup>4</sup>, que son aquéllas que contienen, entre otras, previsiones relativas a la conservación del patrimonio edilicio histórico.

---

<sup>3</sup> Véase el proyecto propuesto por el equipo de consultores para la recualificación urbana del área de la Avenida del Ferrocarril de Santa Marta, como se señala en la segunda parte de este informe, en el capítulo sobre los aspectos económicos de la propuesta para el centro histórico de Santa Marta.

<sup>4</sup> Las Normas Estructurales se articulan, en particular, en base a dos grandes sistemas: la clasificación del suelo urbano y los grandes sistemas estructurantes del territorio, como por ejemplo el sistema infraestructural (para el cual se han previsto las franjas de respeto) o el sistema de bienes culturales (para los que han sido previstos vínculos de conservación).

Desde el punto de vista de la metodología y de la “imagen” urbanística, el hecho de recurrir al Plan Parcial más que al Plan Especial significa insertar el plan para el centro histórico dentro de un procedimiento urbanístico ordinario más que extraordinario, afrontando esta parte de ciudad en modo análogo a otras y transformando el centro histórico finalmente en una parte no separada sino integrada al resto de la ciudad.

Por estas observaciones, parece razonable la sugerencia de encontrar las modalidades legislativas para llegar a una recomposición de esta contradicción a favor del Plan Parcial, que al momento parece un instrumento más adecuado para lograr garantizar la unión entre las reglas para la conservación del patrimonio histórico e intervenciones finalizadas a la revitalización de los centros históricos y a su coherente inserción en las estrategias de desarrollo urbano definidas por los instrumentos urbanísticos generales.

Naturalmente, debe ser protegida la necesidad de que la Dirección Nacional de Patrimonio y, en general, el Ministerio de Cultura, puedan continuar a ejercitar su indispensable función de control sobre la cualidad, y sobre la efectiva capacidad de los instrumentos urbanísticos propuestos de asegurar la conservación del patrimonio. Tal función deberá ser garantizada previendo, por lo menos para los centros reconocidos como "*Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional*", la opinión de la DNP (o de otro representante del Ministerio de Cultura) primero sobre la correcta metodología utilizada para la delimitación del centro histórico dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, y en este caso el dictamen debería ser obligatorio y vinculante, sobre el Plan Parcial para el centro histórico, en el que deberían ser verificados los objetivos y estrategias funcionales, metodología de redacción, normas de intervención, estrategias en materia de accesibilidad.

Este último aspecto, como se puede verificar observando las propuestas para el caso piloto de Santa Marta, representa una componente de gran importancia en la redacción de los planes para los centros históricos, de los cuales a menudo se subestiman las implicancias.

Las decisiones en materia de viabilidad y transportes tienen un valor estratégico por diversos aspectos que deben ser tratados por estos instrumentos urbanísticos, que van desde la coherencia con las previsiones de la inserción de nuevas funciones económicas hasta la voluntad de garantizar la permanencia de las funciones residenciales, desde la necesidad de garantizar posibilidades de acceso (con medios públicos o privados) y de estacionamiento en el centro hasta la voluntad de incrementar las áreas y las vías peatonales en función de la vocación recreativa y turística de esta parte de ciudad.

Justamente, para garantizar la factibilidad de las propuestas realizadas por esta componente del plan del centro histórico, es necesario garantizar la máxima integración y coherencia de las previsiones de este instrumento urbanístico con aquéllas definidas por el instrumento urbanístico general, el POT y el Plan Parcial; desde este punto de vista, ofrece mayores garantías respecto al procedimiento y la colocación del Plan Especial.

### *Programas integrados de intervención*

Una segunda componente importante de la acción de salvaguardia del patrimonio urbano que debe ser reforzada, es la necesidad de integrar las medidas de protección y conservación del patrimonio histórico con programas de intervención que favorezcan la revitalización social y económica de las partes antiguas de la ciudad.

Las ciudades, sobre todo las ciudades ya consolidadas, envejecen y las partes más antiguas tienden inevitablemente a la degradación física, pero también socio-económica y cultural. No obstante, en la mayor parte de los casos permanecen zonas particularmente requeridas bajo el perfil de la centralidad y de la reconocibilidad urbana; son zonas que se encuentran dentro del centro histórico y que son a menudo, adyacentes a él, colocadas a lo largo de los bordes del centro y que asumen un alto valor económico por la posición estratégica que ocupan; son zonas que pueden recibir una destinación urbanística diversa de la precedente y tienen de todos modos capacidades de asentamiento de alto valor económico, pueden pertenecer a privados pero pueden también formar parte del patrimonio público o semi-público (entes eclesiásticos) que podrían ser inmersas dentro del mercado a condiciones de favor (cuarteles, conventos, depósitos, cárceres, áreas militares, etc.) Muchas de estas áreas pueden ser consideradas como ocasiones, como “recursos urbanos” colocadas en el centro de la ciudad, para cuya transformación hacia funciones más acordes a los intereses colectivos, a menudo no se ha logrado encontrar el consenso entre propietarios y administración local.

La exigencia de modernizar y refuncionalizar estas partes de patrimonio edilicio existente no es sentida sólo por los operadores privados que pueden entrever un fuerte interés económico, sin que responde también a las exigencias de la administración pública y de la opinión pública en general que reconocen en las iniciativas de saneamiento y transformación urbanística de las zonas y de los barrios degradados, la ocasión para un lanzamiento de la política urbanística local en función de un incremento de las actividades económicas y terciarias y por lo tanto, de la ocupación. Por otra parte, en base a un proceso inevitable, también las ciudades deben tender a funcionar como centros de servicio (económicos y también formativos, por ejemplo), provistas de oportunidades de intercambios culturales, punto de referencia para atraer capitales y recursos productivos, en un sistema de competitividad entre áreas y entre sistemas urbanos respecto al cual deben lograr mantener una posición sólida, si no quieren ser marginadas del proceso de renovación económica y excluidas de las oportunidades de desarrollo social.

Con respecto a estos escenarios, los temas de la renovación urbana, de la recuperación del patrimonio, de la reconversión de las áreas degradadas o inadecuadas a las nuevas funciones urbanas, deben entrar primero en el debate cultural de las ciudades y sucesivamente en la praxis urbanística, a través de la introducción de nuevas formas de intervención sobre el patrimonio. El problema es cómo coordinar estas exigencias de cambio con las previsiones funcionales y las prescripciones normativas de los planes urbanísticos.

Esta integración se realiza a través de dos etapas:

- el primer paso consiste en la individualización, dentro del plan y sobre la base de una rigurosa fase de investigación de las áreas a destinar a la conservación prevalente y de las zonas o áreas (también referidas a objetos en particular) destinadas a la transformación<sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> Es muy importante observar que estas áreas de transformación, de renovación urbana, pueden ser también colocadas fuera de los centros históricos: en este caso, será deber del POT gobernar la

- el segundo paso prevé la construcción de proyectos de intervención en las zonas de transformación que pertenecen a los propios programas de intervención, y que reconocen, desde la redacción de los objetivos, la necesidad de asegurar una fuerte integralidad de los proyectos; donde integralidad significa integralidad desde el punto de vista urbanístico, económico y social.

Estos programas de intervención integrada deben prever entonces, no sólo la reconversión de una parte de la ciudad y la respuesta a una demanda de rentabilidad de las inversiones operadas por los principales actores, sino también la satisfacción de las exigencias de mejoramiento de las condiciones habitativas, de mayor equidad social y en general de mejoramiento de la calidad urbana expresadas por los habitantes y por los que usufructúan<sup>6</sup> el centro histórico. Estos programas de intervención tienen algunas características principales:

- la localización de las intervenciones, que no es necesariamente limitada solamente a las zonas degradadas del centro histórico, sino que puede implicar en un único proyecto, áreas localizadas en diversas partes de la ciudad y por lo tanto, reguladas por el POT; estos programas de intervención no son por lo tanto, instrumentos actuativos de previsiones de los instrumentos urbanísticos generales: ellos se pueden basar sobre las previsiones del plan urbanístico, pero tienen también características de fuerte autonomía proyectual y de contenido, representan la especificación de las modalidades de intervención concretas en las zonas de transformación, que el plan se había limitado a individualizar y con respecto a las cuales había establecido pocos vínculos de carácter urbano (a la jerarquía vial y de la organización de la viabilidad);
- ellos actúan con fines hacia la reconversión de enteras partes de la ciudad que resultan obsoletas o degradadas, pueden interesar zonas integralmente o sólo en parte edificadas o a edificar, con intervenciones de una dimensión tal de incidir sobre la reorganización urbana;
- un tercer aspecto importante respecta a los actores implicados: estos programas de intervención implican necesariamente muchos actores; ellos son promovidos por las municipalidades, pero (vista la dimensión de las intervenciones) deben implicar también otros sujetos públicos y sobre todo, actores privados, únicos o reunidos en consorcios o asociaciones (por lo tanto entes públicos, empresas, entes crediticios, fundaciones, propietarios, etc.) que pueden también presentar directamente a la municipalidad propuestas de intervención en las zonas indicadas por el plan.

Este último aspecto nos conecta con una característica importante que debe ser respetada por estos programas, y la búsqueda del diálogo y del consenso de los diversos actores. Cuando se inician operaciones de transformación urbana de estas dimensiones, las propuestas de intervención deben por un lado resultar convenientes económicamente por los promotores, y por el otro, encontrar el consenso de la municipalidad que actúa siempre para defender los intereses públicos, por lo que en estas zonas debe ser garantizado:

---

intervención en modo que los beneficios puedan también recaer sobre las políticas de intervención en las partes antiguas de la ciudad.

<sup>6</sup> Este tipo de programas debe tener en cuenta no sólo las exigencias de los residentes, sino también de aquéllos que se dirigen cotidianamente al centro por motivos de estudio o de trabajo, como los comerciantes, los vendedores, los estudiantes, etc.

- el mejoramiento de las condiciones higiénicas de seguridad cotidiana;
- el enriquecimiento de la dotación de servicios colectivos;
- la reducción de la congestión urbana;
- el aumento de las oportunidades de trabajo;
- el aumento de la oferta habitacional;
- el mejoramiento de la calidad urbana;

Para lograr todos estos objetivos es necesario construir muchas ocasiones de diálogo entre los diversos actores desde las primeras fases de planificación, o sea, desde la individualización de las zonas estratégicas de intervención<sup>7</sup>. Para realizar estos programas de intervención es necesario prever también diversas fases de tratativas sobre las características urbanísticas de intervención, para lograr una verdadera integración entre iniciativa pública y privada que representa la base de la llamada “urbanística consensual”.

Un ulterior aspecto significativo de estos programas de intervención es el de la rápida operatividad en la fase de realización de la intervención, gracias al hecho de que a la iniciativa concurren recursos tanto públicos como privados y que por lo tanto, existe un interés general en el garantizar la eficiencia de la operación.

Finalmente, debe recordarse cómo es oportuno que el programa sea presentado públicamente sólo cuando se han confrontado preventivamente las diversas posiciones públicas y privadas y ha sido efectuada una evaluación concreta de la factibilidad de la iniciativa. Esto significa que el programa no incide preventivamente sobre las expectativas y sobre las posiciones de los propietarios implicados, logrando así reducir los efectos de la renta urbana sobre toda la operación.

Y un ulterior aspecto de la utilidad de la aplicación de estas operaciones de transformación urbana, es el concepto de integración, que se realiza según diversas modalidades:

- integración operativa: a través de la coparticipación del mayor número de operadores tanto públicos como privados;
- integración edilicia e urbanística; obtenida con un programa de reordenación urbana que prevea diversas tipologías de intervención constructiva;
- integración de las funciones: favoreciendo la creación de complejos mix funcionales finalizados a optimizar el proceso de reorganización urbanística;
- integración económica: determinada por la coparticipación de flujos financieros diferenciados, públicos y privados, pero con prioridad para los programas que prevén el mayor aporte financiero privado.

Resumiendo, la realización de estos proyectos integrados de intervención es un tentativo de conjugar, hacer coherentes, la fase tradicional de planificación de las destinaciones de uso con el aspecto de gestión y operativo de las intervenciones, que generalmente son considerados (sobre todo por el operador público) como dos momentos distintos y

---

<sup>7</sup> Según una praxis consolidada, que ve multiplicarse los esfuerzos para garantizar una alta participación de los ciudadanos en las primeras fases de elaboración de las componentes estratégicas de los planes urbanísticos.

que no interfieren, mientras se trata de aspectos entre ellos profundamente conectados. El objetivo de estos programas integrados es pasar de la previsión urbanística al proyecto urbano a través de un único procedimiento; y una planificación de partes de ciudad que no se limita a dar prescripciones, normas sobre el uso del suelo, pero llega a definir un proyecto completo del área inmediatamente ejecutable. El proyecto puede intervenir en una zona indicada por el plano urbanístico especificando las destinaciones de uso, las modalidades de rediseño de los espacios abiertos, realizando una intervención orgánica y contemporáneamente muy articulada. En sustancia, es una solución de problemas urbanos muy compleja en la fase de ideación y de inicio, pero muy expeditiva en la fase de realización.



### 1.3. Los aspectos operativos: las sociedades mixtas

La realización de intervenciones complejas, como aquéllas afrontables con los proyectos o, más apropiadamente, programas integrados de intervención, presupone también la puesta a punto de instrumentos operativos adecuados, sobre todo para la fase de gestión de las intervenciones.

En los casos piloto estudiados por la asesoría, se puede realizar la hipótesis de creación de sociedades mixtas que acompañen o mejor dicho, se integren en el organigrama del Ente Gestor del proceso de recualificación del centro histórico, implicando operadores públicos y privados dentro de un único sujeto actuante de las intervenciones propuestas.

Estas hipótesis devienen de algunas consideraciones sobre nuevas tareas que surgen hoy a las administraciones públicas, en el momento en que deben afrontar importantes programas de transformación urbana. Y estas tareas son particularmente significativas y delicadas cuando respectan las intervenciones en la ciudad histórica o para la ciudad histórica.

Desde muchos años, las municipalidades se han encontrado en la posición de deber afrontar la necesidad de individualizar nuevos y más eficaces instrumentos para la gestión de grandes proyectos urbanos. La recualificación de las áreas abandonadas (áreas industriales, áreas portuarias, ex-cuarteles, etc.), el proyecto de nodos infraestructurales, la realización de grandes infraestructuras colectivas imponen técnicas de programación, proyecto y ejecución más eficaces respecto a los tradicionales instrumentos de la urbanística.

Estos nuevos desafíos comportan innovaciones bajo dos puntos de vista. Por un lado, con respecto a los procedimientos urbanísticos, y ésto nos lleva al tema de los proyectos integrados de intervención, tratado en el párrafo anterior, y de los nuevos procedimientos de planificación estratégica y por lo tanto, de combinación entre previsiones de plan y políticas de intervención (proyectos complejos). Por el otro, las innovaciones respectan los sujetos llamados a realizar las intervenciones programadas; la necesidad de estas innovaciones en el modo de proceder de las administraciones locales y, por consiguiente, de diversos factores, todos reconducibles al campo del *management* de los proyectos de transformación urbana.

El proyecto y la realización de grandes proyectos urbanos presenta tres niveles de complejidad: el nivel institucional y político, el urbanístico y arquitectónico, el nivel económico y financiero.

El primer nivel respecta la *complejidad institucional y política*. Programar, proyectar y actuar un proyecto urbano complejo impone nuevos instrumentos para gestionar la fase propiamente institucional (por ejemplo, la redacción del plan urbanístico) de modo complementario con nuevas formas de participación y condición del proyecto. Desde este punto de vista, las técnicas de la planificación estratégica (aquéllas que en el caso colombiano irían aplicadas en la fase de elaboración de los POT) llevan a formular innovaciones de integración de los sujetos públicos y privados en grado de influenciar la elaboración y la actuación de los proyectos, asegurando altos niveles de concertación de las decisiones por parte de los diversos actores y de eficacia de las indicaciones de la planificación.

El segundo nivel de complejidad respecta los *aspectos urbanísticos y arquitectónicos*. El proyecto de partes importantes de la ciudad impone una articulación de instrumentos en parte presentes en los tradicionales instrumentos urbanísticos (como el POT o el Plan Parcial para el centro histórico) en parte no formalizados (como por ejemplo la reflexión en base a la proyección de escenarios futuros de desarrollo urbano). El recorrido institucional a través del cual la administración local promueve y coordina tales instrumentos influencia en manera significativa los tiempos y los resultados proyectuales.

El tercer nivel de complejidad de los grandes proyectos urbanos respecta su *relevancia económica y financiera*. Las grandes operaciones urbanas no representan un fuera escala proyectual, sino que constituyen las iniciativas de nivel netamente superior respecto a los proyectos ordinarios de una administración municipal, y ésto si es verdad en muchas realidades europeas, lo es todavía más en la realidad colombiana, allí donde la escasa experiencia de los entes locales, consecuencia de la constante escasez de recursos empleables en operaciones de transformación urbana como aquéllas aquí imaginadas, se agrega un problema crónico de escasas capacidades técnicas dentro de las administraciones.

Todo ésto comporta que los instrumentos de gestión ordinaria de los proyectos se revelen inadecuados y que nuevos instrumentos resulten, por lo tanto, necesarios. Las diversas formas de sociedades operativas que se pueden crear para gestionar estos proyectos urbanos, representan sin dudas, una innovación importante al respecto: son diversas formas de *Empresas* de capital mixto, junto a financieras de proyecto y otras fórmulas de partenariado público-privada. Se debe recordar en cada caso, que en este sector las diversas propuestas innovativas no se excluyen una con la otra, sino que tienden a menudo a integrarse, con importantes efectos de sinergia entre las diversas formas societarias. Por ejemplo, una experiencia de financiación de proyecto puede ser actuada por una *Empresa* de capital mixto en modo más eficaz de cuanto resultaría por una autoridad local; o bien puede ser la misma empresa de capital mixto, a control público, a desarrollar fórmulas de partenariado (*partnership*) con los operadores privados.

Los tres niveles de complejidad de los grandes proyectos de transformación urbana pueden comportar diversos momentos de innovación, que deben estar en relación constante entre ellos y coordinarse con otras acciones. Por ejemplo, cualquier innovación introducida en la planificación y proyecto de las intervenciones, comporta necesariamente una coordinación con las acciones de participación e implicación de los actores relevantes, públicos o privados.

Emerge así, un cuadro en el cual el desarrollo de las diversas dimensiones del proyecto comporta el inicio de un proceso evolutivo que debe estar en grado de garantizar la constante coordinación entre dimensión proyectual, dimensión institucional y dimensión económico-financiera. Las acciones iniciadas en el ámbito de cada dimensión deben ser, por lo tanto, complementarias entre ellas y coordinadas temporalmente. Sería poco útil, por ejemplo, llegar a un proyecto definitivo sin haber considerado oportunamente el impacto sobre la propiedad fundiaria, pública o privada, o sobre los detentores de intereses relevantes en el área a transformar.

Las *Empresas* de capital mixto, que para las intervenciones sobre el patrimonio edilicio existente y en particular sobre el patrimonio histórico podemos convencionalmente denominar *Empresas de Transformación Urbana* (ETU), representan por lo tanto un instrumento nuevo que puede ser utilizado por las municipalidades para afrontar este nuevo desafío de los grandes proyectos urbanos.

A través de estas ETU la Municipalidad brinda un servicio –la gestión urbanística– tradicionalmente desenvuelta por las propias estructuras técnico-administrativas. En el sector de la recualificación urbana del patrimonio histórico, la enorme dimensión financiera de la inversión, la relevante entidad y fragmentación de los intereses en juego, el carácter multisectorial de las transformaciones propuestas, hacen que cada proyecto urbanístico sea caracterizado por un elevado grado de complejidad y requiera un alto aporte de innovación. Por consiguiente, la gestión urbanística de los proyectos de intervención, si fuese exclusivamente confiada a las estructuras internas de la administración pública no lograría responder a los principios de eficacia, eficiencia y economía que estas operaciones requieren. La “externalización” (*outsourcing*) análogo al que está afectando el sector de los servicios públicos.

Estas ETU son sociedades por acciones que pueden ser constituidas, fundadas, por las municipalidades o por las ciudades metropolitanas, también con la participación de entes territoriales intermedios entre realidades locales y autoridad central (como regiones, provincias, departamentos o distritos), a los que naturalmente son llamados a participar también los privados (y entre éstos pueden también existir los propietarios de las áreas interesadas por las intervenciones). Las ETU son el instrumento operativo que permite gestionar en modo continuativo las diversas fases de actuación del proyecto, para el cual son llamadas a realizar diversas acciones:

- proyectar las intervenciones de transformación urbana en actuación de los instrumentos urbanísticos vigentes;
- recolectar los recursos financieros necesarios para realizar la intervención, orientándose tanto al sector financiero privado como al público o semi público (como en el caso, por ejemplo, de las financiaciones erogables por Findeter);
- adquirir preventivamente las áreas a transformar, que pueden ser adquiridas con tratativa privada o bien expropiadas, o si, por ejemplo, son de propiedad de la Municipalidad, pueden ser asignadas en concesión a la ETU;
- efectuar la comercialización de las nuevas partes de ciudad realizadas y en particular de los bienes inmuebles producidos.

La relación entre capital público y privado dentro de las ETU no es necesariamente prestablecida, pero la elección de los socios privados debe ser hecha en cada caso, en modo transparente y público, y las ETU deben operar explícitamente para actuar las indicaciones de los instrumentos urbanísticos aprobados y en las áreas individualizadas y aprobadas por la municipalidad (por el consejo municipal) como áreas de transformación urbana. Prácticamente, éstas aseguran a la administración municipal y a los otros partner públicos o privados un lugar de dirección que está separado del tradicional sector técnico de la administración pública, pero que todavía permanece bajo la guía del sujeto público que es promotor del proyecto de intervención.

Como se evidencia a través de la lista de acciones citadas anteriormente, estas sociedades no deben sólo ocuparse de la intervención propiamente de transformación urbana (proyecto y realización de las obras), sino también de las importantes actividades de promoción de las intervenciones, de coordinación y de evaluación de la intervención realizada. Las actividades de promoción y coordinación responden en realidad a otros dos importantes objetivos:

- la promoción del desarrollo socioeconómico de amplias áreas urbanas;
- la integración de las actividades de gestión de la transformación urbana con una fuerte componente de asistencia técnica en favor de los socios de las ETU.

En síntesis, las ETU más que “agencias” de las autoridades locales (como sucede en el caso de la gestión de los servicios públicos), pueden ser consideradas como sociedades de intervención en el sector inmobiliario. Pueden entonces resultar útiles para actuar proyectos urbanísticos que interesen áreas donde es prevalente la propiedad pública o donde las propiedades privadas son inertes. Las ETU consienten optimizar los procesos de recualificación urbana, pero deben también lograr integrarse en la más amplia y compleja actividad de planificación y proyecto de la ciudad y en particular, en el caso de la recualificación de los centros históricos, actuar coherentemente con las previsiones de los planes de conservación y valorización de este patrimonio cultural.

#### 1.4. Los aspectos económicos: incentivos y financiaciones

Junto con las acciones dirigidas a favorecer la recualificación de áreas urbanas degradadas alrededor del centro histórico, a las intervenciones finalizadas a la recuperación puntual de grandes edificios históricos o de enteras manzanas dentro del centro histórico, se deben tomar en consideración también otros dos aspectos que pueden caracterizar la acción de conservación y recualificación del patrimonio histórico. El primero se refiere a las formas de incentivo para los privados que intervengan en el saneamiento y restauración de un edificio antiguo, el segundo se refiere a las potencialidades de la sociedad financiera Findeter de transformarse en el sujeto semi-público capaz de proveer los recursos financieros necesarios para el inicio de estos procesos.

El problema en un país como Colombia es que las políticas de incentivo no pueden ser formas de incentivo directo, sino que, al contrario, se deben basar sobre estrategias de ahorro absoluto de los recursos financieros, para dirigirse hacia la activación de mecanismos de incentivo indirecto. Esto significa que para incentivar a los privados a conservar el propio patrimonio, no pudiendo proveerles ayudas financieras, se debe recurrir a la oferta de ventajas de otro tipo.

Representan una excepción los experimentos realizados en algunas realidades de América Latina, como por ejemplo Quito, donde la ayuda de organismos, entes o instituciones internacionales ha permitido iniciar al menos una parte de las intervenciones de saneamiento<sup>8</sup>.

Los mecanismos experimentados en diversas realidades internacionales, que con Colombia comparten las condiciones de total ausencia de recursos por parte del operador público, son de tipo variado y se centran prevalentemente en dos grandes direcciones:

- las ayudas fiscales, pero que tienen a menudo escaso éxito en países donde la capacidad de descarga fiscal por parte del operador público es muy baja; la única vía que parece dar algunos resultados en este sector es otorgar estas formas de ayuda directamente a la autoridad local, la cual estando en grado de recoger con mayor eficacia los impuestos locales<sup>9</sup>, puede evidentemente también distribuir con mayor suceso las ventajas de la exención fiscal;
- la compensación, a través de la concesión de ventajas normativas (incrementos controlados de volumen, cambios de destinación de uso, etc.) o de derechos de edificación realizables en otras partes de la ciudad o en zonas de expansión externa.

---

<sup>8</sup> Se hace referencia aquí al caso del préstamo otorgado por la Junta de Andalucía para la restauración y pequeñas intervenciones internas en las viviendas: se otorgaba un pequeño préstamo de aproximadamente 4.000 dólares a cada propietario, para financiar intervenciones de remosamiento de fachadas, arreglos pequeños al interior de las edificaciones: arreglos en cubiertas, canales, instalaciones eléctricas y sanitarias, actividades de mantenimiento.

<sup>9</sup> Es decisiva en este sector, para asegurar a los entes locales una recaudación fiscal de una cierta consistencia, la capacidad de control local y sobre todo la conciencia del peso que puede tener sobre los magros balances municipales (y por lo tanto sobre las políticas y sobre las intervenciones concretamente realizables) la capacidad de obtener un número significativo de entradas.

La posibilidad que estos mecanismos sean integrados en forma de financiación favorecida aparece sinceramente poco creíble en esta coyuntura económica, cualquiera que sean (préstamos a baja tasa de interés, financiaciones en cuentas de interés –o sea bajando el costo del dinero prestado por los bancos, financiaciones en cuentas de capital, o bien a fondo perdido, etc.)

Más productivas parecen ser las formas de distribución de ventajas indirectas o a rentabilidad diferida, como la transferencia de los derechos de construcción, creación de bancos inmobiliarios, principios y mecanismos de cobro, distribución de plusvalía, la emisión de títulos de propiedad en las realidades de fuerte degrado del centro histórico, etc.

Representa una excepción la actuación de políticas sociales en las partes antiguas de los centros urbanos, que representan en algunos casos el paso inicial para poder iniciar las deseadas acciones de recualificación y valorización del centro histórico: acciones contra la pobreza urbana, intervenciones de reordenamiento y legalización del mercado informal, legalización del título de propiedad de la casa.

Pero en general, la sensación es que a través de estos mecanismos no se logren iniciar operaciones significativas y fuertes de recualificación urbana, que puedan encontrar mayor suceso si siguen las modalidades descritas en los párrafos precedentes. Estas formas de incentivo pueden acompañar aquellas políticas, tratando de crear un consenso en la política de conservación del patrimonio cultural y de mitigar las consecuencias de las inevitables restricciones normativas de los planes para los centros históricos.

### *El rol de Findeter*

Como resultado de algunas entrevistas realizadas durante la consultoría, surgió cómo la financiera Findeter, seguramente, cumple con los requisitos para aparecer como la institución financiera que puede sostener y financiar los grandes proyectos de recualificación urbana del país.

El único pero sustancial problema que ha surgido hasta ahora es el costo del préstamo otorgado por la financiera, que resulta ser bastante elevado (en total la tasa de interés aplicada a los préstamos es aproximadamente del 12%).

Dado que los préstamos de Findeter, más que referidos a una política, aparecen destinados a financiar intervenciones puntuales y de todos modos bien delimitadas, una manera quizás de hacer menos pesado y más eficaz este canal de financiación podría ser la de estudiar las posibles combinaciones con préstamos internacionales. Estos préstamos podrían contribuir en manera significativa a disminuir el costo del préstamo Findeter, dejando entonces intacto el mecanismo de la co-financiación que está implícito y que se considera indispensable, para garantizar la efectiva co-responsabilización de las autoridades locales en las acciones y políticas de salvaguardia del patrimonio.

Una forma interesante para poder recoger a nivel internacional estos préstamos y ligarlos a una gran intervención dentro de un centro histórico, puede ser la creación de Fundaciones de tipo cultural ligadas a un centro histórico. Estas Fundaciones podrían ser sujetos cultural/financieros que llegaran a atraer capital internacional y que podrían obtener, en los países industrializados, un reconocimiento oficial como entes culturales y morales, para permitir deducir de los impuestos las donaciones a ellas otorgadas (y en estos países la ayuda fiscal es un instrumento que funciona bien).

Finalmente, parece útil señalar dos experiencias de activación de empresas de gestión del proceso de recualificación del centro histórico que están operando actualmente y que apuntan a generar recursos autónomos. Se trata de las conocidas experiencias de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana<sup>10</sup>, en Cuba, y de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito<sup>11</sup>.

En general, puede ser interesante comparar estas dos experiencias con lo que se practica en otros casos de intervenciones en los centros históricos, que demuestran cómo en la mayor parte de la ciudad, los recursos para realizar los planes o los programas de intervención provienen de:

#### Fuentes de recursos tradicionales:

- Recursos asignados por los gobiernos nacionales, seccionales y locales;
- Préstamos a entidades financieras internacionales de desarrollo;
- Asignaciones de entidades internacionales por programas concretos (caso UNESCO);
- Asignaciones de organismos no gubernamentales (ONGs);

---

<sup>10</sup> En el centro histórico de La Habana (Cuba), la gestión del patrimonio está ligada a una autoridad, con legislación especial y fondo patrimonial propio que se explota a favor de la zona histórica. Permite la reinversión de utilidades en programas y obras que garanticen reuso y apropiación social del patrimonio y la puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización del patrimonio, especialmente buscando nuevos usos de suelo en actividades terciarias y de servicio al turismo, actividades que son valoradas como posibilidad de desarrollo económico y de servicio a la vivienda. Adicionalmente, en la recuperación puntual del Barrio de San Isidro, se ha propugnado que además de que no exista ningún tipo de discriminación, (principio nacional desde 1959) se mantengan y enaltezcan los valores culturales, que en esta zona son homogéneos y ampliamente practicados. (Fuente: *La recuperación del Centro Histórico de la Habana Vieja, en Ciudades para un futuro mas sostenible*).

<sup>11</sup> La creación de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, ente de capital mixto, desarrolla programas de vivienda en el CH, desde el año 1996, utiliza mecanismos financieros de la banca tradicional, un crédito externo BID y una línea de crédito otorgada por el Ministerio de la Vivienda (Bono de la vivienda) que le ha permitido hacer una oferta de aproximadamente 360 unidades habitacionales.

En la actualidad trabaja con la reinversión de capital y autofinanciamiento de los proyectos, es decir creación de rentas provenientes del 6% del impuesto a la renta que se producen en Quito y manejadas a través de una unidad descentralizada: Fondo de Salvamento, que tiene un presupuesto anual de 12 millones de dólares. La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, a través de los proyectos de comercialización de vivienda genera rentas que le permiten continuar permanentemente con programas y proyectos. La inversión total, solamente en el área de vivienda, sobrepasa los 6 millones de dólares. Adicionalmente, se hacen esfuerzos muy grandes para procurar con el programa "Pon a punto tu casa" (mediante un pequeño crédito \$4000 dólares por propietario, otorgado por la Junta de Andalucía – España), el remosamiento de fachadas y arreglos pequeños al interior de las edificaciones: arreglos en cubiertas, canales, instalaciones eléctricas y sanitarias, actividades exclusivamente de mantenimiento de las edificaciones y la motivación de presentar una imagen renovada de la ciudad (Fuente *Una historia con futuro, Centros Históricos de América Latina y el Caribe, varios artículos de prensa: Quito*).

- Los recursos obtenidos por el uso del suelo y las licencias de obra en entornos urbanos.

Fuentes de autogestión:

- Creación, administración y operación de fondos financieros propios para reinversión de proyectos;
- Cobro de impuestos locales a las actividades comerciales;
- Comercialización de productos culturales;
- Cobro de servicios culturales especializados y entradas a instalaciones recreativas y culturales;
- Creación de empresas rentables de gestión económica;
- Cobro de visitas a sitios intervenidos que sean de disfrute y ocio;
- Creación de industrias relacionadas con las actividades de rehabilitación, cultura turismo, que aporten al desarrollo y movimiento económico.

Fuentes de recursos especiales:

- Operaciones mercantiles (importación y exportación, etc);
- Aportes propios de cada actor social por propia iniciativa;
- Aportes e inversiones de empresas e industrias motivadas por el trabajo realizado.



## 1.5. Algunas sugerencias operativas

Sobre la base de las reflexiones de carácter general sobre la situación de los centros históricos en Colombia y por las conclusiones extraídas a través de las experiencias piloto, se pueden resumir algunas acciones principales que pueden ayudar a gobernar diversamente la política de rehabilitación de los centros antiguos:

1. El primer aspecto respecta la necesidad de elaborar un instrumento urbanístico para el área histórica interesada, que debe definir cuatro elementos importantes: el ámbito, o mejor dicho, el perímetro dentro de la ciudad, de la zona de interés histórico a revitalizar, en la que se aplicarán sucesivamente las directivas y las políticas de intervención; las características del patrimonio histórico y, por consiguiente, las modalidades de intervención admisibles sobre edificios de interés histórico, para definir una suerte de guía para las intervenciones de saneamiento físico; las áreas urbanas críticas, o sea las zonas internas o adyacentes al centro antiguo, que pueden ser objeto de significativas intervenciones de transformación urbana; las funciones compatibles con el tejido histórico, indicando también la localización ideal de las grandes áreas funcionales homogéneas (residencia, frentes comerciales, oficinas públicas o privadas, servicios y actividades culturales, etc.) y diseñando posteriormente el esquema de accesibilidad y circulación en las diversas zonas (calles principales y secundarias, o reservadas a algunos usos, estacionamientos, recorridos peatonales, plazas y zonas verdes, etc.). La elaboración de este instrumento urbanístico puede ser otorgada a consultores externos, pero debería ser realizada implicando en el proceso de planificación, a los componentes de la pública administración que luego deberán hacerse cargo de la gestión del plan y de todo el proceso de recualificación del área histórica.
2. El segundo punto es prever un centro para la gestión del plan urbanístico ("Ente Gestor"), que se ocupe tanto de los aspectos de carácter edilicio y urbanístico (emisión de los permisos de construcción) como de los de carácter estratégico, o bien de la gestión de las políticas de intervención conectadas a la distribución de financiaciones, incentivos y ayudas fiscales, basada en la admisibilidad y localización de nuevas funciones, individualización de las prioridades de intervención, etc. La dificultad para este centro de gestión es que debe necesariamente ser prevalentemente de iniciativa pública, dado que debe gestionar no sólo los aspectos financieros de los programas de intervención, sino también aquéllos urbanísticos, como la concesión de permisos de intervención, la evaluación de las variantes de proyecto, etc.
3. La elaboración de proyectos piloto en algunas áreas del centro histórico, o alrededor de esto, o para la rehabilitación de los mayores edificios antiguos es otra componente importante de tipo urbanístico. Ya a nivel del instrumento urbanístico, se deben individualizar los edificios o las zonas (áreas urbanas "críticas") que serán objeto de sucesivos proyectos de transformación de área. De tal modo se pueden realizar intervenciones de alto valor simbólico y también de fuerte relevancia funcional, persiguiendo contemporáneamente dos objetivos: por un lado, la valorización y el lanzamiento de la imagen urbana de la parte histórica, por otro lado, el inicio de nuevas actividades económicas estratégicas en grado de revitalizar esta misma parte de ciudad. Agregar proyectos de área, de fácil y rápida ejecución y gestión, a un

instrumento urbanístico, que en general responde a objetivos de carácter normativo, es una de las modalidades operativas que hoy se practica comúnmente en las experiencias de planificación estratégica.

4. El cuarto aspecto respecta la necesidad de crear una sociedad de capital mixto para la actuación de los grandes proyectos de transformación urbana. La forma que se sugiere es de una sociedad por acciones, denominada *Empresa de Transformación Urbana*. Esta empresa para proyectos urbanos tiene una concepción que supera las limitaciones burocráticas y legales que tiene la cosa pública. Puede hacer negocios inmobiliarios, o puede terciarizar la comercialización dependiendo de la capacidad operativa de la empresa, con la diferencia de que los lucros financieros se reinvierten en la ciudad, en proyectos que no tienen retorno financiero positivo pero que necesitan ser realizados como detonante de la recuperación y que a largo plazo permitirán rentabilidad. Además deberá generar los recursos que permitan la operación y el mantenimiento de la estructura administrativa de la misma empresa. También podrá recibir encargos de la municipalidad, de fundaciones, entes extranjeros, etc, relacionados con proyectos para el centro histórico (restauración de monumentos, manejo del espacio público, seguridad, promoción cultural, etc); en suma, aspectos que requieran agilidad y confianza, que superen la ingerencia política directa.
5. El quinto aspecto respecta las políticas de incentivación financiera dirigidas a las actividades económicas que se quisieran instalar en el área histórica. Es oportuno que tales incentivos se dirijan prevalentemente a la financiación de intervenciones de saneamiento físico, o sea, que financien la constitución de una suerte de capital fijo de cada actividad. Lograr abaratar los costos de saneamiento de los edificios y sucesivamente mantener bajos, por un período razonable de tiempo, los costos de alquileres de los locales por un lado, y el costo del dinero por el otro, es seguramente una manera sustancial de ayudar la instalación de actividades a menudo muy diversas entre ellas. A estas formas prevalentes se deben agregar, aunque en menor medida, incentivos dirigidos a la financiación de otras componentes de las actividades económicas (formación de depósitos para las actividades comerciales, depósitos de materiales para las actividades artesanales, sostén a la comercialización de los productos, etc.).
6. Un sexto punto importante es el de la simplicidad y velocidad del proceso. Es importante que proyectos edilicios y financiaciones facilitadas sean autorizados contemporáneamente, y que los tiempos de los procedimientos sean suficientemente breves para dar a los usuarios la sensación de que el programa de saneamiento del centro histórico funciona verdaderamente y es compatible con los tiempos de exposición financiera, que de todos modos, el usuario está a menudo obligado a afrontar.
7. Otro punto importante es que las financiaciones erogadas por entes o instituciones financieras nacionales e internacionales en favor de las intervenciones, asuman siempre la forma del préstamo o de la co-financiación, nunca de la financiación total a fondo perdido. Esta es una política de intervención que tanto la Unión Europea como otros organismos financieros internacionales han asumido desde muchos años y que ha obtenido óptimos resultados, reduciendo los aspectos negativos del exceso de asistencialismo y favoreciendo la responsabilización de los sujetos, públicos o privados, beneficiarios de las financiaciones.

## **2. PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL P.N.R.C.H.**

### **Introducción**

La gestión de las áreas centrales y patrimoniales de las ciudades, sea ésta, en el ámbito nacional, regional y/o local, requiere incorporar nuevos conceptos, actitudes, normas y leyes, manejo administrativo y de financiamiento que conduzcan a una verdadera política de recuperación, conservación y desarrollo de las áreas centrales de las ciudades como parte consustancial de la mejora de calidad de vida, y de equidad del territorio; esto exige que su gestión y administración esté estrechamente vinculada al manejo y gobierno del territorio y a la satisfacción de las demandas comunitarias, en las cuales se encuentra imbricado el conjunto de bienes que constituyen los patrimonios tangibles e intangibles.

La responsabilidad que tiene la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural como ente asignado por el estado colombiano para la conservación del Patrimonio Histórico demanda que los mecanismos y caminos que se propongan, han de partir de la condición que puedan ser puestos en práctica, que se ajusten a la inmensa diversidad de factores culturales, sociales, económicos, técnicos, políticos, y que puedan adaptarse a un tratamiento integral y total, en el que se articule al hombre con su medio ambiente y su cultura.

Conseguir lo anotado, requiere de un reordenamiento de roles y competencias entre los niveles de gobierno central y local, partiendo de la consideración que la DNPC, históricamente ha tenido ingerencia sobre los aspectos de Patrimonio y que las reformas en marcha del estado (descentralización), otorgan a los poderes locales, el manejo del territorio y las decisiones de su desarrollo.

Asumir un nuevo rol institucional sobre todo para hacer efectiva la transferencia de competencias, implica que la DNPC, trabaje en la armonización del cuerpo legislativo vigente, sin renunciar a las facultades de regulación que tiene como responsabilidad sobre el patrimonio cultural.

Deberá también definir políticas y criterios generales de intervención para que las áreas urbanas y territorios declarados bienes culturales del país y que se encuentran protegidos por la legislación nacional, sean acogidas por las instituciones locales y la comunidad en general, acompañadas de instrumentos que favorezcan la cooperación con los municipios y las agencias de desarrollo seccional.

La promoción en los gobiernos seccionales y/o regionales para la realización de los planes especiales / parciales de protección de las áreas patrimoniales culturales y naturales, será una de las actividades permanentes de la DNPC al igual que el apoyo efectivo en la organización de las estructuras administrativas para el manejo de las áreas patrimonizadas.

A la vez, a nivel local, que ha manejado el territorio a través de las municipalidades y de organismos territoriales, respecto al manejo del patrimonio cultural de las áreas

centrales de las ciudades, al ser una nueva demanda, requiere fortalecer sus capacidades para asumir las nuevas responsabilidades.

Por lo anotado, el desarrollo institucional a nivel nacional y local, requiere contar con estructuras fortalecidas, que cuenten con estabilidad: legal, administrativa, y presupuestal, para garantizar la ejecución y el funcionamiento de los planes de conservación y/o parcial de los centros históricos colombianos, desarrollo de programas y proyectos y la consecuente utilización eficiente de los recursos.

El presente estudio de los aspectos institucionales, tiene como propósito presentar a los directivos institucionales, la urgente necesidad de apoyar la institucionalización del programa “Plan nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia” (PNRCH) a través de algunas estrategias trazadas para el efecto y de ciertas líneas de orientación de mejora institucional, que como se advirtió, se requiere potenciar para el éxito del programa. Para todos es conocido que muchas de importantes y necesarias propuestas técnicas, terminan archivándose por la falta de gestión, como consecuencia de que, las estructuras administrativas responsables de su ejecución, son débiles en el actuar y carecen de personal técnico capacitado.

## 2.1 Aspectos metodológicos del estudio

La propuesta de organización institucional<sup>12</sup> para la implantación del Plan Nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia, proviene de los aportes de diversas entidades vinculadas con el quehacer de la conservación de las áreas históricas, a nivel de manejo del territorio, de la financiación, de actores políticos y técnicos locales, y del mundo académico, entidades que a nivel nacional fueron identificadas por la DNPC a través del “Grupo de Protección y Centros Históricos” y a nivel local, por los técnicos de CORPOCENTRO, a las cuales se les consultó, e incluso muchas de ellas participaron de los talleres organizados para el efecto.

Los insumos básicos que permitieron construir las propuestas, y siguiendo un orden lógico del proceso, son dos:

- **Los resultados del diagnóstico de los aspectos institucionales.** Orientados al conocimiento del tipo de organización administrativa y específicamente del grupo de Protección y Centros Históricos, a determinar si posee una organización adecuada, que pueda ser utilizada en toda su capacidad e iniciativa para implantar el Plan Nacional, conocer la disposición para coordinar con los agentes involucrados en el Plan (Og /Ong), y corregir o modificar políticas erradas, cuando fuere el caso.
- **Y las políticas desarrolladas para el Plan Nacional,** por la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Insumos que fueron obtenidos y socializados en talleres participativos en los que se aplicó la “metodología de participación comunitaria” con los que se definieron las funciones generales a ser cumplidas por la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural y de CORPOCENTRO para Sta Marta; así como muchas sugerencias y compromisos de

---

<sup>12</sup> Esta propuesta se formula en Octubre de 2002. Las modificaciones que con posterioridad a esta fecha efectúe la DNPC sobre la estructura y organización institucional, demandarán necesariamente los ajustes correspondientes a este documento.

coordinación Inter. institucional para llevar adelante la implantación del “Plan Nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia”, cuyos resultados en extenso constan en los informes de fase presentados.

Hay que precisar que esta metodología se aplicó con excelentes resultados, tanto para la discusión del Plan Nacional, como para la experiencia piloto de Sta Martha. en los centros históricos.

Los resultados se concretan en dos propuestas:

- Una propuesta general para la estructura administrativa responsable de la gestión de los resultados del Plan de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia. y;

Alternativas para la estructura administrativa de gestión del plan de conservación/parcial de Sta Marta.

## **2. 2. Propuesta de gestion institucional para el P.N.R.C.H.**

La propuesta institucional para la gestión del Plan Nacional de Recuperación Integral de los Centros Históricos de Colombia (PNRCH), considera los principales problemas detectados en los aspectos institucionales de la DNPC en relación con la vinculación con otros agentes institucionales que intervienen en los procesos de conservación del patrimonio, y de la evaluación de las capacidades del Grupo de protección y CH, responsable de la formulación e implantación del Plan Nacional.

### Conclusiones del diagnóstico

Las principales conclusiones del diagnóstico se resumen en dos conjuntos de problemas: las relaciones institucionales con las cuales se vincula la DNPC a través del Grupo de protección y CH; y el nivel de desarrollo del plan nacional.

### Relaciones Institucionales

De 17 instituciones identificadas, 9 son las instituciones (Og y Ong) estratégicas con las cuales el Ministerio de Cultura y la DNPC deberá vincularse permanentemente para que el Plan de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia, conste en las agendas de trabajo, y se dispongan de recursos humanos y financieros para dar continuidad a acciones acordadas.

## INSTITUCIONES ESTRATEGICAS

### Dependencias del Ministerio de Cultura.

- Ministro de Cultura
- Director Nacional de Patrimonio Cultural
- Dirección de etno cultura y fomento regional
- Oficina jurídica.
- Oficina de planeación
- Oficina de control interno
- Centros filiales de monumentos nacionales.
- Grupo de protección y centros históricos

### Organismos Gubernamentales

- Ministerio de desarrollo económico:
- Dirección general de desarrollo territorial y urbano.
- Departamento administrativo de la función pública
- Oficina nacional de planeación
- FINDETER
- Ministerio de Hacienda

### Organizaciones No Gubernamentales

- Federación de municipios
- Universidades
- ICOMOS

Las relaciones internas en el propio Ministerio corresponden a las unidades y dependencias que requieren ser involucradas en el programa, desde el nivel político (Ministerio y DNPC –decisión-), hasta las instancias de planeación, (incorporación del programa como prioridad), y las unidades jurídico, financiera, para el soporte reglamentario y dotación de recursos.

De la misma manera, las relaciones con otros entes gubernamentales: Ministerio de desarrollo económico (Dirección general de desarrollo territorial y urbano), Departamento administrativo de la función pública, Oficina nacional de planeación, FINDETER, Ministerio de Hacienda, son las dependencias afines en los campos: reglamentario, de políticas, de financiamiento, de dotación de recursos.

De las anotadas, **el Ministerio de desarrollo económico con su Dirección general de desarrollo territorial y urbano**, y la Dirección Nacional de Planeación, son las dependencias claves y de mayor importancia, en vista que la primera es la unidad que dicta políticas y reglamentación a nivel nacional sobre el territorio, cuenta con el desarrollo e impulsa herramientas para la gestión urbana. La segunda en la medida de que el Plan debe constituirse en una prioridad de la agenda de estado que permitiría conseguir recursos, apoyo en cambios reglamentarios y en las acciones que se deriven de la implantación del plan.

La participación de Organismos no gubernamentales: Universidades, Federación de Municipalidades e ICOMOS, socios importantes de colaboración de la sociedad civil, que aportarían en el caso de las universidades y del ICOMOS, reflexiones teóricas y desarrollo de proyectos de capacitación, formación y difusión, y el más importante de estos representa la Federación de municipios que son los actores locales que llevarán a cabo la planificación y la ejecución del plan y que se convierten en uno de los socios estratégicos para la DNPC.

## Principales problemas en las relaciones Institucionales

Falta de visión unitaria e integral que oriente la intervención de los agentes públicos y privados en las áreas históricas, generando:

- Interferencia y contradicciones institucionales.
  - Duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos.
  - Conflicto de competencias entre Ministerios: Desarrollo Económico (desarrollo urbano) y de Cultura (imprecisión en planes parciales y planes especiales de conservación); y entre Filiales de Monumentos y Municipalidades (aprobación y control de áreas protegidas).
- Débil articulación de la DNPC con la elaboración de planes territoriales POT y sector privado.

## Nivel de desarrollo del Plan

- El Plan Nacional está en construcción.
- Carencia de instrumentos jurídico administrativos para la implantación del plan en los aspectos de descentralización y de articulación con los agentes institucionales. Entre los prioritarios se anotan:
  - Carencia de reglamentación para funcionamiento de instancias descentralizadas.
  - Vacíos legales y contradictorios entre leyes de Cultura y de Desarrollo Urbano
  - Nulo aprovechamiento de instrumentos urbanísticos que propician estímulos para inversión en los centros históricos
  - Mínima asignación de recursos financieros y humanos, para el desarrollo, promoción y ejecución del plan

### **2.3. Propuesta para la gestión administrativa**

Los roles asignados por la Constitución del estado colombiano al Ministerio de Cultura y en concreto a la DNPC para la conservación del Patrimonio Cultural, orientan que las propuestas de fortalecimiento institucional vayan encaminadas a que las estructuras existentes asuman sus responsabilidades legales, por lo que la propuesta, se encamina a la optimización de la estructura actual del “Grupo de Conservación y CH” de la DNPC, de manera que las nuevas funciones que demanda el Plan Nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia, sean asumidas por esta unidad.

#### **2.3.1 Organización institucional**

##### Concepcion general

El diagnóstico concluía la existencia de Interferencias y contradicciones institucionales, duplicación de esfuerzos, desperdicio de recursos, conflictos de competencias entre

Ministerios, débil articulación de la DNPC con la elaboración de planes territoriales POT y sector privado, actuaciones centradas en el campo físico espacial y del monumento aislado, con niveles restringidos de participación de los diferentes agentes municipales y externos.

Las debilidades anotadas, pueden ser superadas a través de la conformación de una **“Comisión de Gestión del Plan”**, en la que se involucran las instituciones identificadas como estratégicas para no solo eliminar la dispersión de las acciones, sino que es importante la dotación de un marco institucional que articule las acciones de los diversos agentes externos con el órgano responsable de la conservación del patrimonio cultural (DNPC).

Es importante anotar que en esta propuesta se incluyen además de los organismos gubernamentales, a algunos agentes no gubernamentales que asumirán roles importantes en la gestión del Plan, como son la Federación de Municipalidades, las Universidades y el ICOMOS, a las cuales deberán sumarse otras, como resultado del desarrollo y aplicación de los resultados del Plan.

Esta propuesta concreta en consecuencia, el planteamiento sugerido en el diagnóstico acerca de la necesidad de contar con una **instancia de coordinación institucional**, que armonice y guíe la intervención de las entidades municipales, estatales y no gubernamentales que actúan o actuarán en los centros históricos, en base a objetivos y herramientas comunes.

De aceptarse la propuesta, la instancia de coordinación, deberá ser conformada inmediatamente, ya que la planificación debe ser vista como un proceso concertado de definición de objetivos y acciones coordinadas lo que implica la participación de los entes involucrados en los diferentes momentos de la ejecución de los planes: desde la planificación de las acciones, hasta la operación de los proyectos resultantes. Es decir, debe preverse que la **planificación** contemple la **acción** y la **participación** como elementos integrales de un **proceso de trabajo** orientado a cumplir la recuperación integral de los centros históricos.

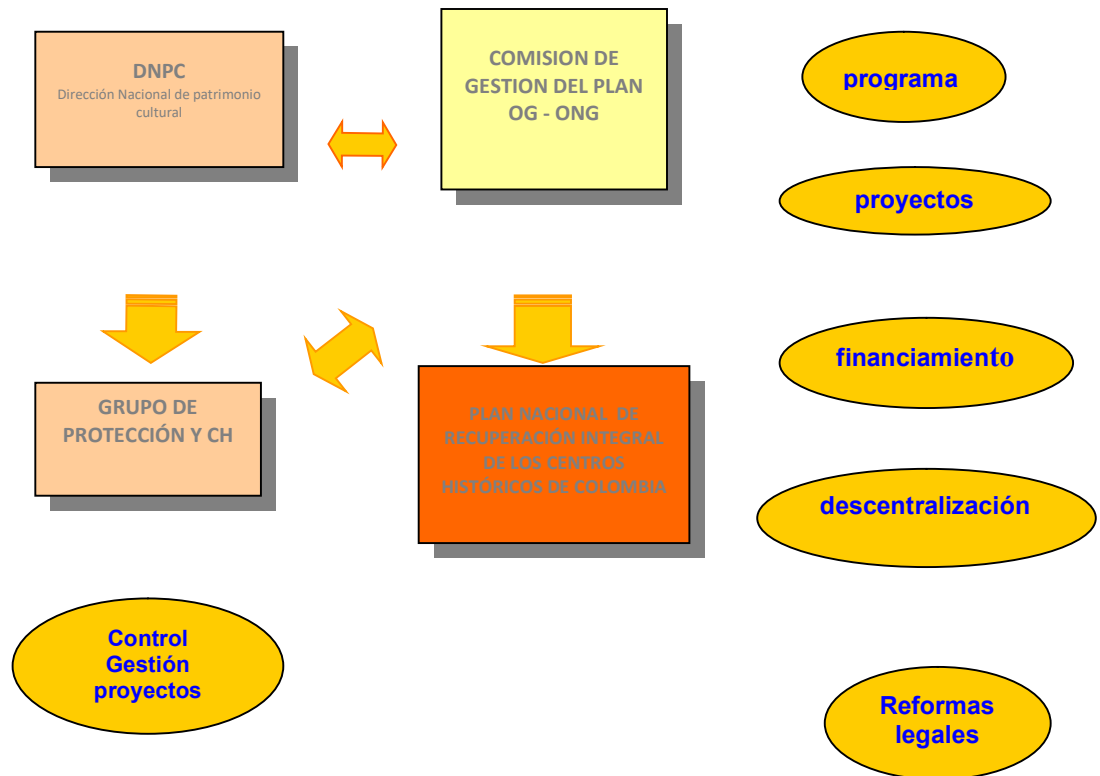
La **Comisión de gestión del Plan** asumirá el rol de asesor de la unidad del Grupo de protección y CH, en el cumplimiento de las funciones derivadas de la implantación del Plan y se constituirá en el vínculo entre la DNPC y los Ministerios y entes gubernamentales y no gubernamentales para la transferencia de recursos, desarrollo de programas y proyectos, y el traspaso progresivo de las competencias que sobre las áreas históricas asumirán las Filiales regionales de Monumentos y las municipalidades colombianas poseedoras de monumentos, sitios y centros históricos.

Las acciones de la comisión de gestión del plan requerirán de la implantación de un **sistema de seguimiento y evaluación** estrechamente vinculado al Plan.

En este esquema institucional, el **“Grupo de protección y CH” de la DNPC**, requiere fortalecer su organización institucional a fin de que cumpla un **rol de liderazgo y de planificación**. Parte del fortalecimiento, será la implementación del **“sistema de seguimiento del Plan”**, para tener información actualizada y oportuna, que permitirá contar con una base de datos tecnológicamente eficiente y de coordinación y articulación entre las diversas instancias de gestión.



El esquema que se anota a continuación sintetiza lo anotado y permite visualizar las relaciones Inter. Institucionales propuestas para la implementación del Plan.



### 2.3.2. Funciones de la Comisión de gestion del plan

#### □ Competencia.

La actuación de la Comisión de Gestión del Plan, es el sustento para cumplir con una de las políticas del proyecto en el campo institucional, referida a: Impulsar la implantación del Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia y a promover un nuevo rol de la gestión de la DNPC, como un proceso de trabajo integral y participativo con los diversos agentes e instituciones que se relacionan con las actuaciones en los centros históricos de Colombia.

#### □ Funciones

Las principales funciones de responsabilidad de la Comisión son las siguientes:

- Identificar y promocionar ante agentes internos y externos la gestión de proyectos específicos.
- Gestionar ante instancias internas de la DNPC y externas, entes gubernamentales y no gubernamentales, la ejecución de los proyectos.
- Proponer al seno de la Comisión, la realización de acciones que demanden la gestión integral del plan.

- Identificar y promover la ejecución de funciones y actividades que podrían ser tercerizadas, hacia la empresa privada o la comunidad.

Estas funciones se desarrollarán con base en los informes generados a partir del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan proporcionados por el grupo de protección y CH.

#### ❑ **Conformación de la Comisión de Gestión del Plan:**

Esta Comisión en un inicio estará conformada por cinco miembros:

- La Dirección de Nacional de Patrimonio Cultural, su director y el jefe responsable del grupo de protección y CH, quien actuará como secretario ejecutivo, y el técnico de monitoreo y evaluación de la ejecución del Plan.
- Por la Dirección General de Desarrollo Territorial y urbano del Ministerio de Economía: su director.
- Por la Oficina nacional de planeación: su director.
- Por la federación de municipios: su presidente.
- Por las Universidades: un delegado nombrado por estas de entre las que tengan especialización en temas de patrimonio cultural y / o por un delegado del ICOMOS.

Adicionalmente podrán participar otros técnicos, delegados de las otras instituciones, así como los profesionales que administren los temas específicos que se traten en el seno de la Comisión, quienes intervendrán como asesores y no tendrán carácter deliberativo.

Progresivamente podrá incorporarse a ésta, otros delegados institucionales como: El Departamento administrativo de la función pública, FINDETER, Min. de Hacienda u otros, con el fin de consolidar a través de este mecanismo el proceso de Planificación integral y participativo de la gestión del Plan Nacional de rehabilitación de centros históricos colombianos.

### **2.3.3. Funciones del “Grupo de Protección y CH ” de la DNPC.**

#### ❑ **Competencia.**

El **GRUPO DE PROTECCIÓN Y CH**, se convertirá en la Unidad que establezca la **coordinación con los organismos gubernamentales** (Dirección general de desarrollo territorial y urbano, Oficina Nacional de Planeación, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural) y los no gubernamentales: Federación de Municipios, Universidades e ICOMOS, cuya operativización demandará la **suscripción de convenios**.

Será además la responsable de las competencias específicas de **control y aplicación del Plan Nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia** sobre todo en los procesos de descentralización y el desarrollo de los aspectos jurídicos, para lo cual la comisión de gestión del plan actuará como ente asesor.

#### ❑ **Funciones**

Es importante anotar que en razón de los cambios que se presentan en las instituciones y toda vez que el Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia, es uno más de los que administra la DNPC, las propuestas sobre las funciones institucionales del grupo de protección y CH, no puede ser estático y deberá adaptarse, modificarse y perfeccionarse de acuerdo a las necesidades y realidades del área y de la entidad, y a la aplicación práctica de las propuestas del Plan, así como de los ajustes que se susciten en la organización.

Las funciones que asumiría el “Grupo de protección y CH”, orientadas a asegurar el cumplimiento del Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia son las siguientes:

- Continuar con la formulación y revisión del Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia, incorporar los ajustes requeridos para su implementación e instalar el sistema de seguimiento y evaluación.
- Gestionar ante el Director Nacional de Patrimonio Cultural y la Comisión de gestión del Plan, la aprobación de cambios y actualizaciones que demande el Plan.
- Solicitar al Ministro de Cultura y la DNPC la incorporación de los programas y proyectos del Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos a la Planificación integral del Ministerio.
- Desarrollar y ejecutar los proyectos derivado de los acuerdos y de las prioridades definidas por la Comisión de gestión del plan.
- Realizar evaluaciones periódicas de la ejecución del Plan, con base a los resultados proporcionados por el sistema de seguimiento y evaluación.
- Coordinar con las entidades descentralizadas la inclusión de los proyectos contemplados en el Plan dentro de los Programas específicos de dichas instancias.
- Coordinar con las entidades conformantes de la Comisión de gestión del Plan y otras relacionadas, la inclusión de los proyectos contemplados en el Plan dentro de los Programas específicos de dichas instancias.
- Desarrollar proyectos específicos de implementación de herramientas de gestión u otros, en las municipalidades seleccionadas como “pilotos”.
- Ampliar el proyecto “piloto” de planes parciales / especiales de conservación de los centros históricos a otros centros históricos o conjuntos monumentales de Colombia.

## **2.4. Estrategia de implantación**

### **2.4.1. Líneas estratégicas**

Las acciones necesarias para la implantación de la propuesta han sido agrupadas en cuatro grandes líneas estratégicas, Operativa, Administrativa, Financiera y Legal.

- **La línea operativa**, medidas para el fortalecimiento del “grupo de protección y CH” y la conformación y funcionamiento inicial de la “Comisión de gestión del plan”.

- **La administrativa** difusión y promoción del proyecto, asignación y capacitación del recurso humano que deberá asumir las funciones establecidas en la propuesta y desarrollar las acciones previstas en el plan.
- **La línea financiera** provisión de recursos financieros necesarios para cubrir costos de operación y funcionamiento que demandan las nuevas funciones derivadas de la ejecución del proyecto y de la aplicación del plan.
- **Línea legal** conjunto de medidas jurídicas necesarias para la institucionalización de la propuesta, y para la relación de la DNPC con la Comisión de Gestión del Plan que deberá crearse como resultado de esta propuesta.

Los instrumentos legales que deberán crearse son:

- Resolución sobre la organización administrativa que cree la Comisión de Gestión del Plan Nacional de Recuperación integral de los centros históricos de Colombia.
- Reglamentación sobre las funciones, competencias, procedimientos de actuación de la Comisión de Gestión.
- Determinación de dietas o remuneración para los miembros de la comisión de gestión del plan.
- Reforma al orgánico funcional de la DNPC y del grupo de conservación.

## 2.4.2 Agentes

Los agentes que intervienen en la estrategia de implantación de la Propuesta de Organización Institucional, corresponden a diferentes instancias del Ministerio de Cultura y Desarrollo, entes gubernamentales y no gubernamentales. Son:

- Ministro de Cultura
- Dirección Nacional de Patrimonio Cultural
- Ministerio de Desarrollo económico
- Oficina Nacional de Planeación
- Federación de municipios
- Universidades/ICOMOS

## 2.4.3. Liderazgo del proceso

Los éxitos que se puedan obtener en el proceso de implantación de la Propuesta de Organización Institucional, estarán determinados por el grado de apropiación que pueda asumir la DNPC y del “Grupo de protección y CH” y del nivel de liderazgo que ejerzan.

En un primer momento, correspondiente a la fase de conformación del Plan, se precisa el liderazgo y conducción de parte de la DNPC, cuya iniciativa provoque y propicie, como punto de arranque, la constitución y operación de la Comisión de gestión del Plan.

Una vez constituida la Comisión, ésta deberá promover la formulación de un plan operativo, como instrumento de la Gestión, de manera que cada uno de los agentes nombrados asuma progresivamente su rol y sus funciones en la gestión del Plan y en la

ejecución de los Proyectos que se deriven de él. Este Plan operativo deberá ser resultado de la concertación entre todos los entes citados.

Finalmente corresponde a la Jefatura del Grupo de protección y CH, asumir el liderazgo en la gestión del Plan.

## 2.5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Para que la planificación de las acciones propuestas en el Plan nacional alcancen sus objetivos institucionales, y su ejecución requiere de la **generación de capacidades internas**, en este caso de la DNPC y del “**Grupo de Protección y CH**”, que promuevan una permanente coordinación y participación comunitaria, confianza y respeto entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan con la conservación de los centros históricos.

Conseguir lo anotado, requiere de:

- a) **liderazgo** para impulsar las acciones de revisión, ajuste, implementación y seguimiento del Plan Nacional de recuperación integral de los centros históricos de Colombia.
- b) Contar con **información oportuna, directa y confiable** de las acciones que se relacionan y/o afectan a la consecución de los objetivos del Plan. En el plan deben constar los programas y proyectos que realizan los diferentes organismos del Estado, ONG, dependencias de la DNPC, universidades y otros que demandan un proceso sistematizado de coordinación y concertación de las actividades que los diferentes agentes desarrollan para el área.
- c) **Promover y conseguir la descentralización efectiva de los Centros Filiales** de Monumentos, cuya presencia física en las regiones y localidades permita cumplir con la responsabilidad de la gestión y desarrollo del Patrimonio Cultural con acciones de coordinación entre las propuestas del POT y los planes especiales / parciales de los centros históricos, a través de la definición de competencias de los entes regionales que asumirán las funciones de descentralización.
- d) Gestionar **los recursos humanos, materiales y financieros** para facilitar el desarrollo de la gestión y de los proyectos necesarios y complementarios que permitan realizar los ajustes del Plan.
- e) **Elaborar y desarrollar los instrumentos jurídicos y herramientas para la gestión urbanística** que permita usar los incentivos para la inversión privada. Regularización de la normatividad que haga compatible las leyes de Cultura, de Ordenamiento territorial y las relacionadas con la función pública. (Leyes 388/397).
- f) Desarrollar con las Universidades programas de CAPACITACION para diversos niveles de funcionarios estatales, privados y particulares, técnicos, profesionales y comunidad en general sobre temas de la gestión del patrimonio.

- g) Proponer un paquete de recursos financieros de promoción de incentivos, estímulos y compensaciones para que los municipios que posean centros históricos cuenten con recursos específicos para su conservación. Estos podrían obtenerse a través de la presentación de un proyecto de ley orientado a que el Congreso nacional cree los recursos.
- h) Incentivar la creación de partidas presupuestarias en los presupuestos municipales para la protección del patrimonio y a la inversión privada con la creación de incentivos para los propietarios y para el fomento del turismo.
- i) Realizar campañas de divulgación del Plan nacional en el que se difundan las políticas y programas sobre el patrimonio cultural de las ciudades, orientadas a incentivar a los municipios a que elaboren los planes parciales- especiales de preservación de sus áreas históricas.

## SEGUNDA PARTE: EL CENTRO HISTÓRICO DE SANTA MARTA

### 3. PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL

#### Introducción

La propuesta institucional desarrollada es preliminar, en vista que no ha sido discutida con las instancias y jerarquías municipales. Las alternativas presentadas deberán ser analizadas y sobre la opción seleccionada, realizar la factibilidad técnica, legal y financiera.

La propuesta se estructura a partir de tres insumos básicos:

- Determinantes para la rehabilitación sostenible del CH de Sta Marta, desde la gestión urbanística.
- El diagnóstico de los aspectos institucionales, como condición de partida a la cual debe necesariamente adecuarse cualquier alternativa de propuesta y,
- Las políticas desarrolladas para el proyecto, como las determinaciones que establecen el rol y funciones de la entidad administrativa y sus características de organización.

#### 3.1 Determinantes para la rehabilitación sostenible del Centro Histórico de Santa Marta, desde la gestión urbanística.

La propuesta urbanística para el centro histórico se articula en dos ejes. Por un lado la elaboración de las normas urbanísticas, orientadas a:

- Garantizar la conservación del patrimonio histórico;
- Establecer reglamentación para la intervención en edificios de conjunto;
- Establecer reglamentación para intervención en nuevas construcciones.

Por otro, la intervención en áreas urbanas críticas, en las que se proponen proyectos urbanos claves, que favorecen al proceso de rehabilitación y desarrollo del centro histórico.

Para la aplicación de lo anotado, la gestión tiene un rol importante bajo el supuesto económico de que las actuaciones que se proyecten, tienen que ser económicamente rentable y por lo tanto financiable a medio y largo plazo.

Conseguir ese objetivo económico, requiere dos tipos de operaciones: unas más rentables y con demanda cierta a corto plazo, (suelos existentes en Sta Marta), y otras típicas de renovación urbana, (rentabilidad más urbanística que económica). La rentabilidad de unas operaciones, se tendría que compensar con las otras, de forma que todo el producto fuera finalmente rentable.

Este tipo de operaciones de compensación de flujos, se tiene que realizar desde **un único Ente Gestor independiente y específico**, en el que estuvieran presentes todas las fuerzas representativas de Sta Marta, tanto públicas como privadas.

El Ente Gestor del Centro Histórico, debe trabajar como un ente articulador y ejecutor de **PROYECTOS DE ACTUACIÓN**, ya que los planes urbanísticos por si solos, no son capaces de impulsar las inversiones privadas en materia de rehabilitación y de creación de nueva ciudad, al igual que las Administraciones, por si solas, tampoco pueden costear el proceso de rehabilitación de las ciudades. Solamente la unión publico - privada realizada a través de instrumentos eficientes de gestión, basados en la concertación de agentes con proyectos concretos, pueden conseguir los fines de rehabilitar las Centros Históricos, con los objetivos de conseguir vivienda digna para sus moradores actuales y para generar nuevos asentamientos, que puedan beneficiarse de las estructuras de la ciudad y de su ubicación, por lo general, centralidad privilegiada.

El **Ente Gestor** tiene que ser autosuficiente y con la habilitación legal necesaria para actuar a largo plazo, ya que no puede depender de las limitaciones presupuestarias de la Administración, ni de los cambios que se produzcan en esta. En este sentido, deberá promover la intervención decidida sobre el mercado inmobiliario del Centro Histórico y de Sta Marta, que en la actualidad está totalmente parado, dotándole de un dinamismo que en estos momentos no tiene, mediante la puesta en marcha de actuaciones realistas y con un buen soporte técnico, lo que permitirá que la iniciativa privada participe decididamente en la operación, y no todo lo tengan que hacer las instituciones.

Los beneficios que en su caso pudieran derivarse de las operaciones realizadas directa o indirectamente por el Ente Gestor, serán reinvertidas en actividades del mismo Ente, que por sus características son deficitarias.

El Ente de Gestión, tiene que tener un marco estable de actuación, de forma que la acción concertada a largo plazo los distintos agentes intervinientes, pueda beneficiarse de las sinergias aportadas por cada uno de los compromisarios. Este tipo de actuación estable, participativa y concertada, permitirá generar la confianza suficiente para ampliar el volumen de actuación, gracias a la aportación de capitales privados.

Puesto que se trata de instrumentalizar cada uno de los proyectos mediante reglas eficientes de mercado, será básica la definición de los papeles de cada uno de los agentes compromisarios realizará a lo largo del proceso que se implementa, con la acotación de sus intereses, riesgos y beneficios, tanto en valores absolutos como temporales.

La correcta gestión del Ente permitirá corregir las hasta ahora anormales tendencias del mercado inmobiliario en el Centro Histórico y Sta Marta, permitiendo a los promotores (como actividad empresarial) encontrar su campo de acción en estos procesos. Esto funcionará si los planes de viabilidad de cada una de las fases de actuación, establecen pormenorizadamente las formas, volumen de actuación y plazos en que se deben producir las obra (urbanización y edificación, respectivamente), el pago de las mismas y las ventas. Acotando indeterminaciones, se pueden fijar los parámetros del negocio



inmobiliario y los inversores pueden eliminar la inseguridad de su aportación de capital y valorar la rentabilidad de su inversión en los plazos de proyecto.

Los agentes que deben intervenir en las operaciones de rehabilitación no se pueden reducir a las administraciones públicas (tanto por sí mismas como a través de sus empresas u organismos autónomos), si bien será imprescindible su primera declaración de voluntades y su impulso inicial para que este sea creíble. Una vez fijada la voluntad política (urbanística), por medio de los conciertos, se pueden incorporar inicial o posteriormente, todos aquellos participantes en el proceso, desde propietarios de suelo a empresas urbanizadoras, tanto como empresas privadas, bancos, sociedades de ahorro y crédito, particulares, etc., con los que se establecerá una relación reglada a partir de los propios estatutos de la sociedad de rehabilitación.

La participación de cada uno de sus integrantes se definirá en cada uno de los proyectos a poner en marcha, en función de sus niveles de compromiso. Hay que poner de manifiesto, que desde la perspectiva que ofrece este tipo de actuaciones en otros países, se ha visto que una clara y decidida declaración de voluntades administrativas, y un impulso inicial realista y con financiación suficiente, ha permitido pasar de una primera situación donde los niveles de compromiso presupuestario de las administraciones para poner en marcha los proyectos era importante, a una situación posterior donde las Sociedades de Rehabilitación, se definen como autosuficientes desde el punto de vista presupuestario, dado el interés del sector privado por participar en ellas.

La acotación de las inversiones públicas por parte de las administraciones municipales y estatales, una vez desembolsadas las aportaciones de capital inicial, solo se deben circunscribir, a las ayudas administrativas que como política general se dan en todo el país, para actuaciones similares a las que se proponen.

El buen fin de la operación dependerá del diseño económico-financiero de toda la actuación, si bien habrá de prever distintas alternativas de ajuste en función de los posibles convenios y negociaciones que se realicen con el sector privado a lo largo del proceso de desarrollo.

Puesto que cada una de las operaciones se deben plantear como autosostenidas, y con beneficio cero, los primeros estudios de viabilidad exigirán una previsión del cash-flow a lo largo de toda la operación, para que los objetivos se puedan alcanzar de una forma real.

Todo lo anterior, se puede convertir en un rotundo fracaso, si no se es capaz de comunicar la idea del proyecto a los ciudadanos de Sta Marta, ilusionándolos con la consecución de un nuevo proyecto de ciudad. En este sentido es imprescindible poder transmitir la imagen final del cambio de la ciudad, así como la idea de que este proyecto es factible desde el punto de vista económico, urbanístico y social. A su vez hay que transmitir también la idea de que el **ENTE GESTOR tiene la capacidad técnica y financiera** para desarrollar el proyecto y lo que es más importante, terminarlo en los plazos establecidos.

Las líneas generales de actuación deberían ser:

- La ejecución de las actuaciones se deberán realizar mediante un **Ente de Gestión independiente** a los entes que participan, y creado para ese fin.
- Es imprescindible conseguir la **concertación** de operaciones entre distintos agentes públicos y privados
- Diseñar la operación minimizando los costes presupuestarios, hasta conseguir operaciones económicamente **autosostenidas**.
- Las actuaciones tienen que ser **modélicas** desde el punto de vista urbanístico y tener demanda real.
- Los **Programas y Planes de Actuación**, tienen que ser definidos a largo plazo, para que todos los agentes del mercado inmobiliario los conozcan, de forma que puedan estar preparados para actuar en ellos.
- Los **ciudadanos** tienen que ver el proyecto como suyo

Las ventas de los suelos urbanizados y de inmuebles rehabilitados se realizarán siempre dirigidos a usuarios y promotores finales con garantía de instalación (no retención especulativa).

### 3.2 Conclusiones del diagnóstico

Las principales conclusiones del diagnóstico se resumen en dos aspectos importantes: un que se relaciona con las acciones institucionales en el área y la vinculación de éstas con CORPOCENTRO, y el otro de las capacidades internas de CORPOCENTRO como ente gestor del desarrollo y conservación del centro histórico de Sta Marta.

Estas son:

- La intervención de agentes públicos y privados en el área no ha respondido a una visión unitaria e integral de desarrollo del centro histórico, generando:
  - Fragmentación y superposición de competencias entre entidades de carácter distrital.
  - Duplicación de esfuerzos y por tanto desperdicio de recursos.
  - En la administración del centro histórico se ha presentado conflicto de competencias entre otras secretarías del Distrito y CORPOCENTRO debido a la proliferación de entes descentralizados creados por el propio sector público.
  - Falta de definiciones y de roles de los entes administrativos que actúan en el Distrito con competencias de regulación y control en el centro histórico.
- Las acciones que realiza CORPOCENTRO, son de planificación territorial con muy poca incidencia en otros campos y escasa participación con otras unidades departamentales del municipio y con los agentes externos, debido a:
  - Carencia de recursos humanos y capacidades técnicas para el desenvolvimiento de gestión de recursos y promoción de operaciones con sector privado.
  - No pertenece a organizaciones institucionales que en la actualidad intervienen en el Centro histórico.
  - Limitaciones de carácter jurídico para realizar acciones de implementación del Plan, su competencia jurídica se orienta a la gestión y promoción de proyectos que produzcan rentabilidad, que no los ha ejecutado.

- Falta de liderazgo institucional, CORPOCENTRO no ha logrado posicionarse como ente de referencia con capacidades para llevar a cabo un proceso sostenido de rehabilitación del centro.

Superar lo anotado, requiere que la municipalidad asuma con fuerza el liderazgo y exprese la voluntad política de intervenir en el centro histórico y acompañar los procesos de cambio que se requieren para fortalecer las instancias administrativas de gestión.

La participación de todas las áreas de gestión del Distrito y en especial la Secretaría de Planeación, permitirán conocer y coordinar las acciones producidas por el conjunto de actores institucionales que se desarrollan en el área.

Es imprescindible avalizar e incorporar al Plan, los programas y proyectos a ser desarrollados por los diferentes organismos del Estado, ONG, dependencias del Distrito y Empresas del sector privado, que demandan un proceso sistematizado de coordinación y concertación de las actividades que los diferentes agentes desarrollan en el área.

Gestionar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para facilitar el desarrollo de la gestión urbana y cabal aplicación del plan de recuperación integral del Centro histórico de Sta Marta.

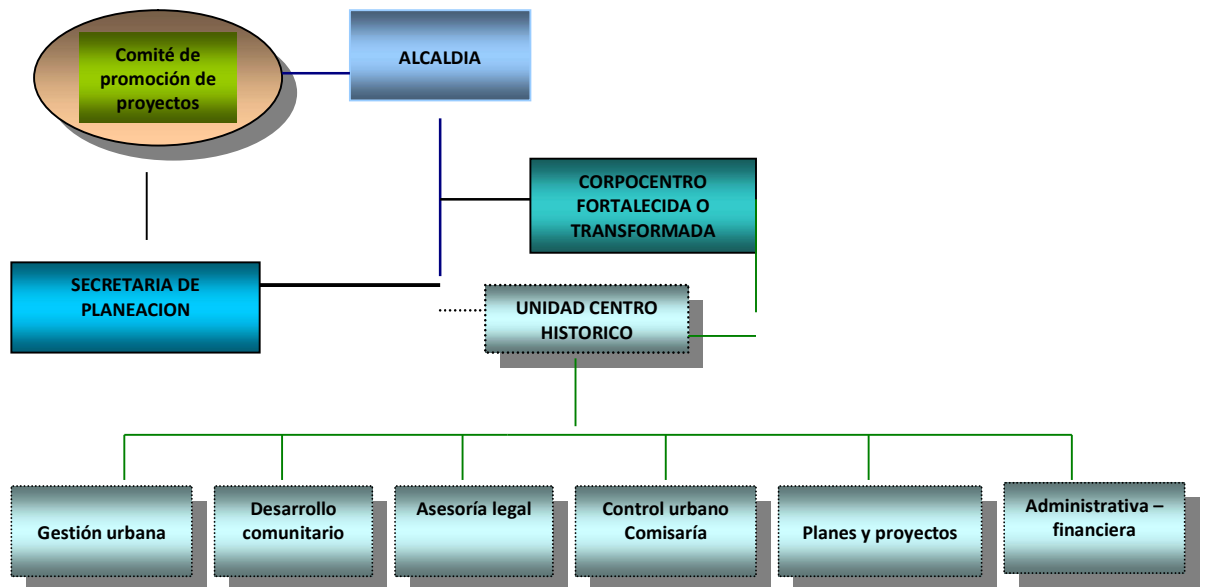
### **3.3 Alternativas para la gestión administrativa**

#### **3.3.1 Alternativas consideradas**

Con base a los resultados del diagnóstico y de la identificación de los recursos, procesos, fortalezas y debilidades de CORPOCENTRO, como instancia de gestión del plan de recuperación integral del Centro histórico de Sta Marta se analizan las siguientes opciones:

- a) **Creación de una Zona Administrativa** exclusiva para el centro histórico. Dentro de la actual estructura del Distrito se crea una unidad desconcentrada para la gestión integral del centro y la implantación del plan. El área de actuación es la que corresponde a la delimitación del centro histórico de Sta Marta. En esta opción, CORPOCENTRO (fortalecida en su estructura administrativa financiera y técnica o sustituida por otra), cambia de constitución jurídica a una empresa de capital mixto: publica-privada, para encargarse exclusivamente de la gestión de proyectos urbanísticos, productivos y de rentabilidad.

El esquema estructural sería el siguiente:



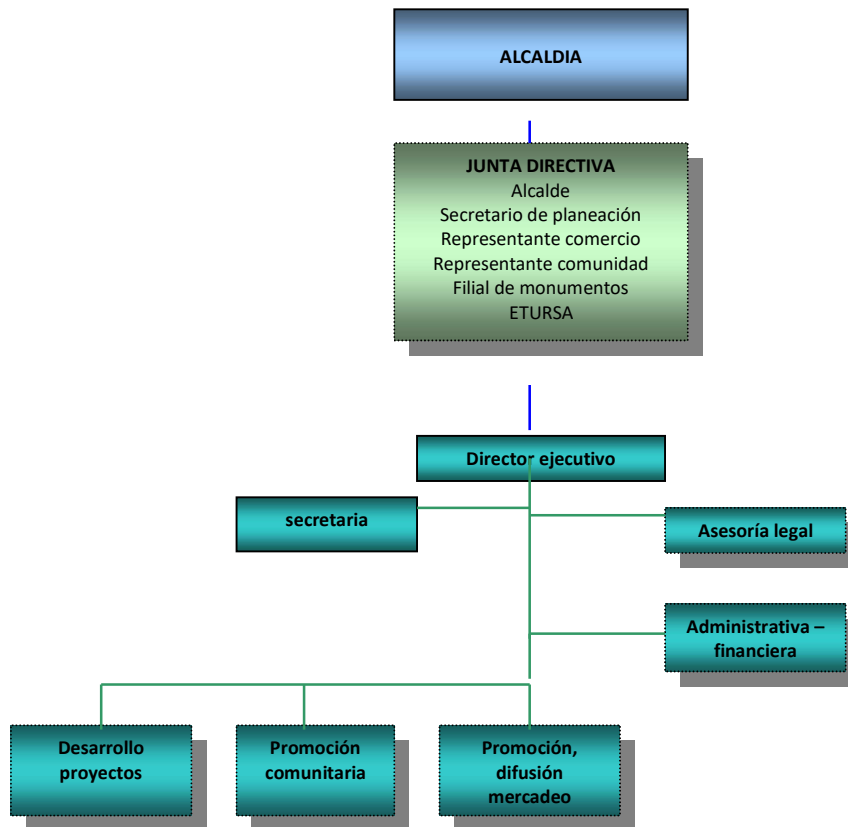
Esta opción, permitirá tener una presencia física del municipio en el área y un manejo y atención especializada, requiere de la reorganización administrativa del Distrito, con la consiguiente asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos para su implementación y la reorganización de CORPOCENTRO.

La creación de esta unidad es competencia del Alcalde y Concejo Distrital, mediante decreto.

b) **Fortalecimiento institucional de CORPOCENTRO.** Esta propuesta requiere de algunas condiciones:

- La reforma legal de la figura de creación como “Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden distrital” por otra que le permita asumir las nuevas competencias del plan.
- Que los bienes productivos asignados en su constitución como aportes para generación de rentas y que le permiten ser autónoma financieramente, sean administrados por esta bajo condiciones de mercado y de rentabilidad.
- En la estructura administrativa actual, deberá insertarse las nuevas competencias derivadas del Proyecto, esto implicará redistribución de funciones y procesos de las unidades existentes y la creación de una nueva unidad que tendrá a cargo la gestión de proyectos. El área de control urbano al ser una competencia no delegable, se mantendrá en la estructura organizacional del municipio, al igual que las funciones de gestión urbana que estará bajo la responsabilidad de la secretaría de planeación.

El esquema de organización estructural sería.



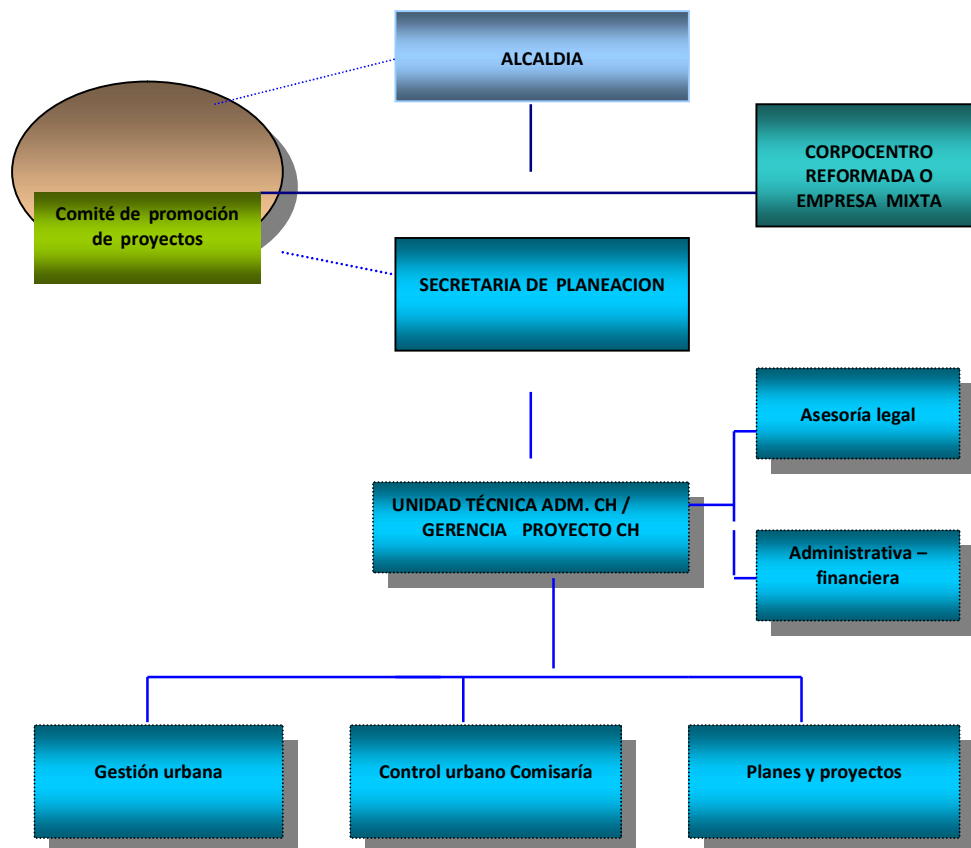
Esta instancia dependería directamente de la Alcaldía y de la Junta Directiva (reformada en su actual composición). La nueva constitución puede estar conformada por el Alcalde que lo preside o su delegado, el Director de Planeación, el Presidente de la Filial regional de Monumentos, ETURSA y por lo menos dos representantes de la Comunidad (uno del sector comercial y otro residencial). La función principal de la Junta directiva sería apoyar en la coordinación con las direcciones y empresas municipales, así como con los agentes externos, sobre todo con la comunidad para la gestión y promoción de proyectos.

- c) **Optimización de la estructura actual de la Secretaría de planeación.** A esta dependencia se le añadirá una **Unidad orientada a atender el área especial del Plan** en sus aspectos de planificación, control y reglamentación, desarrollo de proyectos. En esta alternativa igual que en la primera CORPOCENTRO deberá cambiar su estructura jurídica para encargarse de la gestión de proyectos productivos y de rentabilidad, se insiste que este ente requiere de todas maneras fortalecer sus capacidades internas para que ejerza con eficiencia y eficacia su autonomía administrativa, presupuestal y financiera.

En esta alternativa, las funciones de control y manejo del territorio se administran dentro de la Secretaría de Planeación. Las de gestión y promoción de proyectos por CORPOCENTRO y por un “Comité de Promoción de proyectos” que sirva de enlace entre CORPOCENTRO, la Secretaría de Planeación, la Alcaldía, los entes municipales y otros que intervienen en el Centro Histórico.

El Comité se conformará con delegados de: la Secretaría general, de Planeación, Consejo Filial de Monumentos, ETURSA, representantes de la comunidad y sector privado y CORPOCENTRO, esta última, será la que realice la coordinación interna y externa de la gestión de proyectos y actuará como secretaría permanente del Comité. La interna, con las diversas instancias operativas de proyectos al interior de la municipalidad y la externa con agentes de la sociedad civil – la comunidad, ONG y el sector privado

El esquema es el que sigue:



### 3.4 Análisis de las opciones

El examen de las opciones descritas fueron comparadas en sus potencialidades y limitaciones. Al final, se selecciona una que garantice una mejor instrumentación y asegure una adecuada gestión del Plan.

#### 3.4.1 Criterios Empleados

Los criterios de comparación empleados en el análisis son:

- **Recursos:** Recursos humanos, espacio físico y equipos
- **Viabilidad de implantación del proyecto:** Tiempo para la institucionalización y puesta en marcha de la opción. Complejidad del trámite de aprobación de la opción y; proceso administrativo y legal.
- **Conocimiento del área**
- **Accesibilidad de los usuarios**
- **Apropiación y complejidad:** *apropiación* de las funciones en el área del personal de la dependencia

#### 3.4.2 Análisis comparativo

##### Resumen de potencialidades, limitaciones y posibles soluciones.

Alternativas	Potencialidades	Limitaciones	Soluciones (Para superar Limitaciones)
<b>Alternativa 1</b> <b>Creación</b> <b>unidad</b> <b>descentralizada</b>	Mayor apropiación y dedicación al Proyecto.  Manejo exclusivo.  Se ubicaría en un lugar emblemático en el CH que permita mayor accesibilidad a los usuarios	Requiere de personal, equipamiento y espacio físico.  Tramite largo para su implantación se requiere estudio detallado y aprobación del Alcalde para su creación.  Ningún conocimiento e imagen en el área.  Ningún nivel de experiencia y vinculación con la gestión del CH.  Creación específica versus fortalecimiento estructura y capacidades actuales.	Nuevos y mayores recursos.   Elaborar propuesta y resolución del Alcalde    Vincular personal actual de CORPOCENTRO.

<p><b>Alternativa 2</b></p> <p><b>Fortalecimiento a CORPOCENTRO</b></p>	<p>Conocimiento, contactos y trabajo mantenidos con CH y organismos nacionales y extranjeros</p> <p>Capacidad técnica instalada.</p>	<p>Requiere espacio físico idóneo</p> <p>Requiere personal adicional para manejo de gestión de proyectos. Fortalecer al actual para el manejo del CH, en función de los resultados del Plan.</p> <p>Base legal contradictoria, No tiene recursos ni autonomía financiera</p>	<p>Requiere recursos humanos y equipamiento.</p> <p>Motivación y capacitación necesarios para el arranque</p>
<p><b>Alternativa 3</b></p> <p><b>FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN</b></p> <p><b>Redistribución de funciones y creación de una Unidad para el CH</b></p>	<p>Capacidad técnica instalada.</p> <p>Las decisiones sobre el manejo del proyecto estarían en su área de gestión.</p> <p>Cuenta con personal, requeriría recursos adicionales para manejar el CH</p>	<p>Requiere adecuaciones del local para incorporar nuevas funciones.</p> <p>Requiere personal adicional para el manejo del CH.</p> <p>Bajo conocimiento del área del proyecto, debido a que su área de gestión es muy extensa.</p> <p>Menor grado de apropiación y dedicación de su personal por ser el área del proyecto una pequeña parte de su territorio.</p>	<p>Requiere recursos humanos y por tanto financieros en menor cantidad. Podría vincular personal actual de CORPOCENTRO.</p> <p>Proceso permanente de motivación e inducción para lograr la apropiación del proyecto.</p>
<p><b>Alternativa 4</b></p> <p><b>Creación de una “Gerencia de Proyecto”</b></p>	<p>Dedicación exclusiva del Gerente al área</p>	<p>Por interferencia de línea de mando no se asegura un manejo integral del proyecto</p> <p>Éxito de “Gerencia” en función del perfil profesional y remuneración</p> <p>Requiere personal, local y equipos</p>	<p>Nuevos recursos</p> <p>Proceso permanente de motivación, inducción y resolución de conflictos interpersonales tanto en la secretaría de planeación como con las otras instancias que laboran en el CH</p>



### 3.4.3. Opción recomendada

La alternativa con mayores probabilidades de éxito en su implantación, constituye la **Alternativa 3**, la que corresponde al **Fortalecimiento de la Secretaría de planeación y creación de una unidad técnica-administrativa** al interior de esta. Esta alternativa posibilitaría los mayores niveles de *apropiación* y dedicación por parte del personal municipal y por otra parte, ésta da como resultado la necesidad de incurrir en menores costos, esfuerzos financieros y procesos menos complejos para su arranque.

### 3.4.4 Análisis de las instituciones ocionadas para la gestión.

- Del análisis de las dos instituciones CORPOCENTRO y SECRETARIA DE PLANEACION que funcionan con competencias en el centro histórico, se concluye que ninguna de las dos alternativas presentan condiciones idóneas para asumir la gestión del plan de recuperación integral del Centro histórico de Sta Marta. Lo ideal sería crear una instancia fortalecida y con competencias que le permitan iniciar un proceso sostenido de rehabilitación del centro histórico. Esta propuesta tiene muchos riesgos de no ser ejecutada en corto plazo, por lo que se recomienda **el fortalecimiento de la secretaria de planeación con la creación de una unidad especial para la gestión del plan.**
- Parte del recurso humano que requiere la creación de la unidad administrativa para la gestión del plan de recuperación integral del Centro histórico de Sta Marta, en sus actividades de Gestión Urbana, Control, Proyectos y aspectos técnicos y de apoyo administrativo podría provenir de la unidad técnica de CORPOCENTRO que es el equipo que ha elaborado el plan y para evitar la pérdida de capacidades y experticias logradas a través del proceso de planificación.
- CORPOCENTRO, si quiere mantener la figura de ente descentralizado, deberá ser reformulada en las funciones y base legal para la que fue creada, sería conveniente estudiar la figura jurídica de empresa de capital mixto que le permita el desarrollo de proyectos urbanísticos, que de seguridad y confianza al sector privado para canalizar recursos privados en proyectos conjuntos de inversión.

## 3.5 Propuesta Estructura Organizacional

Se parte del criterio de que la estructura organizacional existente no requiere ser modificada sino exclusivamente en cuanto tiene que ver con la redistribución de funciones derivadas del Proyecto, en las unidades ya existentes y, la creación de una unidad que asuma las nuevas funciones, actualmente no consideradas y que corresponden a la conservación y protección del Centro Histórico.

La propuesta es la siguiente:

- Se encarga la gestión del Plan a la Secretaria de Planeación
- Se crea el Comité de promoción de Proyectos

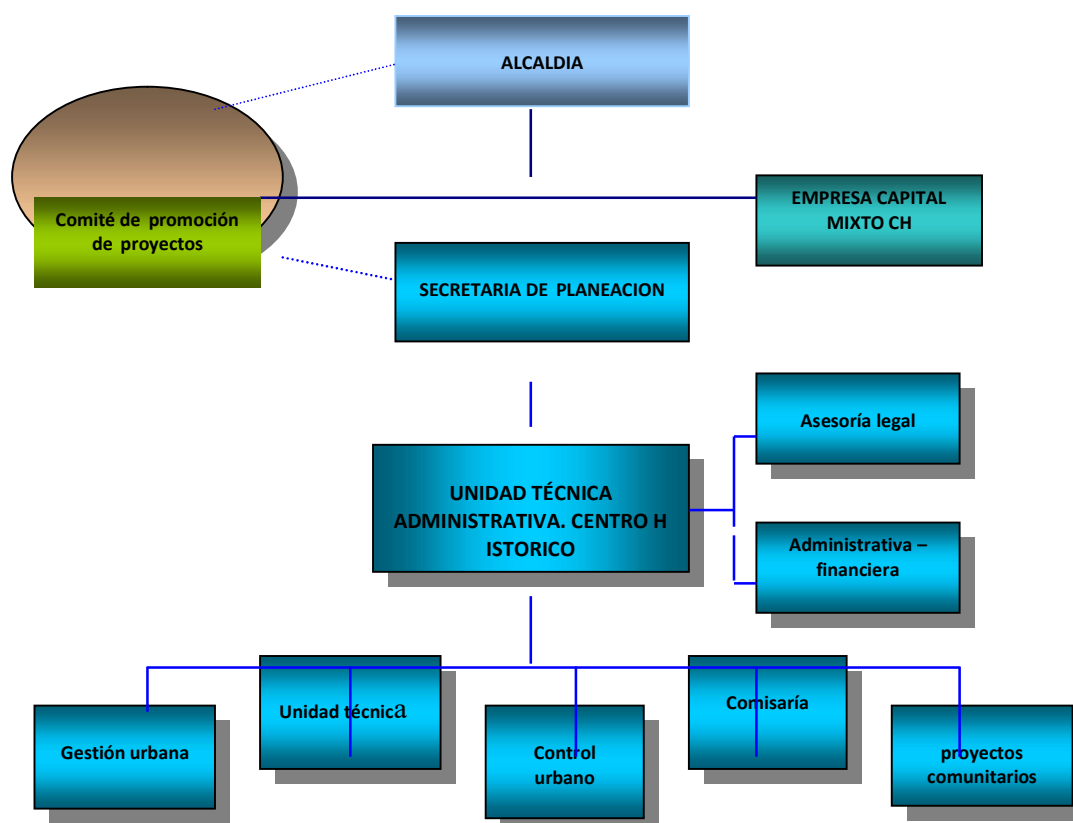
- Se complementa con la creación y funcionamiento de una empresa autónoma, a las que en el futuro podrán añadirse otras más. Esta empresa se responsabiliza de la gestión de proyectos urbanísticos de impacto y de generación de inversión.

Dentro de la Secretaría de Planeación, se demanda la redistribución de funciones derivadas del Proyecto, en las unidades ya existentes y la creación de una Unidad Técnica administrativa que asuma las nuevas funciones, actualmente no consideradas y que corresponden al manejo del centro histórico.

En esta estructura las unidades que ampliarán sus funciones son: la Unidad Técnica, Desarrollo y Proyectos Comunitarios, Gestión Urbana, Control del área y la Comisaría.

El organigrama estructural es el que sigue:

### SECRETARIA DE PLANEACION / UNIDAD TÉCNICA – ADMINISTRATIVA PARA EL CENTRO HISTORICO



#### **4. PROYECTO AVENIDA DEL FERROCARRIL**

La operación de la Avenida del Ferrocarril, trata de rehabilitar todo el perímetro del Centro Histórico y de crear un circunvalación al mismo.

Sobre una superficie de unos 120.000 m<sup>2</sup> de lotes que en la actualidad tienen edificado 85.915 m<sup>2</sup> se trataría de demolerlos y edificar 237.469 m<sup>2</sup> de nuevos edificios y crear 36.315 m<sup>2</sup> de espacios libres, además de la circunvalación del Centro Histórico.

Los datos básicos de las operaciones que se plantean en el Centro Histórico de Santa Marta, son los reflejados en el cuadro N°1, que han sido suministrados por el equipo local.

Para los precios unitarios del suelo, son los que utilizan los que hacen evaluos y también han sido suministrado por el equipo local. Los restantes precios (construcción, ventas etc.) se han tomado los mismos que se utilizan en Barranquilla. Con estas hipótesis se ha realizado el cuadro N° 2, CUADRO GENERAL DE LA OPERACIÓN AV. DEL FERROCARRIL.

En dicho cuadro se ha hecho la hipótesis de que un 10% de la edificabilidad será dedicada a oficinas, que el 30% de los usos en el piso suelo serán comercios y el resto viviendas.

Para calcular los parquederos se ha hecho la hipótesis de que cada 100 m<sup>2</sup> construidos tendrán un aparcamiento de 12 m<sup>2</sup>.

La ejecución de estas actuaciones, tiene que ser habilitadas por el Plan Parcial del Centro Histórico, y especialmente por las Unidades de Actuación Urbanística en que estén incluidas cada una de las operaciones.

El mecanismo de actuación es el de que una vez aprobado el Plan Parcial se procede a delimitar las Unidades de Actuación conforme lo preceptuado por la Ley 388 y se someterá a votación las bases de actuación con todas las cesiones, incrementos de edificabilidad y cargas de urbanización definidas por el Plan Parcial.

En las Unidades de Actuación definidas como de Construcción Prioritaria, si en el plazo de seis meses, las bases de actuación no consiguen el apoyo del 51% de los propietarios, la administración procederá a la expropiación y a ejecutar la Unidad de Actuación directamente.

Para analizar si las actuaciones propuestas son rentables desde el punto de vista económico, se plantea la hipótesis de que todo se ejecutara por expropiación, para lo cual el Plan Parcial deberá reflejar estas actuaciones como Unidades de Actuación de Construcción Prioritarias. Esto no quiere decir que si los propietarios, todos o una parte, deciden participar en la ejecución de la Unidad de Actuación puedan hacerlo, pero lo cual, habrá que crear un mecanismo por el cual puedan participar en la ejecución de la Unidad (pagando las cargas generales que les corresponda, aportando suelos, etc.). Para

poder calcular las aportaciones de los privados, se tiene que esperar a que el Plan Parcial defina las edificabilidades de cada Unidad de Actuación, las cesiones de suelo, los coste de la reurbanización, etc., etc.

Dada la poca experiencia que el sector privado tiene en este tipo de desarrollo de Unidades de Ejecución, entendemos que en las declaradas de Construcción Prioritaria, debería ser un ENTE creado espofeso para la actuación quien debería ejecutarlas, o por lo menos liderarlas, dejando que los privados que quieran participen, pero sin que fueran éstos los que lideraran la ejecución de la actuación.

#### **4.1 Estudio de la rentabilidad total de la actuacion**

Con todos los datos anteriores hemos planteado un posible esquema de rentabilidad de la operación total, con las siguientes hipótesis de trabajo:

1. Se plantea que todas las actuaciones las va a realizar un Ente Gestor directamente, comprando o expropiando todo el suelo y los edificios necesarios para cada una de las actuaciones, si bien se establecerá mecanismos para que el propietario que quiera colaborar con el Ente Gestor, aportando sus edificios o suelos, pueda participar en la operación.
2. Como la operación total es muy grande se plantea dividirla en fases que entraran en carga a lo largo de 8 años (esto lo tendrá que delimitar de forma mas practica el Plan Parcial). Las fases las podemos ver en el cuadro N° 3, en donde vienen reflejadas por las adquisiciones de suelos y edificios<sup>13</sup>. El orden de actuación parte de la parcela N° 1 y va rodeando todo en Centro Histórico de Santa Marta.
3. Además de los costes reflejados en el cuadro N° 2, se plantea:
  - 3.1. Unos costes de gestión del Ente Gestor del 3% de todos los costes (adquisición, si esta no se aporta, Espacio Publico, Intervención (Construcción), etc.) Esta partida sostendrá todos los gastos de funcionamiento del Ente Gestor y de la fase preoperacional y parte de la operacional del proyecto (ver informe anterior) así como todos los gastos de información y publicidad de la operación Centro Histórico.
  - 3.2. Los costes financieros los estimamos en el 12% ya que se esta planteando un crédito de FINDETER para desarrollar toda la operación. Este coste financiero lo estimamos teniendo en cuenta que en la actualidad el D.T.F esta en un 8%, a lo que hay que sumarle 2.5 % de costes de FINDETER y los costes del banco finalista o Fiducia
4. Para realizar el análisis de viabilidad, se parte de obtener un crédito de FINDETER por DIEZ MILLONES DE DOLARES (10.000.000 \$) durante OCHO años, al cabo de los cuales el ENTE GESTOR obtendría unos beneficios de más de dos millones de dólares (2.305.921 \$ US)

---

<sup>13</sup> Se ha intentado hacerlas todas del mismo tamaño físico, pero al principio tienen menores costos ya que el precio del terreno es mucho más barato

Con las hipótesis anteriores, hemos realizado una simulación del posible Cash Flow de toda la operación de la Av. Del Ferrocarril, reflejado en el cuadro N° 3, con la siguiente metodología:

- El primer año de cada fase (que se van solapando unas con otras) se adquiere el suelo y los edificios que se tienen que demoler.
- El segundo año se ejecuta la obra del espacio público y la mitad de la obra de construcción.
- El tercer año se vende lo que se ha construido en el segundo año.
- Este decalaje se repite anualmente a partir del año tres hasta el año 9 en que se vende los últimos productos inmobiliarios.
- Si los privados participan aportando suelos, edificios y financiación, se podría acelerar el volumen anual de las obras, siempre y cuando el volumen de endeudamiento no pasara de los diez millones de dólares.

Se ha tenido también en cuenta que la oferta residencial en cada año no fuera muy grande para que la demanda residencial la pudiera absorber, para lo cual se ha mantenido una oferta de unos 30.000 m<sup>2</sup> de residencial a partir del año 3° al 8° y de unos 5.000 m<sup>2</sup> de comercial (ver cuadro N° 3)

Con todas las hipótesis anteriores, al final de la operación, en el año 9°, se obtienen unos resultados positivos de 2.305.921 dólares, después de haber devuelto el crédito de FINDETER.

Como conclusión de todo lo anterior se puede decir que el conjunto de **la Actuación propuesta es viable económica y financieramente.**

Finalmente, hay que destacar que aquí solo se ha evaluado la operación de la Av. del Ferrocarril, pero que esta es solamente una parte de toda la operación de revitalización del Centro Histórico de Santa Marta. En este sentido, sería muy interesante que el crédito de FINDETER tuviera una duración más larga que los nueve años que hemos propuesto para esta actuación, y así, ir poniendo en carga a partir del año 3°, en donde el saldo del crédito es de siete millones de dólares, determinadas manzanas del Centro Histórico.

## **4.2 Ente gestor**

Como ya se decía en informes anteriores,

*"Todo lo anterior, se puede convertir en un rotundo fracaso, si no se es capaz de comunicar la idea del proyecto a los ciudadanos, ilusionándolos con la consecución de un nuevo proyecto de ciudad. En este sentido es imprescindible poder transmitir la imagen final del cambio de la ciudad, así como la idea de que este proyecto es factible desde el punto de vista económico, urbanístico y social. A su vez hay que transmitir también la idea de que el ENTE GESTOR tiene la capacidad técnica y financiera para desarrollar el proyecto y lo que es más importante, terminarlo en los plazos establecidos".*

A esto habría que añadir que la parte visible del Ente Gestor, el Consejo de Administración se debería componer, además de las autoridades administrativas, de todas las personas representativas de la ciudad de Santa Marta, con la idea de que el “Proyecto Ciudad” va mas allá de la voluntad de determinados políticos, siendo el reflejo de toda la ciudadanía, que vean el proyecto como suyo.

El Ente Gestor, estaría compuesto por:

1. El **Consejo de Administración**, que como en cualquier sociedad seria el órgano máximo de decisión y control de todo el Proyecto, y que además debe transmitir la seguridad e imagen, de que el proyecto es realizable y se va a realizar en los plazos previstos.
2. La **Gerencia**, que ejecutará la actuación, sometida al control del Consejo de Administración, sus competencias serán:
  - 2.1. Planificación económica de los proyectos
  - 2.2. Redacción, tramitación y control del planeamiento y proyectos de edificación
  - 2.3. Obtención de suelo y negociación de la participación de los propietarios privados (convenios de participación)
  - 2.4. Contratación y control de la ejecución de las obras de urbanización y de edificación
  - 2.5. Comercialización
  - 2.6. Contabilidad y planificación financiera
  - 2.7. Comunicación
3. La **Fiducia**, que controlaría el buen fin del crédito y las aportaciones de bienes inmuebles de los propietarios privados

Entendemos que la Gerencia de la operación debería ser desarrollada por el equipo que ha puesto el municipio para desarrollar el Plan Parcial (CORPOCENTRO), que además de tener experiencia en actuaciones de este tipo y estar en la actualidad desarrollando el planeamiento, tiene la ventaja de que al estar participada por la administración, puede ejecutar las Unidades de Actuación de Construcción Prioritaria.

## 5. PROYECTO PILOTO

El planteamiento de una posible actuación de Proyecto Piloto viene reflejado en el cuadro N° 1 en el que se plantean dos tipos de actuaciones. Una totalmente de renovación (Manzanas 1, 2, y 3), con una superficie de suelo de 11.502 m<sup>2</sup> de los cuales 1.722 m<sup>2</sup> se van a dedicar a crear una nueva calle, 914 m<sup>2</sup> a crear un nuevo espacio público y el resto a crear solares en los que se podrá edificar 19.600 m<sup>2</sup> de viviendas locales comerciales y oficinas. Otra zona de rehabilitación clásica (manzana 203) en el que con una superficie de solar de 6.448 m<sup>2</sup> en el que hay construidos 4.536 m<sup>2</sup> se plantea rehabilitar 4.502 m<sup>2</sup> y aumentar la edificabilidad (nuevos m<sup>2</sup> construidos) 3.797m<sup>2</sup>, con los usos que se reflejan en el cuadro N° 1.

El índice de construcción ha pasado de 0,22 m<sup>2</sup> suelo/m<sup>2</sup> techo a 1,70 m<sup>2</sup>s./m<sup>2</sup> t. En las manzanas de renovación, en dichas manzanas, se ha estimado que los locales comerciales ocupen la mitad de las plantas bajas y las oficinas aproximadamente el 10% de la edificabilidad.

En la manzana de rehabilitación, se ha mantenido el mismo porcentaje de usos que el existente en la actualidad.

El objetivo de plantear estos dos tipos de operaciones es la que la operación de renovación (más rentable en principio) aporte financiación a la de rehabilitación.

En el cuadro N° 2 se ha calculado los costes de la operación y los posibles ingresos por ventas de este Proyecto Piloto y en el cuadro N° 3 se ha estudiado una posible la hipótesis del Cash Flow de esta operación, con las siguientes características:

- Se compra el suelo en los tres primeros años
- Se urbaniza en los cuatro primeros años
- Se construye el año siguiente a la compra de suelo
- Se vende el año siguiente a terminarse la construcción,
- Se estiman unos precios medios de venta y adquisición de suelos, en los que se ha tenido en cuenta que las rentas de posición de la zona de rehabilitación es mucho más cara que la zona de renovación

Con estas hipótesis de funcionamiento de la actuación, vemos que sería necesario un crédito de 3,5 millones de dólares, para soportar la actuación a lo largo de los cuatro primeros años, con unas puntas máximas de tesorería de 3,4 millones de dólares en el tercer año y que se liquidaría en el quinto año, arrojando un saldo positivo toda la actuación de casi medio millón de dólares. Finalmente hay que decir que la hay que hacer notar que el mercado absorbería fácilmente la oferta residencial ya que solamente se ponen en mercado una 70 viviendas anuales.

Si quisiéramos acelerar la operación (realizarla toda en dos años y medio) el crédito tendría que ser el doble del planteado en el Cuadro N° 3, en cualquier caso, el beneficio de la operación sería prácticamente igual.

Finalmente el precio de venta esta calculado para un estrato cuatro, si bien si la demanda de este estrato no es tan grande, se podrían disminuir los costes de construcción y los precios de venta para hacer algunas viviendas de estrato 3 y otras de estrato 4.

Ahora bien, dado que el objetivo de este tipo de actuaciones es revitalizar los centros históricos, habría que plantearse que con los beneficios de la operación y con los incrementos de edificabilidad lucrativa, se debería hacer una política de discriminación positiva en precios, hacia las familias que están viviendo en la actualidad en el Centro Histórico, de forma que el coste de rehabilitar sus viviendas, les saliera prácticamente gratis, a cambio que de que el Ente que gestione la operación, se quedara con el incremento de edificabilidad de sus suelos para vendérselo (una vez edificado) a otros compradores que vengan de fuera de la actuación.



## 6. EL ROL DE LA ETU EN SANTA MARTA

La actuación del proyecto de intervención a lo largo de los bordes de la Avenida del Ferrocarril, descrito en el párrafo anterior, presenta varios aspectos importantes. Entre éstos vale la pena destacar dos, ambos referidos al rol de la Empresa de Transformación Urbana (ETU) que se podría crear en Santa Marta para la gestión del proyecto:

- el rol de la ETU en la adquisición de las áreas;
- la tarea de la ETU y la relación con el mercado.

Con respecto al primer punto, observamos que la ETU eventualmente encargada de actuar el proyecto, podría adquirir los terrenos y las áreas edificadas destinadas a la transformación a precios de mercado, como haría cualquier otro operador inmobiliario. Esta decisión parece riesgosa, en cuanto adquirir a precios de mercado las áreas sobre las que se conocen las futuras transformaciones urbanísticas, podría decir reconocer, por parte de la Administración Municipal, una renta diferencial elevada, y que es consecuencia de decisiones de carácter colectivo: son en efecto, decisiones de la Administración Municipal atribuir, a través de las previsiones del Plan Parcial y la individualización de las Unidades de Actuación Urbana, nuevos derechos y posibilidades de construcción en aquellas zonas. En otros términos, la administración pública crea un valor adjunto a través de una decisión colectiva y lo transfiere inmediatamente a la propiedad inmobiliaria que –sin intervenciones y sin riesgos- puede realizar un notable *capital gain*.

Otra estrategia podría prever el empleo de la expropiación. Pero también este recorrido parece problemático, ya sea por razones jurídicas, que impiden o hacen dificultosa la actuación, ya sea por la amplitud de los recursos financieros necesarios para la operación, que comportaría un gasto relevante con un impacto significativo sobre la estructura financiera de la ETU.

Parece entonces, más útil considerar las fórmulas alternativas para la adquisición de las áreas, basadas sobre mecanismos de *partenariado (partnership)* entre público y privado. Una forma de involucrar la propiedad inmobiliaria preve el recurso a mecanismos de "igualación inmobiliaria": en síntesis, a toda el área objeto de la transformación urbanística son reconocidos los derechos de edificación (por ejemplo, edificios de *n* pisos) tanto a las áreas destinadas a usos colectivos (plazas, áreas verdes, estacionamientos, etc.) como a aquéllas edificables. Estos derechos pueden ser usufruidos sólo en las formas indicadas por el Plan Parcial y las áreas destinadas a usos colectivos son cedidas por los propietarios gratuitamente o a valores muy bajos. Esta hipótesis de la igualación implica la construcción de formas de *partenariado* con la propiedad inmobiliaria, entre privados y entre actor público y actores privados, y es una solución preferible siempre que los propietarios de los terrenos no deseen entrar en la operación de transformación urbana, sino que se limiten a ceder los terrenos.

Una segunda fórmula preve que los propietarios de los terrenos entren en la ETU encargada de gestionar la transformación del área a través de conferir en cuentas de capital las áreas en propiedad. Esta hipótesis es preferible si los propietarios de los

terrenos quieren tener un rol también en las decisiones de gestión operadas por la ETU, que permanece de todos modos controlada mayormente por la administración pública.

Recapitulando, no parece correcto que la ETU adquiriera las áreas que debe transformar a precios que se resentan por las futuras expectativas de edificación: se trataría de una transferencia a los privados de una renta inmobiliaria creada por decisiones de la administración pública. Al contrario, parece oportuno involucrar la propiedad inmobiliaria privada a través de un instrumento urbanístico equitativo, o bien, a través del ingreso de los propietarios de los terrenos en la Empresa de Transformación Urbana.

En ambas soluciones, la propiedad tendría la posibilidad de obtener un importante *capital gain*, recaudando al final y no al inicio del proceso de transformación de las áreas, lo que representaría un notable beneficio para la ETU en términos de gestión de la deuda financiera y del riesgo del proyecto.

El segundo aspecto importante para garantizar la eficacia y la legitimidad de las transformaciones previstas en y alrededor del centro histórico, se refiere al rol económico del sujeto gestor de la operación con respecto al resto de los operadores privados. Prácticamente, la sociedad de derecho privado de propiedad de la Administración Municipal (la ETU), tiene como objetivo la realización del plan urbanístico elaborado por la Municipalidad. Este fin puede ser realizado de dos maneras:

- En un primer caso, la ETU adquiere las áreas del proyecto, las convierte en idóneas para la transformación urbanística, construye los inmuebles destinados en parte a ser vendidos, en parte a ser asignados a la comunidad. Esta solución presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas, se puede considerar el control de la administración pública sobre la realización del proyecto y el aumento de la cuota de valor extraída por los promotores –públicos y privados- del proyecto. De frente a estas ventajas, el inconveniente principal está representado por la intervención de la administración pública en ámbitos económicos que son propios de las empresas privadas, y más precisamente en el sector de la promoción inmobiliaria, rol que poco condice con el operador público<sup>14</sup>.
- La segunda posibilidad preve un rol más limitado a la administración pública en el ámbito de las fases de adquisición, abono y transformación de las áreas. En este caso, el proyecto cedería valor a los privados. De todos modos, el rol de la sociedad resultaría reforzado desde el punto de vista de la legitimidad de lo operado: el sujeto público no intervendría sustituyéndose a las empresas privadas, sino que limitaría el propio rol a las funciones que ningún operador privado estaría interesado o en grado de desenvolver, limitándose a la cesión de los terrenos. De tal modo, la administración pública recuperará a través de la venta de los terrenos el valor que ella misma ha generado a través de las decisiones de planificación y las intervenciones infraestructurales. Una vez desenvuelto este rol, el operador público deja al mercado la tarea de completar el proceso actuativo, a través de la realización de los inmuebles privados destinados al mercado inmobiliario<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> El rol de la Municipalidad parece más legítimo cuando adquiere y recualifica las áreas para hacerlas idóneas para ser inseridas en el circuito de las áreas transformables de la ciudad.

<sup>15</sup> Si se asume una visión del rol del sujeto público limitada a la realización sólo de los bienes y servicios que el mercado no puede estructuralmente producir, esta opción parece obligada.

Resumiendo, si se elige la segunda solución, la ETU que podría promover el plan de recualificación del área de la Avenida del Ferrocarril, puede limitar el propio rol a las fases de adquisición, abono y transformación de las áreas, comercializando terrenos edificables y no edificios. De este modo, el operador público no extendería demasiado la propia acción a ámbitos en los cuales operan las empresas privadas, limitándose a extraer la renta inmobiliaria determinada por las propias inversiones y de las propias decisiones de planificación. En este caso, además, la exposición financiera de la municipalidad sería menor (con un consiguiente endeudamiento menor), haciendo la operación compatible con las actuales condiciones económicas de la administración pública.

Como recomendación final, cabe hacer referencia a los aspectos de coordinación institucional entre la ETU y las otras instituciones locales encargadas de la gestión del Plan Parcial para el Centro Histórico, es decir la Secretaría de Planeación, Corpocentro y los representantes del Ministerio de Cultura.

Es importante subrayar que los proyectos urbanos planteados como producto del plan del centro tienen impacto en el centro mismo y en la ciudad, por lo tanto la ETU deberá tener una fuerte conexión con la Dirección de Planeación y la Oficina que se cree para el Centro Histórico, así como con la Comisión que se sugiere crear para dar seguimiento a los planes en los cuales estará la representación de la DNPC a través de los centros filiales de Monumentos.