

**Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de
México
(Ciudad de México, 7 de febrero de 2007)**

Panel 3: Ciudades

Por Héctor Salazar¹

El Contexto: la relevancia del fenómeno urbano

1. En 2007 la población mundial será predominantemente urbana por primera vez en la historia de la humanidad. Estimaciones de la ONU indican que el total del crecimiento de la población mundial ocurrirá en áreas urbanas de países de nivel de ingreso medio y bajo. En efecto, en 2030 se proyecta un crecimiento de más de 2 billones de habitantes urbanos, mientras que la población rural se mantendrá estable y declinará en unos 20 millones.
2. En América Latina, el incremento notorio de la población ha estado acompañado de un acelerado proceso de urbanización que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo y confiere a sus sistemas de ciudades una gran importancia demográfica y económica. En el año 2000, las ciudades latinoamericanas concentraban el 75% de los 507 millones de habitantes que tenía la región y generaban el 80% del crecimiento del PIB (UN-HABITAT, 2001).
3. El fenómeno de la urbanización se debe mirar también a través del patrón de distribución de la población en áreas urbanas, es decir, del sistema de ciudades y su grado de alta concentración en una ciudad principal. Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente a nivel mundial con el objeto de establecer una relación entre este nivel de alta concentración de población y actividades económicas en unas cuantas ciudades y el llamado modelo de desarrollo de los países.
4. Al igual que muchos países en desarrollo, durante las últimas décadas México ha pasado por un intenso proceso de urbanización. En el año 2000 de los 103 millones de habitantes del país, el 65% vivía en ciudades y 42.3 millones de personas vivía en 31 áreas metropolitanas, en comparación al 51% y 26.1 millones en 26 áreas metropolitanas en 1980, respectivamente (Negrete y Salazar, 1986). Se estima que el 85% del PIB del país se produce en el conjunto de las 31 áreas metropolitanas actuales (E. Rojas, et. Al. BID, 2005).
5. En el caso de México, la primacía de la Cd. de México no ha cambiado substancialmente en los últimos 40 años (51.2% en 1950, 50.6% en 1960, 49.7% en 1970, 49% en 1980, y 50.9% en 1990); Chiapetto y Tepichín, en Garza, G., 1987), su

¹ El Sr. Salazar es Jefe de la División de Programas Sociales del Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas por el autor en esta nota son de su exclusiva responsabilidad, por lo que no representan la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo.

tasa de crecimiento con las tasas de crecimiento de ciudades intermedias (más de 250 mil habitantes ha tendido a converger (3 a 4%), y la densificación creciente periférica de su área metropolitana se estabilizó (Graizbord y Salazar, en Garza, G., 1987), disminuyendo en sus anillos centrales y conurbándose con 58 municipios metropolitanos del Estado de México y 1 de Hidalgo (Rojas, E., et al, BID, 2005).

6. Cabe señalar que en los años 90 la primacía de tamaño de la Cd. de México con respecto al tamaño de las siguientes cinco ciudades fue similar a las ciudades de Cairo, Moscú, Seul y Praga; mientras que, por ejemplo, Lima y Santiago de Chile mostraban valores ligeramente mayores a 75% (Brakman, S., et al, 2001).
7. Este fenómeno sugiere dos posibles conjeturas. La primera de ellas es que grandes metrópolis pertenecientes a diferentes regiones y países del mundo con diferente nivel de desarrollo, tengan esta semejanza de primacía como una característica importante de la globalización de inducción a la apertura comercial, relocalización de procesos económicos, y movilidad internacional laboral asimétrica (con reglas privilegiadas para la fuerza de trabajo calificada y altamente restrictivas a la fuerza de trabajo no calificada). La segunda conjetura es que en los países considerados sigan pesando factores no económicos, como la propia geografía (tamaño del país) y la forma de gobierno (centralización político-administrativa), que coadyuvan a preservar las altas primacías observadas (ref. Vernon Henderson, 1988). Por ejemplo, Chile es un país de amplia apertura comercial de su economía y de profundos procesos de reforma del Estado, pero su forma de gobierno es unitario y su geografía muy accidentada y con zonas extremas muy apartadas. Algo similar se podría decir en el caso de los países ex-comunistas que han pasado por profundas reformas políticas y de gobierno.
8. El fenómeno de la persistencia de mega ciudades en países en desarrollo hasta principios de los años 80 ha tenido una explicación tradicional asociada al modelo de la sustitución de importaciones. En la actualidad los modelos de la nueva geografía económica ofrecen algunas explicaciones alternativas a las conjeturas señaladas. En un trabajo inspirado en la Cd. de México, Krugman y Livas Elizondo (1996), argumentan que bajo el supuesto de una economía cerrada o altamente protegida como lo fue el modelo de sustitución de importaciones, las empresas siguen concentrándose en la metrópoli a pesar de la persistencia de mayores niveles salariales, atraídas por fuerzas de aglomeración cuyas economías son mayores que el costo salarial y las propias rentas del suelo. Evidentemente, una política de liberalización comercial al resto del mundo, ayuda a relevar una geografía diferente de los precios y costos, con ventajas para reforzar economías de localización y por ende de aglomeración en otras ciudades alternativas para abastecer y abastecerse de insumos y productos de mercados externos y no solamente internos.
9. En México, las disparidades de oferta de infraestructura en general y vial en particular entre las regiones del Sur y Sureste y del Norte del país, al favor de esta última, pueden explicar por qué la Cd. de México no haya reducido su primacía, en efecto, ésta ha perdido ventajas de accesibilidad con respecto al Norte pero las ha mantenido con respecto al Sur del país (ref. Santiago Levy, et al, mimeo). Esto sugiere que la

primacía de la Cd. de México, si bien estable, puede deberse a la existencia de economías a escala en sectores de servicios modernos de tipo comercial y financiero, organizados espacialmente como nuevos centros de negocios metropolitanos o reciclaje de usos de suelo en áreas de uso residencial tradicional (vgr. Santa Fé, Polanco, Col. Roma, La Condesa).

10. La convivencia de este modernismo contrasta con una evidente creciente presencia de actividades informales y empleos precarios asociados a ellas, es decir, con la urbanización de la pobreza y la fragmentación territorial de las ciudades. Existe la hipótesis que durante la década de los años 80 el estancamiento de las economías latinoamericanas exacerbaron los patrones de segregación espacial ya existentes sobre todo en las grandes metrópolis (Sabatini, 2003). Los viejos centros históricos de varias ciudades son un ejemplo vivo de la existencia de la informalidad y degradación del espacio físico.

Los Desafíos: la urbanización de la pobreza y la informalidad

11. En la actualidad se estima que uno de cada seis habitantes del planeta – uno de cada tres habitantes en ciudades – vive en asentamientos precarios, es decir, unos 900 millones de habitantes, 94% de los cuales viven en países de nivel de ingreso medio y bajo (UN-HABITAT 2003 a,d). La región de América Latina y el Caribe (ALC) representa un 15% del total de la población mundial y tiene el segundo nivel de urbanización (74.2%) después del conjunto de países de más altos ingresos (76.4%). Después de los países asiáticos y del Sub-Sahara, que concentran casi tres cuartas partes de la población viviendo en asentamientos precarios, la región latinoamericana le sigue con aproximadamente el 15% (“A Home in the City”. UN-Millennium Project. Earthscan. London. 2005).
12. Aunque la urbanización ha propiciado un progreso relativo de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades en relación al campo, la predominancia de empleo informal sigue siendo una característica de la fragmentación social de las ciudades de los países en desarrollo, un elemento concomitante de la globalización. Según la OIT (1999), en la década de los 90 el 60% de los nuevos puestos de trabajo en las ciudades latinoamericanas se generó en el sector informal. En el año 2000 prácticamente la mitad de los trabajadores urbanos pertenecían al sector informal, de los cuales dos terceras partes se ocupaban en actividades de supervivencia, y el resto en actividades microempresariales.
13. Un estudio reciente del Banco Mundial (2005) sobre pobreza urbana en México señala que los mercados de trabajo son más críticos para los pobres urbanos en la medida que el 57% de su ingreso total proviene de sus ingresos laborales en comparación a los pobres rurales cuyo ingreso laboral significa el 28% de su ingreso total, mientras que el peso de sus ingresos por transferencias monetarias es de 4% y 18%, respectivamente.

14. En un contexto más amplio, como nos dice Norma Samaniego (2005), en México entre 1991 y 1995 hubo un modesto crecimiento del empleo asalariado formal, pero a partir de la crisis de 1995 la ocupación informal rebasa a la de carácter formal, y en 2000 ambos grupos se vuelven equivalentes debido fundamentalmente a los efectos en la zona Norte del país del TLC de industrias maquiladoras. Con la aparición de factores de competencia exportadora en otros países, como China, el incremento ocupacional ganado se cancela durante el trienio 2000-2003 y se registra un incremento neto nulo de empleos privados formales. En resumen, entre 1991 y 2003 el número total de personas ocupadas crece de 30.5 millones a 40.6 millones, de las cuales el 33% y el 44% equivalieron a ocupaciones informales respectivamente. Concomitante a la creciente informalidad ocupacional, en la Cd. de México se estima que el 40% de los hogares de la ciudad está ubicado en áreas informales o loteos ilegales.

Las Oportunidades: la superación de la pobreza urbana como elemento de impulso a la competitividad de la economía de las ciudades

15. La urbanización de la pobreza desde luego no es un panorama exclusivo de México. En efecto en América Latina hay otro ejemplo de ello. En San Salvador, el porcentaje de población viviendo en áreas informales o loteos irregulares representa 41%. En Brasil, en Río de Janeiro y Belo Horizonte, la población que habita en favelas representa entre el 22% y 25%; en Sao Paulo, Salvador y Fortaleza, esta proporción varía entre 21% y 22%. Asimismo, en Sao Paulo se estima que cerca de 2.4 millones de personas vivían en 2600 loteos irregulares en 1990 (ref. Brakarz, et. Al., 2003). Asimismo la desigualdad en la región tiene el índice de Gini (0.51) más alto en comparación a otras regiones del mundo, incluyendo Africa (0.46) y los países asiáticos (0.34 a 0.38) (BID, 2006).
16. La pobreza y la desigualdad social dependen de cuatro factores que determinan la generación de ingreso de las personas. Estos factores son: la distribución de activos, el acceso a oportunidades para utilizar dichos activos, los precios con los que el mercado retribuye dicha utilización, y las transferencias de ingreso y otros elementos independientes de los activos (Székely, 2003).
17. En un contexto urbano, el diseño de políticas para alterar la desigual distribución de activos, el primero de esos factores, toma una forma particular. Una es potenciar las capacidades inherentes de cada individuo pobre, por medio de mejorar su acceso a servicios de salud, educación y su nutrición, bajo mecanismos de focalización a nivel de barrio que permitan mejorar la oferta de servicios básicos, y la otra es mejorar las condiciones de acceso a capital físico (regularización de propiedades y titulación) y financiero (subsidios y crédito para mejorar o comprar viviendas), es decir, mejorar sus condiciones de acumulación de patrimonio. Complementariamente, acciones de capacitación que permitan la inserción de jóvenes a mejores oportunidades de empleo, permitirán la eventual generación de ingresos y mejor uso de sus capacidades inherentes.

18. El éxito de este tipo de políticas consiste en potenciar la productividad de los individuos, esta productividad puede impactar a su vez positivamente el nivel agregado de la productividad de la economía de las ciudades. Los proyectos integrales que intervienen en la recuperación de asentamientos precarios y áreas centrales de las ciudades, tienen la virtud de mejorar la valorización del entorno sin desplazar a sus residentes actuales mediante el uso de subsidios bien focalizados. Pero también las mejoras de accesibilidad y atracción de nuevas actividades inducen efectos multiplicadores de empleo y del producto de la ciudad.
19. Un ejemplo de este tipo de proyectos integrales es el PROCENTRO en Sao Paulo. Su propósito es llevar a cabo inversiones para mejorar la accesibilidad al centro de esa ciudad cuyo radio de influencia alcanza a población residente en el áreas metropolitana hasta un radio de una hora en medio de transporte público. Se estima que cambiando la normas de urbanización y construcciones, así como fortaleciendo al gobierno de la ciudad en planeación estratégica y adopción de medidas para promover la recuperación del parque inmobiliario para vivienda de alquiler, trabajando con las comunidades y sector privado, los impactos económicos serán relevantes. Se estima, por ejemplo, que al año 2010 el área comercial se incrementará en un 30%, que se crearán 6000 nuevos empleos, que habrá unos 13000 nuevos residentes, y que la tasa de propiedades vacantes se reducirá en 6% (32% a 26%). En términos de impacto en el PIB de la ciudad, se estima que éste será menor al 1%, en términos absolutos, el equivalente a US\$42 millones por año. El programa tiene un costo de US\$167 millones y se estima que tendrá un impacto fiscal positivo en los ingresos del municipio en función del incremento esperado en el PIB mencionado, del orden de un incremento neto de US\$6.9 millones por año al aplicarle las tasas de impuesto territorial (IPTU) y de servicios (ISS).
20. Otros ejemplos de proyectos urbanos integrales son los de mejoramiento de barrios y en el caso de México el Programa Hábitat, cuya información resumida se anexan a esta nota. En todos estos proyectos el BID ha aportado su experiencia técnica en el diseño de los mismos. Por razones de espacio, no se presenta aquí el caso de la experiencia del Banco en apoyar programas de capacitación laboral en México, pero se puede señalar que una tarea pendiente es eventualmente asegurar que en proyectos como los descritos un componente de promoción explícita de creación de empleo mediante alfabetización microempresarial puede ser un experimento deseable a llevarse a cabo, al igual que la inducción de crédito a la vivienda una vez la propiedad raíz ha sido legalizada y pueda usarse como colateral.

Conclusión

21. Las perspectivas de superación de la pobreza en México son alentadoras, a pesar de que el nivel de crecimiento y empleo sostenido no se ha recuperado todo lo que sería deseable. Al menos entre 1996 y 2002 hay evidencia que los niveles de pobreza de capacidades y patrimonio disminuyeron en 43% y 25%, y la pobreza alimentaria en 45% (Székely, 2003). Sin embargo, estas reducciones corresponden

fundamentalmente a población rural bajo pobreza extrema beneficiaria del programa Oportunidades.

22. La tarea pendiente está en avanzar en la reducción de la pobreza urbana, no sólo en México sino en otros países de la región que ya experimentan tasas crecientes de urbanización. Esta tarea significa mejorar el nivel de productividad de las ciudades a través de inversiones en capital humano y físico. Un elemento adicional es que el país se encuentra en un momento en el que la proporción de población en edad de trabajar continuará creciendo más rápidamente que la población dependiente en edad escolar o en edad en retiro, que comenzó en el año 2000 y durará hasta el 2020, fenómeno que se evidenciará fundamentalmente en las áreas urbanas.
23. La capacidad fiscal y de gestión de las ciudades será clave reforzarse para ello. En particular, las grandes áreas metropolitanas por su escala deberían tender a ser más autosuficientes en cuanto a la generación de recursos propios acordes con su base territorial fiscal, y deberán explorar el diseño de mecanismos de presupuestos para proyectos cuyo derrame de beneficios es interjurisdiccional. En el caso de México, es claro que la gestión del área metropolitana de la Cd. de México debe ser bipartita con el Estado de México en materia de provisión de agua, transporte, manejo del uso del suelo y protección ambiental.
24. Para el resto de las ciudades del país, será una prioridad particular propugnar por reglas de asignación intersectorial e intercomunitaria de los recursos de transferencias que reciben del Fondo de Aportaciones para Infraestructura para los municipios (FAISM), ya que estos recursos representan en promedio un 20% de los ingresos totales de los municipios del país. En la actualidad estas asignaciones se deciden dentro de comités y consejos comunitarios o por los cabildos en forma ad-hoc.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Sustaining development for all: Expanding access to economic activity and social services*. Washington, D.C.
- Brakman, S., Garretsen, H., & van Marrewijk, C. (2001). *An introduction to geographical economics*. Cambridge University Press.
- Brakarz, J. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Garza, G. (Ed.) (1987). *El Atlas de la Ciudad de México*. El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal. México, D.F.
- Henderson, V.J. (1974). The sizes and types of cities, *American Economic Review*, 64-640-656. (1988) *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, Oxford Press, New York.
- Krugman, P.R. and R. Livas Elizondo (1996). Trade policy and third world metropolis, *Journal of Development Economics*, 49, 137-150.
- Negrete, M.E. and Salazar, H. (1986). *Zonas metropolitanas en México, 1980*. El Colegio de México, Vol. 1, Num. 1, Enero-Abril 1986. México, D.F.
- Rojas, E. (Ed.) (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Samaniego, N. (2005). "Instituciones para el mercado de trabajo un mundo en terrenos movedizos" *Revista UNAM*, No. 4 enero-abril 2005.
- Székely, M. (2003). "Es posible un México con menor pobreza y desigualdad" mimeo.
- World Bank (2005) "Urban Poverty in Mexico" Washington, D.C.

Anexo I. Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana (HABITAT)

I. Objetivo

El objetivo principal es apoyar los esfuerzos del Gobierno de México para enfrentar la pobreza en el país, mejorando las condiciones de vida de la población urbano-marginada.

Los objetivos específicos: (i) ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan la vulnerabilidad de los hogares enfatizando a grupos específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar); y (ii) aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano-marginales e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados.

Fecha de aprobación: 11/2004

Inicio de ejecución: 10/2005

A la fecha el 74% de los fondos han sido desembolsados y se estima que el Programa será ejecutado dentro del tiempo previsto.

II. Principales resultados (PPMR)

(a) *Desarrollo Comunitario y Social*

Cobertura:

- 59% de las ciudades y zonas identificadas; 43% de las zonas de atención prioritaria (ZAP). Dadas las condiciones de financiación del Programa esto implica que se han diseñado Planes Desarrollo Comunitarios en estas ciudades.
- El 3.1% de las ZAP cuenta con villas, estancias o casas de día.
- Mas de 10,990 niños son atendidos por el Programa
- El 24.5% de las ZAP cuenta con Centros de Desarrollo Comunitario
- El 16.4% de las ZAP tienen casas de oficio y escuelas-taller. Existen además, 47 centros especializados de atención a las víctimas de violencia doméstica.

(b) *Desarrollo urbano y prevención de Riesgos*

- 972.6 miles de metros lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad
- Se pavimentaron o rehabilitaron 4,841 metros cuadrados, lo cual supera los 2 millones anuales establecidos en el proyecto.

(c) *Ordenamiento Urbano*

- El 25% de las ciudades donde interviene Hábitat cuentan con planes de desarrollo urbano al final del primer año de ejecución; 50% al final del segundo y 75% al final del tercero.
- El 60% de las ciudades que participan han instalado Agencias de Desarrollo Hábitat después de un año de ejecución, 70% en el segundo año y 80% al final de la ejecución.

Anexo II. Programa del Centro de Sao Paulo

Problema: El deterioro urbano y social del Centro se basa en el abandono del mismo por las familias de altos y medios ingresos en busca de áreas de menor densidad; y a la ley de preservación de edificios y áreas históricas (calles, plazas, etc.) que no permitieron la renovación del área construida. Es por ello que desde los años 40 el Centro sufrió un deterioro resultante en: (i) *la desvalorización inmobiliaria y pérdida de población residente* a una tasa del 2.5% anual en los últimos 10 años²; (ii) *Cambios en el perfil económico y social*, a través de la sustitución de los negocios salientes por negocios de menor categoría, e informales (iii) *la degradación del ambiente urbano*, por la contaminación causada por el tránsito vehicular, las recurrentes inundaciones y la falta de un sistema adecuado de recolección de residuos sólidos; (iv) *Problemas de transporte y circulación* y (iv) la mala *percepción de todos los grupos sociales del Centro* como un lugar abandonado por el Estado, peligroso, marginal, carente de facilidades para el acceso, con poco significado cultural y pérdida de la función residencial.

Objetivo del Programa: Fomentar el desarrollo económico y social con diversidad del Área Central de Sao Paulo, dinamizando y creando condiciones de atracción y soporte de actividades compatibles con el centro metropolitano, y promocionando la rehabilitación urbanística y ambiental del área con inclusión social.

Solución propuesta:

Selección de la Empresa Municipal de Servicios Urbanos (EMURB) de São Paulo para implantar el programa de recuperación urbana. Dicha empresa contaba con experiencia en los tipos de intervenciones a ser financiadas y con capacidad legal para, en asociación con el sector privado, realizar emprendimientos inmobiliarios específicos, así como para ejecutar la variedad de componentes adicionales a ser contemplados en el Programa. Hasta el 2002 la EMURB tuvo a su cargo intervenciones urbanas en las cuales desarrollaba actividades pre-operacionales (proyecto, comercialización, obtención de aprobaciones, negociaciones empresariales y comunitarias, entre otras) como operacionales (adquisición de tierras, ejecución de obras, comercialización de los espacios, transferencia de los espacios destinados a programas sociales, etc.). A partir de 2003, esta Empresa concentró sus actividades en la ejecución del PROCENTRO. Dentro de la EMURB, la *Dirección de Obras* tiene a su cargo la contratación, administración y supervisión de obras públicas de naturalezas diversas por mandato del MSP. Mientras tanto, la responsabilidad de la ejecución del Programa recaerá en la *Dirección de Desarrollo* mediante una gerencia que se apoyará en una unidad administrativa financiera (UAF), una unidad técnica (UT), una unidad de seguimiento y evaluación (USE) y coordinaciones técnicas (CT) por cada área temática. Adicionalmente, será constituido un Grupo Técnico de la Agencia de Desarrollo del Centro (GTDC) responsable por las funciones de articulación con el sector privado e identificación de oportunidades de negocios.

Para buscar la sostenibilidad del proceso de rehabilitación del centro, se conformará en la EMURB el Consejo Ejecutivo AçãoCentro, con 10 representantes de los varios grupos

² Solo el 4% de la población vive en el Centro, contra el 33% que lo hacía en 1940

sociales representativos del centro, estableciendo un nexo entre la actividad estatal, privada y la ciudadanía que contribuya a la articulación y coordinación entre los actores públicos y privados. Este consejo tendrá, funciones de: (i) establecer directrices para el desarrollo de proyectos específicos, así como para su ejecución y mantenimiento; (ii) evaluar, opinar y monitorear proyectos que causan impacto urbano, funcional o social en el centro; y (iii) proponer cambios a la legislación urbanística que afectan al centro.

Asimismo, el esquema de ejecución del programa prevé la participación de los siguientes organismos subejecutores: **Secretaría Municipal de Planificación Urbana (SEMPLA)** para la elaboración e implantación de las propuestas de legislación urbanística; **Secretaría Municipal de Habitación (SEHAB)** para vivienda; **Secretarías Municipales de Asistencia Social (SAS), Desarrollo y Trabajo Solidario (SMDTS) y Seguridad Urbana (SMSU)** para tratar el tema de los ambulantes y la atención a grupos vulnerables; **Subprefectura de Sé**, encargada del desarrollo e implantación de instrumentos de gestión de operación y mantenimiento y parte de la recalificación del espacio público; **Secretaría de Gobierno (SG)**, la cual, a través de la empresa de capital mixto, *Anhembí Turismo y Eventos de la Ciudad* tendrá a su cargo la implantación de un Centro de Eventos y del Museo de la Ciudad; **Secretaría de Infraestructura Urbana (SIURB)** a cargo del control de inundaciones; **Secretaría Municipal de Transportes (SMT)** a cargo de la ejecución del componente de transporte y circulación; **Secretaría Municipal del Verde y Medio Ambiente (SVMA)** a cargo de la preparación e implantación del sistema de gestión ambiental del municipio (SGA); **Secretaría Municipal de Cultura (SMC)** bajo cuya responsabilidad serán ejecutados los proyectos de museos, rehabilitación de la biblioteca y recuperación de edificios emblemáticos; **Secretaría de Servicios y Obras (SSO)** responsable por la implantación de los proyectos del subcomponente de residuos sólidos; y la **Secretaría Municipal de Abastecimiento (SEMAB)** a cargo de la rehabilitación del mercado municipal.

Proyectos desarrollados: El programa financiará actividades en cuatro componentes interdependientes que responden a los ejes de la estrategia del municipio para la revitalización del Centro.

Componente 1: la reversión de la desvalorización inmobiliaria; incluye tres subcomponentes: (i) *elaboración de propuestas de legislación urbanística* que proveerán un entorno regulador estable para que inversionistas inmobiliarios entre en inversiones para uso residencial y no-residencial para el sector terciario; (ii) *intervenciones urbanísticas* estratégicas de recuperación de grandes áreas urbanas que serán inductoras del cambio de usos del centro; y (iii) *medidas para fomentar vivir en el Centro:* que incluirán, (i) la recuperación de edificios para uso residencial destinados a familias con ingresos medios bajos, mediante arrendamiento con opción de compra; (ii) establecimiento de perímetros de Rehabilitación Integrada del Hábitat, para el mejoramiento de manzanas en distritos deteriorados del área central; (iii) un Programa Piloto de Arrendamiento Social mediante la recuperación de edificios abandonados; (iv) asistencia a familias que viven en la calle para acceder a una solución habitacional permanente; (v) y un programa de estímulo a la demanda para familias pioneras interesadas en vivir en el centro.

(ii) la transformación del perfil económico; Comprende acciones de promoción del desarrollo económico local mediante la creación de incentivos para la renovación del tejido productivo y la atracción de empresas del sector terciario de alta tecnología. Serán financiados: (i) la creación del mecanismo de articulación e incentivos a la entrada del sector privado; (ii) y la regularización del comercio informal y atención a los grupos vulnerables.

(iii) la recuperación del ambiente urbano; Apoyando acciones de mejora de las funciones de mantenimiento de monumentos deteriorados, así como recalificación del espacio público y edificaciones. Serán financiadas acciones de: (i) gestión de operación y mantenimiento de equipamientos, (ii) recalificación del espacio público que incluye obras de recuperación de equipamientos, infraestructura urbana, áreas verdes, y el reordenamiento de calles comerciales especializadas; (iii) la recalificación de edificios para realizar reformas y recuperar edificios históricos; (iv) control de inundaciones como la construcción de galerías pluviales y reservorios; y (v) residuos sólidos como proyectos de reciclaje de escombros, selección de residuos y limpieza urbana.

(iv) la mejoría del transporte urbano y circulación; Apoyando la implantación de reformas al sistema de transporte público municipal y la ejecución de obras y adquisición de equipos. Se financiará: (i) fortalecimiento institucional que incluye estudios para la creación de los órganos de regulación del sistema integrado de transporte público; el fortalecimiento de la Compañía de Transporte Urbano de la Ciudad de S. Paulo (SPTRANS) para asumir sus nuevos roles; (ii) mejoras en circulación y accesibilidad; (iii) la construcción de infraestructura para las líneas estructurales y aproximaciones radiales al centro; y (iv) la operación de tránsito que incluye equipos electrónicos de control y monitoreo de tránsito, incluyendo semáforos inteligentes.

(v) Fortalecimiento institucional del municipio. Este componente fortalecerá la capacidad institucional del municipio complementando los componentes específicos del programa y financiará el fortalecimiento del sistema de planificación urbana del municipio así como la transferencia de órganos municipales al centro (i.e justicia).

Claves del Éxito:

- Intervención integral, atacando todos los frentes problemáticos simultáneamente: el deterioro del Centro con intervenciones sociales, institucionales y de infraestructura que impactaran individualmente y a escala global del Centro.
- Cambio de la legislación urbanística del Centro mediante la aprobación de nuevos planes directores de las subprefecturas de Sé y Mooca, acordes con la agenda establecida de recuperación del Centro.

Anexo IV. Centro Histórico de Quito

Problema: Al inicio del Programa el Centro histórico de Quito había sufrido un proceso de deterioro de al menos 40 años. El Patrimonio Histórico no había sido mantenido, el comercio informal invadía las calles, y todas las líneas de transporte público atravesaban el Centro, ocasionando congestión vehicular. Asimismo, no había espacios de estacionamiento, y la poca vivienda disponible era de baja calidad con altos índices de hacinamiento (desde la década del 50 el parque residencial del centro de Quito estaba bajo un régimen de control de alquileres). Finalmente existían problemas de higiene (falta de recolección de basura) y de drenaje pluvial (inundaciones tras lluvias). A inicios de los 90 el Centro había perdido sus funciones como residencia, centro de negocios, centro cultural y de esparcimiento, así como su atractivo turístico. Las causas de este deterioro fueron múltiples, pero entre ellas resaltaba la falta de acuerdo entre actores públicos y privados sobre qué hacer con el Centro, así como la imposibilidad del Municipio de Quito (MQ) para realizar una intervención integral desde su rol puramente público.

Objetivo del Programa: Fomentar la revitalización urbana, económica y social del Centro.

Solución propuesta: *Conformación del FONSAL (Fondo de Salvamento de patrimonio)*³ para financiar la restauración del patrimonio por un lado, y de la Empresa del Centro Histórico de Quito (ECH) por otro, esta última con el objetivo de desarrollar proyectos inmobiliarios demostrativos de rehabilitación de edificios patrimoniales en asociación con privados. El ECH se formó como una empresa de *capital mixto* con 10% aporte de una fundación privada y 90% del Municipio de Quito, lo que le permitió independizarse de la ley de contratación pública que limitaba la capacidad municipal de adquisición y enajenación de inmuebles y de asociación con el sector privado. Asimismo, permitió contratar directamente con el Estado o con entidades del sector público. El directorio de la ECH estaba compuesto por representantes del Municipio de Quito, del FONSAL (un total de 5) y representantes del sector privado (7).

Atribuciones de la ECH: (i) actuar como sociedad inmobiliaria privada, con la capacidad de asociarse con inversionistas privados, propietarios, promotores y cooperativas, (ii) capacidad de ejecutar obras por encargo del Municipio.

Proyectos desarrollados: (i) rehabilitación de la infraestructura (por mandato de la Municipalidad), (ii) mejoramiento del espacio público (por mandato de la Municipalidad), (iii) racionalización del comercio ambulante (por mandato de la Municipalidad)⁴, (iv) rehabilitación de edificios públicos e inversiones pioneras en rehabilitación y construcción, (v) ejecución de un programa de sostenibilidad social, que incluía desarrollo comunitario e iniciativas de seguridad ciudadana, (vi) promoción

³ El FONSAL se fondeaba independientemente con un % de los ingresos generados por actividades culturales de la ciudad, dando sustento público a la restauración de patrimonio.

⁴ Se establecieron mercados techados, con servicios sanitarios y guarderías en los extremos del Centro, descongestionando el Centro del mismo.

inmobiliaria de varios programas de vivienda solidaria, (vii) reorganización del tráfico vehicular y establecimiento de un tranvía para recorrer el Centro.

El *financiamiento* para estos proyectos provino de: (i) el Fondo de Salvamento del Patrimonio (FONSAL), (ii) el Presupuesto Municipal, (iii) el Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y (iii) Subsidios a la demanda del Ministerio de Vivienda del Gobierno Nacional.

La ECH asumió *diferentes roles* para facilitar los proyectos de rehabilitación innovadores: (i) *socio de privados* para el establecimiento de 2 centros comerciales en edificios patrimoniales, (ii) *operador inmobiliario* en proyectos pioneros (hotel Majestic), (iii) *Promotor inmobiliario tradicional* para vivienda de clase media y baja (rehabilitar viviendas municipales, vender usando programa de subsidios y crédito del sistema ecuatoriano de vivienda), (iv) *ejecutor de proyectos* por encargo de la municipalidad en obras de mejoramiento de espacio público, mejora de condiciones ambientales y (v) *constructor de estacionamientos* (que administra la empresa y que en la actualidad es la fuente de ingresos que financia a la ECH)

Claves del Éxito:

- Establecer un esquema institucional independiente de una administración específica.
- La existencia de propiedades municipales que fueron un activo para la ECH
- La flexibilidad operativa para entrar en diferentes esquemas de asociación con el sector privado y adaptarse a los cambios de condiciones del centro
- Intervención integral, atacando todos los frentes problemáticos simultáneamente: el deterioro del patrimonio, problemas de servicios, de falta de acceso, de hacinamiento, de falta de trabajo, de comercio de baja calidad, etc.

Lecciones aprendidas: La renovación de áreas centrales es un proceso lento, que requiere llegar a muchos acuerdos y que pasa por varias etapas. Al actuar como una empresa privada, la ECH ha sido más vulnerable a cambios macro que afectan el mercado inmobiliario que una iniciativa pública tradicional. La flexibilidad es un factor clave. Si bien inicialmente la ECH no pretendía ser socia en negocios inmobiliarios o desarrollador de vivienda popular, asumió esos roles ante la falta de interés del sector privado.

Anexo VI. La Experiencia del Bid en Programas de Mejoramiento de Barrios

El BID es en la actualidad la institución líder en el financiamiento de programas innovadores de mejoramiento integral de barrios en América Latina y el Caribe. Desde comienzos de los ochenta, y como resultado de lecciones aprendidas a lo largo de casi medio siglo de experiencia de asistencia a los países para reducir la pobreza y la desigualdad en las zonas urbanas, la institución ha financiado 23 de estos programas por un monto total aproximado de US\$ 2.640 millones.

Concepto

Los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios financiados por el BID se enmarcan dentro de una nueva generación de estrategias de enfrentamiento de la pobreza urbana. Estas se basan en intervenciones multisectoriales con la participación de los usuarios como componentes centrales del diseño, supervisión y mantenimiento de obras y servicios, y en la focalización territorial de los recursos.

Descripción

Las actividades comprenden:

- (i) Reorganización del espacio público y mejora en el acceso a los servicios urbanos;
- (ii) Ampliación de la base de activos mediante adjudicación de títulos de propiedad sobre la tierra y la vivienda;
- (iii) Fomento a la creación de oportunidades de generación de ingresos;
- (iv) Incorporación de programas sociales, educativos, sanitarios y recreativos; y
- (v) Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación institucional y comunitaria.

Beneficios

Los beneficios de estos programas son de carácter social, económico, urbanístico e institucional. Entre los **beneficios sociales** cabe mencionar: impacto efectivo en la superación de pobreza e integración (i.e. disminución de los indicadores de pobreza); reducción de la vulnerabilidad social de grupos en riesgo; mejoras en los indicadores de salud pública y seguridad; y fortalecimiento del capital social. Con respecto a los **impactos económicos**, los beneficios más destacables son: mayor eficiencia y eficacia en la asignación del gasto público; aumento del valor de activos a través de la valorización inmobiliaria; ampliación de oportunidades para la generación de nuevas actividades productivas e ingresos; y mayores opciones de acceso a crédito y al mercado formal de la vivienda. En lo que se refiere a los **beneficios de carácter urbanístico** cabe destacar: integración física y funcional de los asentamientos a la ciudad formal; mejoramiento de la calidad del hábitat urbano (disminución de externalidades negativas i.e contaminación ambiental, delincuencia y vulnerabilidad a desastres naturales); regularización y ampliación de servicios urbanos; y aumento de los niveles de calidad de vida en las ciudades. Finalmente, desde el punto de vista **institucional**, por su característica multisectorial estos programas promueven y fortalecen la creación de espacios de coordinación interinstitucional, tanto horizontal como vertical, a la vez que mejoran la capacidad de gestión que permitan ampliar y perfeccionar estas intervenciones.