

Centros Históricos de América Latina y el Caribe

Fernando Carrión, editor



© 2001

UNESCO

7, place de Fontenoy
F 75352 París 07 SP
Tel. internacional: 33.1.45.68.10.00
Fax internacional: 33.1.45.67.16.90
Telex: 204461 París
270602 París

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org

Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia

3, rue Valois
75042 París cedex 01
Tel : 33 (0)1 40 15 80 00

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN- 9978-67-059-9

Coordinación editorial:

Alicia Torres

Cuidado de la edición:

Alicia Torres

Corrección de textos:

Ana María Jalil, Edmundo Guerra, Jesús Pérez de Ciriza

Diseño gráfico:

Antonio Mena

Detalle fotográfico al inicio de cada artículo:

Sylvio Mutal

Quito, Ecuador, 2001

LAS IDEAS, AFIRMACIONES Y OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA PUBLICACION SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO SON NECESARIAMENTE LAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LA AUSPICIAN NI DE SUS ESTADOS MIEMBROS.

Índice

Presentación

Presentación 7

Prólogo 9

Organismos internacionales e instrumentos jurídicos
para la preservación de los centros históricos 11
Mounir Bouchenaki

Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe:
la acción del Banco Interamericano de Desarrollo 15
Eduardo Rojas

El programa Sirchal de seminario-talleres sobre la revitalización
de centros históricos de ciudades de América Latina y el Caribe 23
Leo Orellana

Estudio indtrodutorio

Medio siglo en camino al tercer milenio:
los centros históricos en América Latina 29
Fernando Carrión

Temas de estudio: Los casos

A. De la conservación monumental a la rehabilitación urbana

Del monumento aislado a la multidimensionalidad 95
Margarita Gutman

La dimensión cultural del patrimonio 107
Hernán Crespo-Toral

Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe:
50 años de trayectoria (1950-1999) 113
Sylvio Mutal

El Centro Histórico de la Ciudad de México:
del rescate patrimonial al desarrollo integral 139
René Coulomb

El Centro Histórico de Montevideo	157
<i>Francisco Bonilla</i>	
El Centro Histórico de Salvador de Bahía: paisaje, espacio urbano y patrimonio	177
<i>Marcia Sant'Anna</i>	
B. Instituciones y actores en la rehabilitación de centros históricos	
El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias	199
<i>Eduardo Rojas</i>	
El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública	217
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada	237
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
El Centro Histórico de Quito: un modelo mixto de gestión	253
<i>Mónica Moreira Ortega</i>	
El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión	275
<i>Gustavo Carrasco, Pablo Contrucci Lira</i>	
C. Los temas emergentes en la conservación de centros históricos	
La lenta construcción de modelos de intervención en centros históricos americanos	297
<i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	
Memoria e identidad frente a la globalización	317
<i>Elena Cattarini-Léger</i>	
Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios	329
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El espacio urbano en la recuperación del Centro Histórico de Lima	347
<i>Patricia Dias Velarde</i>	
Anexos	
Referencia de autores	365
Bibliografía	371
Glosario Sirchal: términos y conceptos relativos a la revitalización de centros históricos	379
<i>Mónica Boyer</i>	



Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada

Silvio Mendes Zancheti

El propósito de este trabajo es presentar cómo se desarrolló una experiencia de revitalización de un área histórica, en una ciudad periférica de América Latina, a partir de una alianza entre el poder municipal y la iniciativa privada: el proceso de revitalización del Barrio de Recife (Recife, Brasil), realizado durante el período 1986 - 1999.

De una manera más específica, este trabajo pretende mostrar cuál fue la estrategia utilizada por el poder público municipal para integrar a los agentes privados y convertirlos en los principales responsables de la aplicación de un plan de revitalización urbana. En este sentido, el trabajo explora las posibilidades y los límites históricos de la participación plural y democrática de los diversos actores sociales involucrados en el proceso de toma de decisiones.

Se pretende caracterizar al proceso de revitalización como una constante lucha por la transformación de la naturaleza del espacio público, en la medida en que los actores sociales sean incluidos o excluidos en la revitalización.

Finalmente, el trabajo busca demostrar que, para que la revitalización de áreas históricas tenga éxito, debe ser concebida dentro de una estrategia más general de desarrollo económico local.

La rehabilitación urbana en Brasil durante las décadas de 1980 y 1990

La economía brasileña, a partir del inicio de la década del 80, entró en un proceso de estancamiento, lo que ocasionó una crisis fiscal y financiera que perdura hasta nuestros días. A partir de 1988, con la nueva Constitución de la República, el gobierno central se desentendió de las políticas públicas locales, transfiriendo la responsabilidad a las instancias sub-nacionales, en particular a los municipios. De esta manera, las municipalidades, especialmente aquellas de las grandes ciudades, se vieron forzadas a elaborar estrategias específicas de desarrollo local.

A pesar de la variedad de experiencias nacionales y locales, se puede afirmar, sin temor a equivocarse,

que la mayoría de ellas se basan en la idea de crear valores para cada municipio. En todas las experiencias también existe el tema de la formación de una nueva 'imagen' de la ciudad. En un mundo globalizado, en el que las localidades compiten directamente por inversiones productivas, lo que decide el juego de la competencia son las especificidades de las localidades y sus imágenes, porque éstas las diferencian de otras, que tienen atributos económicos similares (entrenamiento de mano de obra, infraestructuras, incentivos fiscales, concentración de actividades, inserción en regiones deprimidas o en expansión, entre otras).

Los atributos ambientales, culturales e históricos de las ciudades son aquellos que, de manera privilegiada, han sido utilizados como base de las especificidades locales. En ese contexto, las áreas urbanas antiguas, de gran calidad urbanística, arquitectónica y ambiental, han asumido un papel preponderante y muchas veces vital en la construcción de políticas locales de desarrollo. Son políticas de desarrollo dirigidas, en general, a la revitalización de áreas urbanas deprimidas, sub-utilizadas o abandonadas, que han perdido su vitalidad económica, pero que poseen gran calidad ambiental (en el sentido de ambiente construido) y tienen un gran significado simbólico para la población local, regional e incluso nacional.

En Brasil, la aplicación de políticas locales de desarrollo, que adoptan directrices de revitalización de áreas urbanas consolidadas o 'históricas', constituye una novedad. Pocos son los casos que pueden ser analizados. Solo dos experiencias brasileñas de revitalización urbana tuvieron un carácter más cercano a la de una estrategia de desarrollo local: la de Pelourinho, en Salvador (BA), y la del Barrio de Re-



Recife

cife, en Recife (PE).¹ En ambos casos, la revitalización formaba parte de las políticas de desarrollo local implantadas de modo diverso: en el caso de Pelourinho, por el gobierno del Estado, y, en el caso de Recife, por el Municipio.

1 En la década de los 80, se realizaron algunas experiencias de revitalización urbana, como el caso del Corredor Cultural, en Río de Janeiro, y del Proyecto Reviver, en San Luis, entre otros, que se realizaron en varios lugares del país. Sin embargo, no pueden ser considerados como planes locales de desarrollo en el sentido anteriormente expuesto. La revitalización urbana, como estrategia de desarrollo local, aparece en la escena brasileña en la década de los 90. Actualmente, ésta constituye una política del Gobierno Federal.

En el caso de Pelourinho, por tratarse de un proyecto bastante polémico, las evaluaciones se concentraron en el impacto social causado por la transferencia de la población tradicional del área, y en la pérdida de autenticidad del patrimonio urbano y arquitectónico. Se ha analizado muy poco el impacto económico de los voluminosos recursos públicos utilizados en el desarrollo del plan y en la estrategia de gestión, basada en la conducción del gobierno del Estado. En el caso del Barrio de Recife, la estrategia de conducción de la aplicación del plan ha merecido cierta atención entre los medios técnicos y académicos. La gran diferencia, con relación al caso de Pelourinho, reside en que, a pesar de que las inversiones públicas fueron pequeñas, tuvieron un efecto multiplicador sustancial, con una fuerte respuesta del sector privado. Además, la gestión del proceso de implantación fue conducida de manera compartida con el sector privado.

El texto que viene a continuación pretende relatar y discutir la relación entre los sectores público y privado dentro del proceso de revitalización del centro histórico de la ciudad de Recife, y específicamente, del centro antiguo, o Barrio de Recife.

Caracterización del Barrio de Recife

El Barrio de Recife, conjuntamente con los barrios de San Antonio, San José y Buena Vista, constituyen el centro histórico de la Ciudad de Recife. Este barrio es la parte más antigua de la ciudad. Antes fue un istmo, pero ahora es una isla plana, limitada al este por el Océano Atlántico y al oeste por los ríos Capibaribe y Beberibe.

El Barrio de Recife ocupa un área de 100 hectáreas, con un área construida de 523.000 m², y con una población de 550 personas². El Barrio es uno de los 94 barrios de la ciudad de Recife, que ocupan un área de 22.000 hectáreas, con una población de 1,3 millones de habitantes. Por lo tanto, es una diminuta porción de la ciudad.

Degradación y rehabilitación del Barrio de Recife³

El Barrio de Recife es la porción más antigua de la ciudad de Recife y forma parte de su centro histórico. Su ocupación se inició en el siglo XVI y adquirió forma urbana durante la primera mitad del siglo XVII. Hasta comienzos del siglo XX, fue el centro económico de la ciudad y de la región azucarera del noreste del Brasil. A partir de finales de la década de 1930, sufrió un largo proceso de debilitamiento económico y de degradación de las infraestructuras urbanas, debido al desplazamiento del 'centro económico' hacia otras partes del centro histórico de la ciudad. La metropolización de los años 60 y 70 lle-

2 Entre 1992 y 1999. Datos extraídos de: Zancheti, S. M.; Marinho, G.; Lacerda, N. (ORG.). *Revitalización del Barrio de Recife: Plan, Regulación y Evaluación*. Editora de la Universidad UFPE, Recife, 1998, y proporcionados por la Oficina de Revitalización del Barrio de Recife (1999).

3 Las principales informaciones sobre el Barrio de Recife y su plan de revitalización fueron extraídas de: Zancheti, Silvio Mendes et al, *Revitalización del Barrio de Recife: Plan, Regulación y Evaluación*. Ed. Universitaria de la UFPE, Recife, 1998. Una comparación de los principales resultados del plan de Revitalización del Barrio de Recife con otras experiencias en América Latina puede obtenerse en:

Rojas, Eduardo; *Old cities, new assets: Preserving Latin America's Urban Heritage*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

vó a una descentralización de las actividades y a una re-definición funcional de los espacios de la economía urbana recifense. Se crearon nuevas centralidades en la ciudad, con concentración de viviendas verticales de las clases media y alta, y con actividades de comercio y servicios especializados. Dicho movimiento tuvo un fuerte impacto en el centro de la ciudad, ya que las funciones tradicionales del centro histórico fueron desplazadas hacia las nuevas centralidades. El centro histórico se transformó en un área de concentración de servicios públicos, comercio de productos de primera necesidad para las poblaciones de bajos recursos y, consecuentemente, hubo una proliferación de vendedores ambulantes.

El Barrio de Recife también dejó de depender del puerto, debido al cambio de tecnologías de almacenamiento y formas de trasbordo (contenedores) y a la creación de un nuevo puerto al sur de la región metropolitana.

El espacio urbano del Barrio se fue limitando a la ciudad y a su economía al reproducirse sin que se introduzcan novedades en su estructura. En 1993, en el Barrio de Recife existían cinco tipos de actividades urbanas: la portuaria, la del comercio mayorista, la de la industria de alimentos, la de servicios bancarios y de oficinas de empresas tradicionales del Estado, y la de organismos públicos, además de una fabela con la mayoría de los pocos habitantes del área. Las actividades económicas eran las tradicionales, de un bajo dinamismo y sin posibilidades de expansión.

El debilitamiento económico del área y las restricciones constructivas produjeron una reducción relativa del precio de la tierra y de sus inmuebles. Se creó un círculo vicioso entre la desvalorización inmobiliaria y la expansión de las actividades de alma-

namiento. El Barrio se convirtió en una 'periferia central', un privilegio para ese tipo de actividad económica. Consecuentemente, las empresas de transporte de carga fueron convirtiendo al espacio público en parques de estacionamiento, de carga y descarga. Las grandes empresas establecidas en el área también empezaron a utilizar el espacio urbano como extensión de sus actividades, especialmente como áreas de estacionamiento. De esta manera, el espacio urbano del Barrio podía ser definido como un *espacio semi-privado de carácter auxiliar de la producción mercantil*, con poca integración al espacio urbano de la ciudad. Su espacio público se presentaba como un espacio de uso retringido a los pocos actores sociales que tenían propiedades en el área.

Dichas actividades ocupaban un espacio urbano bastante degradado e improductivo, pues el 43 por ciento del total del área construida del Barrio necesitaba obras de recuperación, y el 15 por ciento estaba sin uso, lo cual es un porcentaje bastante elevado, considerando que en esa cifra no estaba incluida el área construida sub-utilizada.

Resumen histórico del proceso de revitalización

Las primeras propuestas efectivas de revitalización del Barrio de Recife se originaron en la década de los 70, cuando se creó una legislación de protección de las áreas históricas basada en la Carta de Venecia. Solo a partir de 1986, la municipalidad realizó diagnósticos y elaboró algunas propuestas poco prácticas para una acción en el centro de la ciudad⁴.

⁴ Recife, Prefeitura de la ciudad URB-Recife. *Una estrategia para revitalizar el centro de Recife*. URB-Recife, Recife, 1986.

El centro histórico fue analizado bajo la óptica de los principios de conservación del patrimonio cultural, a pesar de la identificación correcta de las causas económicas de su obsolescencia. Fue un momento político importante, pues el centro histórico fue interpretado como "el espacio complejo de la ciudadanía, lugar en el que ningún grupo social puede imponer unilateralmente su dominio". El Barrio de Recife también fue identificado como un área de degradación física, ausencia de "vida urbana", estigmatizado como zona "marginal" y peligrosa, y mereció un tratamiento especial. Se creó la Oficina de Revitalización del Barrio de Recife, que inició sus actividades con una fuerte campaña de difusión de sus trabajos y eventos.

La orientación básica de la acción de la Oficina, en ese período, fue la conservación de los lugares históricos bajo la óptica de las experiencias italianas de revitalización, y específicamente de los trabajos realizados por los gobiernos municipales comunistas, como el de Bolonia⁵. La orientación de las acciones, especialmente para un único grupo social (pobladores de las fabelas, prostitutas y trabajadores portuarios) que tenía poco poder de mando sobre el proceso de reproducción de la economía local, apartó a los principales actores capaces de alterar el proceso de 'congelamiento' de las funciones urbanas, instalado desde la década de los 70 y descrito anteriormente. Actores de gran importancia como los dirigentes de puerto, los grandes propietarios inmobiliarios (por ejemplo, la Santa Casa de la Misericordia), los mayoristas, los propietarios de grandes industrias pernambucenses, que tienen las sedes de las empresas en el

área (fábricas de azúcar, cemento, pastas alimenticias y molinos de trigo), los dirigentes de grupos financieros (grandes bancos nacionales e internacionales) y los agentes del comercio internacional, fueron tratados por la Oficina de Revitalización de una manera marginal. Así, la Oficina no creó expectativas en los actores que habrían podido mantener la propuesta de revitalización en discusión.

En 1993, quedó listo el Plan de Revitalización del Barrio de Recife (PRBR), que inicialmente fue elaborado por el gobierno del Estado de Pernambuco. Gracias a una coyuntura política favorable, este plan fue incorporado por la administración de la ciudad, pues presentaba una nueva forma de relación entre el poder público y los actores privados. La clave de la propuesta del PRBR estaba en la modificación de la estructura productiva del Barrio y en la forma de relación y división de responsabilidades entre el poder público municipal y la iniciativa privada.

El PRBR identificaba la importancia de introducir nuevas actividades para mantener la utilización del stock construido existente. El mantenimiento de la mayoría de las actividades existentes solo fortalecería el ciclo vicioso de ociosidad y degradación. La estructura productiva propuesta para el Barrio se concentró en los servicios modernos, especialmente en cultura, esparcimiento, diversión, turismo y el cuaternario avanzado, como comunicación, consultorías y servicios sofisticados (diseño, propaganda, procesamiento de imágenes), informática y algunos ramos relacionados con las finanzas. Esas actividades sustituirían especialmente a las del comercio mayorista de materiales eléctricos, de productos químicos, de equipamientos mecánicos y gran parte de las instalaciones portuarias.

5 Cervellati P; Scannavini, R. Bolonia: *Política y Metodología de la Restauración de Centros Históricos*. Gustavo Gili; Barcelona, 1976.

El PRBR también proponía la conversión de una parte del stock de construcciones en viviendas para familias pequeñas, lo que podría garantizar una mejor utilización de los espacios públicos y aumentar la seguridad.

El PRBR fue una propuesta de reestructuración urbana que dependía de la acción y de las inversiones privadas, y fue concebida como una acción pública para orientar a los agentes inversores hacia el Barrio. Esa inducción se dio, fundamentalmente, por medio de la implantación de proyectos estructuradores que podrían, si se los realizaba, garantizar el éxito del Plan según sus objetivos.

La relación entre el sector público y el privado se establecería mediante un programa de acción pública, que buscaría cambiar la naturaleza del espacio urbano del Barrio, especialmente del espacio público. El sector público se responsabilizaría por la realización de proyectos de mejoramiento del espacio público, ampliación y modernización de la infraestructura urbana y negociación de recursos para la realización de inversiones en proyectos de gran complejidad, involucrando a muchos actores. La acción del poder público municipal sería respaldada por una campaña permanente de promoción del Barrio, junto a la opinión pública, y por la definición de un calendario anual y permanente de eventos recreativos, de esparcimiento y culturales en el espacio público rehabilitado.

Por parte de la iniciativa privada, el Plan proponía la rehabilitación de los inmuebles y su adecuación funcional y arquitectónica de acuerdo a las nuevas actividades.

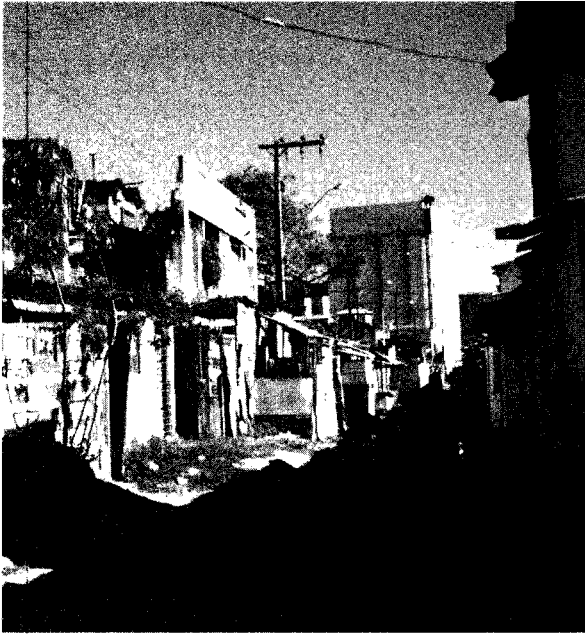
Los principales resultados del proceso de rehabilitación

Desde 1993 hasta 1999, el proceso de rehabilitación del Barrio de Recife caminó a pasos agigantados. Gran parte de los proyectos propuestos por el PRBR fueron ejecutados o están en proceso de aplicación. El mayor éxito del proceso fue la importante adhesión del sector privado, sin que la municipalidad haya tenido que invertir desmesurados recursos financieros en las obras. Otras experiencias en el Brasil, como las ya citadas anteriormente, de Pelourinho y de San Luis, no han conseguido, hasta el momento, atraer la inversión privada, a pesar de que la inversión pública ha sido muchas veces superior a aquella realizada en Recife.

Entre 1993 y 1996, las inversiones públicas en el Barrio de Recife totalizaron solo USD\$ 2.700.000. En el mismo período, la respuesta del sector privado, apenas en el Polo del Buen Jesús (un conjunto de cuatro calles), en el centro del Barrio, fue del orden de 2.900.000 reales⁶. El sector privado recuperó, también, innumerables edificios en los sectores sur y norte de la isla. Sin embargo, el ritmo de recuperación en la parte norte es mucho más lento que en el Polo del Buen Jesús y que en la parte sur, debido al tipo de ocupación existente en el área (galpones de almacenamiento) y al alto grado de deterioro de las edificaciones⁷.

6 A precios de 1997, equivalía a USD\$ 2.700.000.

7 La relación de 1:1 entre la inversión privada y pública es, sin duda, sub-estimada. La respuesta del sector privado al esfuerzo de la inversión pública se dio porque el esfuerzo de recuperación de los inmuebles privados superó en gran medida los límites de Polo, especialmente en la parte sur de la isla. En segundo lugar, solo un tipo de inversión privada fue



Silvio Mendes

Recife

Al inicio del proceso de revitalización, el Polo del Buen Jesús tenía el 66 por ciento de su superficie en un avanzado estado de deterioro⁸. En 1997, el área construida correspondía al 66 por ciento del área total del Polo, y prácticamente toda esa inversión fue realizada por el sector privado. Por lo tanto, hubo una completa reversión del cuadro inicial.

La respuesta del mercado inmobiliario fue igualmente positiva. En el Polo del Buen Jesús, el precio medio de venta de los inmuebles, entre 1993 y 1996, creció en un 68 por ciento en términos rea-

investigada: la recuperación de inmuebles. Los gastos de los inversionistas en las instalaciones de nuevas actividades (básicamente bares y restaurantes), como equipamiento, mobiliario, decoración, propaganda, etc., no fueron evaluados. Esos gastos, bastante elevados con relación a las inversiones en la recuperación de los inmuebles, luego incidirían de manera positiva y multiplicadora.

⁸ El área total construida del Polo del Buen Jesús es de 52.020 m², o sea, el 10 por ciento del área total construida del Barrio.

les, y los arriendos en un 64 por ciento. El Barrio de Recife también volvió a ser un área valorada en el mercado inmobiliario, incluso comparado con otras zonas residenciales de la ciudad.

La revitalización tuvo un impacto positivo en las finanzas públicas. Dos de los tres impuestos municipales crecieron en esta área: el de servicios (88 por ciento en este período) y el de transacciones inmobiliarias. Solo el impuesto territorial e inmobiliario disminuyó, debido a los mecanismos de exención fiscal para los inmuebles recuperados por sus propietarios o inversionistas.

En cuanto al mantenimiento del espacio público, la revitalización significó un aumento del 35 por ciento en los gastos corrientes. Ese incremento estaba previsto dentro del PRBR, pues el espacio público empezó a ser utilizado más intensamente.

Finalmente, hasta el momento, la municipalidad no ha emprendido ninguna acción destinada a la reconversión de los inmuebles para vivienda.

La negociación del proceso de rehabilitación: actores públicos y privados

En Brasil, la integración de los diversos actores sociales en el proceso institucional de rehabilitación y revalorización de las áreas histórico-culturales es bastante reciente. Hasta la segunda mitad de los años 80, las acciones del Estado en áreas urbanas históricas se realizaban sin el apoyo de una estructura institucional que permitiese y legitimase la participación de diversos actores políticos. Eso no quiere decir que diversos actores estuviesen ausentes del proceso, pero los sectores populares no te-

nían voz. La participación de los actores políticamente más poderosos, como los propietarios de inmuebles y empresarios, se hacía por medio de la negociación directa con los dirigentes políticos y los responsables técnicos de la planificación urbana, o por medio de sus representantes en las cámaras municipales.

Durante los años 80, ese panorama cambió. Desde mediados de los 70, Recife había experimentado un agudo proceso de disputa política para que los grupos populares tuviesen la oportunidad de expresar sus intereses y de influir en las decisiones públicas de planificación y transformación del espacio urbano. La presión política popular, iniciada en las áreas marginales de la ciudad (fabelas e invasiones), forzó a la apertura de la participación popular en el proceso de planificación y decisión de la ciudad. El avance de la democracia en Brasil, especialmente después de la Constitución de 1988, y la crisis económica provocaron grandes cambios en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas y, desde entonces, la descentralización y la participación han sido la tónica de los avances en la democratización.

La estructura legal contribuyó a la configuración de ese panorama, a pesar de no ser el determinante más importante del mismo. En Brasil, la legislación que regula el proceso de negociación entre los actores en los proyectos de revitalización está limitada al ámbito municipal. En el ámbito federal o estatal, las relaciones entre los actores son tratadas en legislaciones generales sobre contratos, acuerdos, etc.

En el caso de Recife, el Plan Director (1991) estableció que la gestión urbana se debería realizar de modo participativo, con las organizaciones sociales

que existen en la ciudad. Estableció, también, que esa participación se realizaría a través del Consejo de Desarrollo Urbano y de los Consejos Sectoriales. El Consejo de Desarrollo Urbano ha sido el principal foro de discusión de las propuestas de revitalización. Sin embargo, éste no tiene una estructura de responsabilidad político-social que permita tratar el tema de la revitalización con la amplitud política y, al mismo tiempo, con la especificidad temática necesaria⁹.

De este modo, la participación de los actores sociales involucrados en el proceso de revitalización se ha realizado de forma *ad hoc*, según el poder de organización y de presión de los grupos interesados, durante la formulación y aplicación de los proyectos. Ciertos grupos de interés han tratado de crear asociaciones sin fines de lucro para que actúen como instituciones que presionen y negocien con el poder público municipal, como es el caso de las asociaciones de comerciantes y de grandes empresas del Barrio. Por otro lado, los grupos menos organizados, como los moradores actuales, los artistas, los pequeños comerciantes, prestadores de servicios y otros, actúan con base en ciertos liderazgos políticos de sus grupos, pero sin una organización institucional que les dé la fuerza necesaria para enfrentar las disputas políticas con otros grupos económicamente más poderosos.

La revitalización del Barrio de Recife tuvo dos fases diferentes, pero relacionadas entre sí, de negocia-

9 El Plan de Revitalización del Barrio de Recife y el proyecto de ley para la nueva ley de uso y ocupación del suelo, preveían la formación de un foro de revitalización específico para el Barrio, pero dicha propuesta no fue presentada por el poder ejecutivo municipal ante la Cámara de Concejales en el momento de la discusión y aprobación de la ley (1997).

ción entre el poder público municipal y los actores privados.

En la primera fase, entre 1986 y 1988, la Oficina del Barrio de Recife innovó al introducir a nuevos actores en el proceso de gestión, pero generó propuestas de carácter ambiguo. Por un lado, el discurso del gobierno municipal favorecía la participación popular en el momento en que sus proyectos fuesen dirigidos a los grupos populares del área. Por otro lado, al buscar una alianza con los propietarios inmobiliarios y con los empresarios (que en esa época eran prácticamente los mismos), no planteaba una propuesta clara de actuación conjunta. Esa doble propuesta creaba conflictos debido al histórico distanciamiento entre los dos grupos de actores no-públicos. Los propietarios y los empresarios tenían en su poder el espacio urbano, y los grupos populares vivían en los sectores marginalizados (apartados del uso urbano colectivo, guetos). Para los propietarios, el proyecto de revitalización no alteraba las expectativas de valorización del espacio ya ganado para su uso exclusivo. Pero, para el sector popular, estaba claro que la conquista del espacio solo sería posible a través del aporte de importantes inversiones públicas. Como éstas no existían, la situación tendió a un bloqueo de la acción pública, en términos de la reconstrucción del espacio público, debido a la falta de apoyo político y financiero.

En términos de participación, los resultados fueron más modestos. Los sectores populares del Barrio eran, por lo general, habitantes de las fabelas y marginales (por ejemplo, prostitutas) con poca representatividad política. Los propietarios de inmuebles no tenían ninguna tradición de actuación conjunta con el sector público dentro de un marco de nego-

ciación y transparencia. Sus cuadros representativos estaban conformados por los actores económicos más tradicionales de la sociedad local, que habían mantenido una relación paternalista con el poder local, basada en recibir favores y mantener privilegios seculares. La estrategia económica básica de estos actores era la de mantener los valores patrimoniales (valores inmobiliarios) de sus propiedades en el Barrio. Las propuestas iniciales de la Oficina del Barrio no tenían la capacidad de cambiar esa situación, debido al énfasis dado a los proyectos de revitalización dirigidos al sector popular.

A pesar de los modestos resultados relacionados con la revitalización del espacio urbano, la Oficina produjo resultados significativos en la creación de una nueva imagen del Barrio. El área se volvió más conocida y, lo más importante, volvió a formar parte del espacio de actuación del poder público y de sus inversiones.

La segunda fase se inició en 1993 y perdura, con variaciones de énfasis, hasta nuestros días¹⁰. El marco inicial de esa fase fue el comienzo de la aplicación del PRBR, cuando la municipalidad adoptó una política de negociación completamente diferente a la anterior. El propósito político de la negociación era demostrar la viabilidad de la revitalización para los inversionistas privados. Así, el PRBR fue utilizado como un instrumento de negociación, que mostraba *a priori* las posibilidades del proyecto, sintetizaba el rol y los compromisos del poder público municipal y definía los campos de acción

10 Entre 1989 y 1992, el gobierno municipal prácticamente colocó a la Oficina del Barrio de Recife en un estado de 'aletargamiento'. Las principales acciones de la municipalidad fueron transferidas a los barrios de San José y San Antonio y dirigidas a los vendedores ambulantes.

de los agentes privados. Por ejemplo, los administradores del puerto de Recife se veían presionados a discutir propuestas de recuperación de sus áreas degradadas e improductivas; los propietarios de grandes edificios fueron colocados al frente de proyectos de uso alternativo y los concesionarios de servicios públicos y gestores de infraestructuras urbanas recibieron un programa de modernización con posibilidad de financiamiento.

Los actores involucrados y la estrategia de negociación

El número de actores sociales involucrados en el proceso de revitalización del Barrio de Recife es relativamente reducido. La especificidad histórica y geográfica del Barrio (una isla portuaria, centro de grandes empresas, en un largo proceso de obsolescencia) redujo el número de participantes en el uso y transformación de su espacio urbano. La revitalización urbana también ha ido cambiando la composición de los actores involucrados en el proceso, con la introducción de otros nuevos, y ha disminuido la importancia de algunas categorías que anteriormente fueron políticamente fuertes. En la actualidad, se pueden identificar los siguientes actores en el proceso de revitalización:

- Actores públicos: representantes de las diversas instancias de la administración municipal, de la administración estadual y también de la federal, de las empresas públicas y del puerto de la ciudad;
- Actores privados tradicionales: propietarios de inmuebles, empresarios del comercio mayorista, representantes de las empresas financieras, como bancos, aseguradoras, empresarios de servicios tradicionales (fábricas, bares, restaurantes);

- Actores privados nuevos: empresarios de entretenimiento y diversión (bares, restaurantes y espectáculos), empresarios de servicios modernos, empresarios de intermediación inmobiliaria, empresarios negociadores de inversiones, comercio minorista, comercio minorista temporal, agentes de turismo;
- Actores populares: moradores de la Fabela del Rato, trabajadores 'informales', como cuidadores de autos, lustra-botas y vendedores ambulantes;
- Otras categorías: representantes de asociaciones y sindicatos patronales y de trabajadores, organizaciones no-gubernamentales, artistas y otros.

En la aplicación del PRBR, se diferencian dos grandes etapas relacionadas con el tema de la participación de la iniciativa privada. La primera se puede sintetizar como la etapa del rompimiento con el modelo antiguo. La segunda, que aún no está consolidada, como la de transición hacia un nuevo modelo.

La *primera etapa*, que duró desde 1993 hasta 1997, consta de cuatro fases que resumen la estrategia adoptada por el gobierno municipal para negociar la aplicación del Plan con los agentes privados y cambiar la negociación tradicional y la creación de compromisos.

Fase 1 - Mostrar compromiso

Esta fase se inició inmediatamente después del comienzo de la nueva administración municipal, que asumió funciones en 1993. Se constituyó en un esfuerzo de recuperación de espacios públicos degradados, especialmente de calles, drenaje e iluminación pública. Otras obras de impacto fueron la reapertu-

ra de la Avenida Alfredo Lisboa (cerrada al tráfico vehicular desde la década de los 60), para marcar una nueva imagen del Barrio, la recuperación del puente de Mauricio de Nassau (el más antiguo de la ciudad) que, con su fuerte carga simbólica, constituyó el marco del proceso de inicio de la revitalización del Barrio, y el mejoramiento del abastecimiento de agua, acción de gran importancia para la creación de las expectativas futuras entre los empresarios.

Fase 2 - Búsqueda de socios

Luego de la fase anterior, la Prefectura adoptó la estrategia de buscar socios entre empresas privadas para la recuperación y mantenimiento de las plazas del Barrio de Recife. El éxito de la propuesta mostró a la Prefectura un nuevo camino dentro del proceso del aplicación del Plan.

Otra iniciativa determinante para desarrollar las siguientes actividades surgió de la Fundación Roberto Marinho, que propuso a la Prefectura la realización del proyecto "Colores de la Ciudad", cuya idea básica consistía en la recuperación de las fachadas de los edificios de la calle del Buen Jesús con pinturas proporcionadas por una gran empresa internacional.

Fase 3 - Persuasión a los propietarios de inmuebles

Esta fue la fase más crítica de toda la etapa inicial. En 1994, después del lanzamiento del proyecto "Colores de la Ciudad", quedó claro que no sería fácil convencer a los propietarios de los inmuebles de la calle del Buen Jesús que recuperaran las fachadas de sus inmuebles. La calle presentaba un alto grado de deterioro de sus construcciones, y los hábitos existentes no mostraban ninguna tendencia

hacia la expansión (intensiva o extensiva) de sus actividades. De hecho, pocos propietarios se adherían al proyecto "Colores".

La Prefectura, para enfrentar el problema, amplió el contrato con la empresa responsable de la elaboración del plan de utilización de los inmuebles del Polo del Buen Jesús, incluyendo la apertura de una oficina de negocios en el Polo, encargada de articular a los probables inversionistas en nuevas actividades y a los propietarios de inmuebles.

Igualmente, se decidió la necesidad de expandir el área geográfica el proyecto "Colores de la Ciudad", a fin incluir algunos inmuebles de gran valor en el Barrio y de propiedad de grandes asociaciones de empresarios locales, como la Asociación Comercial y la Bolsa de Valores.

Además, en esta fase, la Prefectura inició las obras de recuperación del espacio público de la calle del Buen Jesús (nueva pavimentación, ordenamiento del tendido eléctrico y mobiliario urbano). Sin embargo, la acción más importante fue la expropiación de cinco inmuebles en la calle del Buen Jesús que se encontraban en un avanzado estado de deterioro físico o casi en ruinas. Dicha acción fue vital para la continuidad del proceso, pues la Prefectura podría, a partir de ese momento, negociar directamente con los inversionistas y, por lo tanto, dar inicio al proceso de consolidación del Polo.

Fase 4 - Introducción de nuevos inversionistas privados

La finalización de las obras públicas en la calle del Buen Jesús, el inicio de las obras en los inmuebles expropiados y la recuperación de la Asociación

Comercial y de la Bolsa de Valores, hicieron que la adhesión al proyecto “Colores de la Ciudad” ganase impulso. A mediados de 1995, comenzaron a funcionar los primeros bares y restaurantes en el Polo, en los edificios expropiados por la municipalidad. El impacto en la ciudad fue inmediato. Hubo casi una explosión de nuevas actividades en la calle del Buen Jesús, lo que llevó a la recuperación de otros inmuebles y de inversiones en otras calles del Polo.

Como consecuencia del éxito alcanzado en el Polo, se realizó la recuperación de varios inmuebles en la parte sur de la isla, en donde existe un gran número de edificios eclécticos, de gran tamaño y de fácil reconversión para actividades de comercio y servicios. En la parte norte, surgieron también iniciativas importantes, pero de menor intensidad, debido al tipo de ocupación existente en el área (galpones de almacenamiento) y al alto grado de deterioro de las edificaciones. Todas esas iniciativas fueron realizadas por la municipalidad en áreas aún no consideradas en proyectos específicos de revitalización. Todas fueron decididas con base en las expectativas de continuación de la aplicación del PRBR y del programa de inversiones que la municipalidad estaba negociando con agencias internacionales.

Es importante resaltar que, en esa etapa, se comenzaba a formar una nueva combinación de actores. Los inversionistas en rehabilitación urbana eran *empresarios que no estaban* en el Barrio antes del Plan. Se trataba, por lo general, de inversionistas nuevos, muchos principiantes en la actividad de servicios de entretenimiento y diversión, que resolvieron correr el riesgo de invertir en una nueva área y en un nuevo campo económico.

En la *segunda etapa*, iniciada en 1997, el Polo estaba consolidado como área de diversión y entretenimiento. Se iniciaron acciones con el fin de garantizar la continuidad del proceso y captar externalidades positivas de la aglomeración de consumidores en el área.

Para garantizar la continuidad, se incrementó el calendario de eventos en los espacios públicos, diversificando así las actividades realizadas. Se colocaron en la agenda nuevos espectáculos culturales.

La ampliación del calendario trajo nuevos actores ligados a la producción cultural local, como la música, el cine, las artes plásticas, que estaban floreciendo en la ciudad y adquiriendo dimensión nacional, a bares y restaurantes que se convertían en puntos de encuentro de estos grupos. Se formó un nuevo tipo de espacio público, caracterizado como *el espacio de manifestación cultural alternativa y emergente*, ligado a los actores artísticos.

La municipalidad también está asumiendo parte de la responsabilidad en el entrenamiento de personal calificado para trabajar en el Barrio, como agentes de turismo, guías de grupos, taxistas, vendedores ambulantes menores de edad, policías y otros. Estas tareas estaban ligadas a otras con el propósito de aumentar la consciencia de los actores con relación a la necesidad de mantener el proceso de revitalización y de conservación del patrimonio histórico.

Con el fin de elevar el nivel de la economía local y favorecer la formación de externalidades positivas para los negocios, la municipalidad ha promovido: a) una utilización productiva más intensa del espacio urbano, a través de la realización de ferias y



Recife

Victor Andrade

eventos promocionales, con un calendario permanente y ampliado; b) ha incentivado al mercado inmobiliario para oficinas, y; c) ha elaborado proyectos de revitalización para otros sectores del espacio urbano.

Las ferias y los eventos promocionales propician el ingreso de pequeños inversionistas privados que estaban fuera del proceso de revitalización del Barrio, como productores artesanales, comerciantes de antigüedades, pequeños productores de confecciones y otros.

La recuperación de los pisos superiores de los edificios ha aumentado la oferta de salas para productores de servicios del cuaternario tecnológico (consultorías, oficinas de informática, propaganda, 'diseño', moda, ONG y representaciones de instituciones culturales nacionales, etc.). En esta misma dirección, la municipalidad ha actuado como agente intermediario, entre inversionistas y propietarios de inmuebles, para la transformación de grandes edifi-

cios en un centro condominial de empresas productoras de *software*. Este tipo de acción ha sido respaldado por medio de la expansión del proyecto "Colores de la Ciudad" hacia otros sectores del Barrio. Este proyecto consolidará al Barrio como un centro de cuaternario avanzado en la región noreste del Brasil.

La municipalidad inició también un nuevo proyecto de revitalización del sector sur de la isla (Proyecto Monumental), que será financiado por el BID mediante un préstamo al gobierno federal. Este proyecto ha creado varias expectativas entre los inversionistas, pues incluye equipamientos comerciales y de servicios de gran tamaño, como un *shopping* cultural con salas de espectáculos y recepciones, que requiere de la participación de empresarios de organización de servicios de *shopping center* y empresas 'ancla'. Igualmente, se está concluyendo la construcción de un terminal marítimo de pasajeros para recibir a los grandes navíos de cruceros, lo que atraerá a empresarios con mayor capacidad de inversión.

La inserción de estos nuevos actores privados y de actividades en el Barrio está dando como resultado un cambio en el significado del espacio urbano del Barrio y, especialmente, de su espacio público. Se puede percibir claramente que el espacio público también se convierte en *un espacio de consumo de mercaderías y servicios masivos*. Esta es una tendencia más o menos 'normal' en las sociedades urbanas contemporáneas. Sin embargo, el problema surge cuando dicha tendencia se vuelve hegemónica e impide que el espacio público mantenga su papel de espacio de concentración cultural, que solo puede existir si el espacio público es utilizado por un mayor grupo de actores y hay una mayor diversidad de actividades y usos en el espacio urbano en general. Por ejemplo, existe un claro conflicto potencial entre los actuales usuarios del espacio urbano del sector sur y los empresarios que invertirían en el proyecto Monumental. Los mercados de los dos grupos son bastante diferentes en cuanto a su composición social y forma de utilización del espacio urbano, especialmente del espacio público. La convivencia entre ellos se vuelve muy difícil sin algún tipo de separación espacial, o temporal, de sus actividades.

El conflicto también tiende a agravarse con la permanencia del antiguo *espacio semi-privado de carácter auxiliar de la producción mercantil*, especialmente en la parte norte de la isla, que presentaba una gran resistencia al cambio. No está claro cómo esos tres espacios podrán subsistir sin que haya una segregación de los mismos.

De esta manera, *el proceso de rehabilitación urbana del Barrio de Recife se encuentra en una encrucijada con relación a su propósito de transformar el espacio urbano en un espacio de manifestación de la cultura ur-*

bana local y de reunión de grupos sociales diferentes. En su fase inicial, la revitalización contribuyó a romper con la apropiación del espacio urbano por parte de un grupo limitado de actores, como espacio semi-privado de carácter auxiliar de la producción mercantil. Las nuevas actividades y actores hicieron que el ciudadano de clase media vuelva a utilizar aquel espacio. En la fase actual, el desafío está en ampliar la gama social de este uso. Una parte de la nueva composición de actividades y actores tiende a frenar el aumento del conjunto de actores, por la mercantilización del espacio o por el mantenimiento de sus privilegios de uso. La otra parte propone un espacio público de espectáculo cultural, con todos aquellos actores propios de este tipo de producción. La opción empresarial del gran negocio puede restringir la entrada de pequeños empresarios y de productores de servicios más ligados a grupos sociales populares. La 'elitización' de las actividades de entretenimiento, diversión y consumo cultural también contribuye a este estrechamiento del espectro de los grupos sociales.

De cualquier manera, el espacio urbano del Barrio, hasta el momento, no posee ningún proyecto definido que favorezca la participación de los grupos populares de la ciudad.

Conclusiones

La experiencia de revitalización del Barrio de Recife es una iniciativa importante para la comprensión de la relación entre el poder público local y la iniciativa privada en América Latina. La evaluación de esa experiencia permite pocas generalizaciones para la formación de un 'modelo de relación entre el poder público y la iniciativa privada'.

En todo caso, los resultados obtenidos permiten afirmar que la revitalización puede ser una política muy importante para las estrategias de desarrollo local.

Los resultados del PRBR muestran que una estrategia de gestión que incorpore a agentes privados en proyectos de revitalización, formulados con objetivos claros, en áreas de gran significado simbólico para la población local y conducidos por liderazgos legítimos, puede producir resultados significativos en relación a la apertura de una nueva ruta hacia el desarrollo económico. El PRBR tuvo la oportunidad de ser conducido a través de una estrategia de asociación entre el poder público y los agentes privados y de adecuarse a las circunstancias locales sin perder de vista, durante el transcurso, sus propósitos. La estrategia fue creada a lo largo del proceso de gestión del Plan y no a partir de un acuerdo previo.

Esa experiencia de revitalización económica y material constituyó un ejemplo de re-calificación de un patrimonio construido. En sus lineamientos esenciales, revela que las áreas históricas de la ciudad tienen un inmenso potencial de desarrollo que debe ser activado por el poder público municipal en asociación con actores económicos locales.

Por otro lado, está claro que las formas de inserción de la iniciativa privada en la revitalización urbana no logran superar los problemas de segregación espacial y de exclusión social. En el Barrio de Recife, se dieron avances sociales significativos relacionados a la democratización del uso del espacio público. Sin embargo, existen amenazas muy fuertes en cuanto a la formación de obstáculos para la creación de un espacio público completamente abierto a la manifestación cultural de todos los grupos de la sociedad local.