

MERCADO & EMPRESAS

para servicios públicos

Año XVII N° 57 Revista para prestadores de servicios públicos

Nota central:

CÓMO GESTIONAR EL PATRIMONIO

Los desafíos del gobierno local
para capitalizar intereses en pugna





CÓMO GESTIONAR EL PATRIMONIO

Los desafíos del gobierno local para capitalizar intereses en pugna

El resguardo, la conservación y la valorización del patrimonio histórico y natural es una tarea compleja y, como tal, requiere de una gestión compleja.

Arq. Guillermo Tella
Lic. Alejandra Potocko

La intervención en áreas, edificios y centros de valor patrimonial permite recuperar dinámica económica e identidad cultural. Resulta ser una combinación de estrategias de preservación, conservación, valorización y recuperación; en distintos grados y con distintos objetivos. Estas estrategias están en función de las condiciones intrínsecas de cada lugar, de los actores que intervienen, de la capacidad técnica que se cuenta. Con lo cual, en todo proceso de patrimonialización, el gobierno local se plantea cómo capitalizar tales intereses en pugna.

Patrimonio se denomina al conjunto de bienes materiales tangibles e intangibles que una persona, sociedad o entidad posee. Existen de distinta índole: históricos, artísticos, culturales, científicos. El patrimonio histórico es aquel heredado de generaciones pasadas y forma parte de la memoria colectiva y de la identidad cultural.

Tal patrimonio requiere de una gestión dirigida a resguardarlo de aquellos intereses particulares que tienden a ponerlo en riesgo. En función de ello es responsabilidad del Estado dirigir procesos para su adecuada gestión, involucrando a la ciudadanía y al conjunto de actores que intervienen. En Argentina, la Ley 12655 de 1940 constituye el marco normativo que define al Patrimonio. Dicha Ley regula la creación de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y de Lugares Históricos, cuya responsabilidad es identificar y clasificar los monumentos históricos del país. Encontramos centros históricos en todas las ciudades argentinas y latinoamericanas. Casos particulares lo constituyen:

- Los centros históricos, en prácticamente todas las ciudades argentinas y latinoamericanas.
- Los edificios patrimoniales en áreas rurales, con antiguas casonas, palacetes, cascos de estancias y ruinas.
- Las áreas naturales objeto de patrimonialización, como aquellas declaradas "Patrimonio de la Humanidad" por la UNESCO.

Según cada caso se deberá preservar, conservar, valorizar o recuperar. Estas acciones deben entenderse como estrategias diferentes y versátiles para su resguardo. Preservar la identidad histórica y cultural de un centro histórico no implica convertirlo en "museo urbano". Conservar un área de valor patrimonial por su paisaje natural no implica necesariamente



Barrio Pelourinho, en Salvador de Bahía (Brasil)



El centro histórico de la ciudad de Córdoba

prohibir el desarrollo de nuevas actividades. Recuperar edificios históricos puede ser una acción en vano si no se consideran los usos futuros y posibles de esos edificios. Asimismo, poner en valor un área histórica a través de la atracción de población puede constituirse en una manera de recuperar su dinámica y su identidad. Es decir que la intervención en áreas, edificios y centros de valor patrimonial puede ser una combinación de estrategias de preservación, conservación, valorización y recuperación; en distintos grados y con distintos objetivos; según las condiciones intrínsecas de cada lugar, los actores que intervienen, los intereses en disputa, la capacidad técnica de quien dirige esos procesos.

El papel de los centros históricos

Comúnmente se denomina “centro histórico” al asentamiento urbano originario de una ciudad, de formación anterior a la expansión urbana que consolidó la ciudad que hoy conocemos. Alguna vez fue el todo de la ciudad; luego a través múltiples procesos que lo transformaron y que finalmente lo consolidaron como centro histórico, como reservorio de los orígenes de la ciudad.

En las ciudades de América Latina se pueden delimitar tres grandes momentos en el proceso de constitución de sus centros históricos que expresan su dinámica y su cualidad de objeto cambiante. No son -como se suelen considerar- espacios escenográficos que permanecieron estáticos por siglos; sino que -por el contrario- son lugares donde se expresan las relaciones que mantuvieron con su entorno y con el resto de la ciudad:

- un primer momento se inicia en sus orígenes y avanza hasta su consolidación como área central única en una matriz urbana de límites precisos. Aún sin considerarse centro histórico, cumple funciones de centro urbano: reúne actividades comerciales, administrativas, financieras y culturales.
- una segunda etapa se inicia hacia finales del siglo XIX y principios del XX; cuando las ciudades atraviesan procesos de expansión que marcan una diferencia entre el centro y el resto de la ciudad.
- en un tercer momento, que continúa con su proceso de crecimiento, la ciudad experimenta el nacimiento de nuevas centralidades que compiten con el centro urbano tradicional, llevando a dos posibles situaciones: centralidad com-

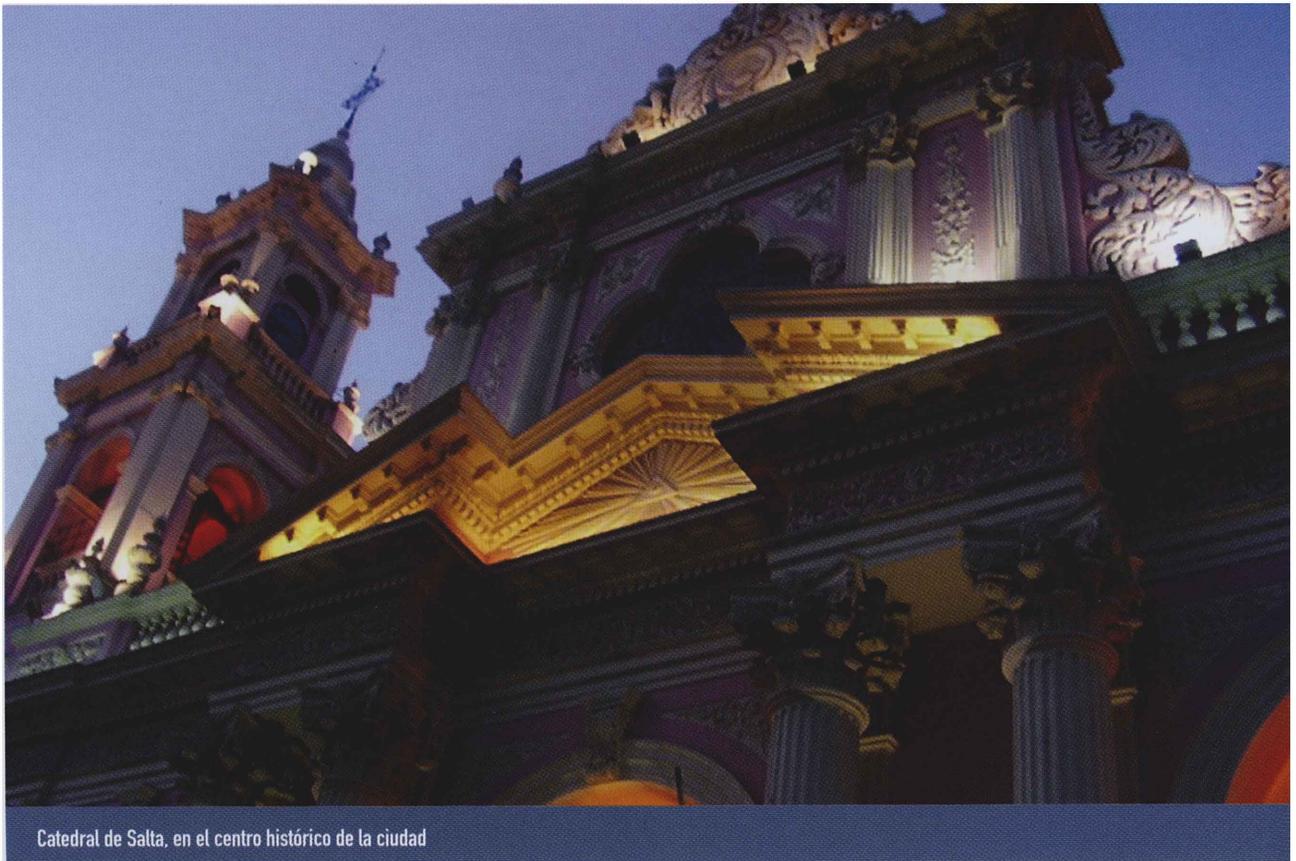
partida entre un nuevo centro y el anterior, o la “periferización” de éste último. En este caso, el “viejo” centro entra en crisis, sucumbe y decae en su condición de centralidad; y esa crisis define su nacimiento como centro histórico.

En las últimas décadas las ciudades han experimentado nuevos procesos de desarrollo. Por una parte, la expansión en la periferia, mediante la reproducción de dos formas de ocupación del suelo: las urbanizaciones cerradas y los asentamientos informales. Por otra, la cualificación de los centros, un proceso de retorno a la ciudad construida en donde los elementos patrimoniales, identitarios e históricos asumen un rol vital en la dinámica urbana. Estos centros cumplen hoy con una doble funcionalidad:

- concentran actividades características de su centralidad urbana en términos económicos, con actividades financieras, políticas, de servicios y administración;
- constituyen espacios de representación de la vida cultural, formadora de la memoria colectiva y del sentido de pertenencia de sus habitantes.

Esta dialéctica les confiere una participación importante en el desarrollo del turismo y en la atracción de actividades recreativas, culturales y comerciales. Una nueva centralidad urbana se plantea en clara tensión con el centro histórico, generando una disputa que, en ausencia de políticas públicas adecuadas, termina erosionando su capacidad de centro para museificarse, expulsando a su población, tugurizándose y perdiendo actividades. En los procesos de recambio social que sufren los centros históricos es posible reconocer dos situaciones antagónicas:

- La primera consiste en la tugurización, que es su ocupación por los estratos sociales más bajos, y la consecuente estigmatización del lugar, como espacio desagradable, inseguro y degradado. Esto se produce debido al vaciamiento de los centros históricos, por el traslado de sus anteriores residentes a otros lugares de la ciudad, o por el efecto expulsor de población que frecuentemente genera la normativa restrictiva, haciendo de los centros históricos lugares menos atractivos para sus residentes.
- Un segundo proceso de recambio social lo constituye la “gentrificación”, que refiere a la expulsión de población de menores recursos para la promoción de inversiones y para la residencia de los sectores poblacionales de mayor nivel socio-económico.



Catedral de Salta, en el centro histórico de la ciudad

El Centro Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, según explica el Arq. Luis Grossman, atravesó un primer proceso de vaciamiento y posterior ocupación de grandes viviendas patricias, constituyéndose en casas de inquilinato o conventillos; y un posterior proceso de restauración y puesta en valor. Actualmente posee una fuerte actividad comercial y de servicios asociada con el esparcimiento y el turismo, residencias (en San Telmo y Montserrat habitan cerca de 120 mil personas) y gran cantidad de edificios de valor patrimonial. Debido a ese perfil orientado al turismo, con la construcción de hoteles, restaurantes y complejos de esparcimiento, el desafío que atraviesa es evitar su nuevo vaciamiento: corre el riesgo de perder su residencialidad y convertirse en un área que funcione sólo en horas del día o los fines de semana.

Lo que atrae al turismo crea una situación inmobiliaria en la cual los predios empiezan a subir de valor y los financistas que buscan construir hoteles-boutique o conjuntos de esparcimiento gastronómico, pagan a los ocupantes para que se vayan del lugar y cambian el destino de los predios y de los edificios. Esto, además de reducir su residencialidad, expulsa a las familias de menores ingresos, es decir, se gentrifica.

El papel de los edificios históricos

Los edificios de valor histórico y cultural se encuentran en las áreas fundacionales de ciudades y pueblos, o dispersos en ellos, por fuera de los cascos históricos. En ese caso, la gestión del patrimonio se realiza en función de la identificación y catalogación de ese patrimonio edilicio, que es habitualmente objeto de una normativa que busca conservarlo, preservarlo y/o ponerlo en valor; sea de dominio público o de dominio privado.

En el primer caso, la legislación de diferentes niveles de gobierno define qué edificios son de valor patrimonial y asimismo cuál es el grado de preservación que los afecta. La Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos cataloga los edificios y -en concurrencia con las autoridades respectivas- ejerce su custodia y promueve su conservación. Aunque se superpongan con los catalogados a nivel local, es tal Comisión que los contiene.

En la Ciudad de Buenos Aires -además de la normativa que afecta a las Áreas de Protección Histórica, definidas por el Código de Planeamiento Urbano- la ampliación de la Ley 2548 (conocida como la Ley "50 años") define el procedimiento de Promoción Especial de Protección Patrimonial (PEPP). Allí se dictamina que todos aquellos edificios cuyos planos hayan sido registrados antes del 31 de diciembre de 1941 o cuyo año de construcción haya sido anterior a esa fecha, serán objeto de una protección preventiva, mediante la cual toda intervención en ellos deberá ser previamente puesta a consideración del Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales.

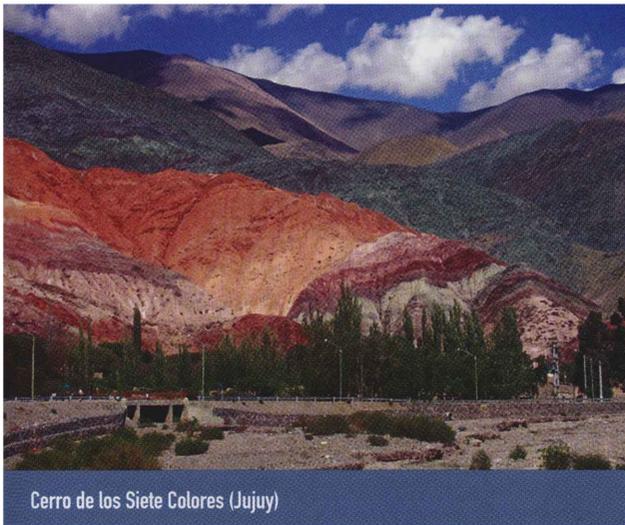
El papel de las áreas naturales

En Argentina existen ocho sitios declarados como "Patrimonio de la Humanidad" por la UNESCO: la Quebrada de Humahuaca en Jujuy; la Cueva de las Manos, la Manzana y Estancias Jesuíticas en Córdoba; y las ruinas de las misiones jesuíticas guaraníes en Misiones, son considerados patrimonio cultural; mientras que los Glaciares, el Parque Nacional Iguazú, la Península de Valdés y los Parques Naturales de Ischigualasto y Talampaya son considerados patrimonio natural.



El mítico Teatro Colón de la Ciudad de Buenos Aires tiene prevista su próxima reapertura, luego de una década de iniciada su restauración. El Plan de puesta en valor es completo y con especial cuidado en la acústica de sus salas. Paralizaciones de obra, demoras, acusaciones, falta de presupuesto y cambios de proyecto, producto de vaivenes políticos y por la misma envergadura de la obra, fueron los principales desafíos que debió afrontar.

Si bien inicialmente se preveía la remodelación de algunos sectores, en marzo de 2008 se decidió encarar la restauración de la totalidad del edificio. Para ello se creó la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) del Teatro Colón, responsable de concentrar todos los esfuerzos de las obras en marcha. Esta UPE constituye un órgano que actúa como instrumento capaz de gestionar la obra de forma integral y coordinada la regulación administrativa, el control presupuestario y la dirección de las obras.



Cerro de los Siete Colores (Jujuy)

Las declaratorias de la UNESCO han configurado un cuerpo normativo y territorial de “monumentos” y “lugares históricos”, de “paisaje protegido”, la regulación de actividades turísticas y culturales, normas de edificación y ocupación del suelo, etc.; con los objetivos de preservar y dar a conocer esos sitios de valor para la herencia común de la humanidad. Y en ellos se destaca su valor excepcional desde el punto de vista histórico, cultural o natural; y están sujetos -a partir de su patrimonialización- a un régimen jurídico específico de protección y conservación.

Gestión del patrimonio histórico y natural

La gestión del patrimonio es tarea fundamental de los organismos estatales. Se inicia con la identificación y reconocimiento

del objeto a ser gestionado como patrimonio. Mediante la acción pública y la legislación le otorgan un marco institucional para ser objetos de preservación. Sin dudas es una acción de gran visibilidad política. Considerada una estrategia de conceptualización del territorio y de los bienes intangibles de la sociedad, es necesario repasar sus fundamentos, las dinámicas que genera en el territorio, la economía y las significaciones culturales, a fin de disuadir las tensiones que pudiera provocar sobre las prácticas sociales y sobre el desarrollo local.

La gestión del patrimonio lleva implícita la disputa de variados intereses, en representación de los múltiples actores que intervienen: el Estado, las organizaciones sociales, el sector privado. El desafío de la gestión y la normativa es, entonces, mediar y priorizar el bien común para resguardo de los valores patrimoniales. El debate que se despliega en torno al proceso de patrimonialización reside entonces en la mercantilización de sus valores.

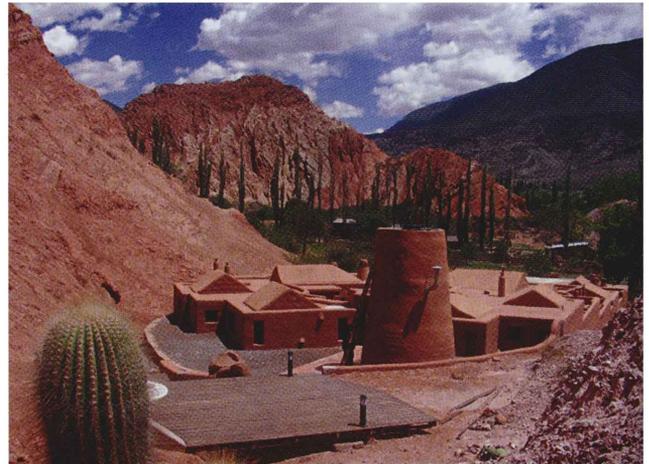
La valorización de los elementos patrimoniales es un punto de partida para atraer al denominado “turismo cultural”, que ha adquirido un impulso sin precedentes. Más aún, suele suceder que el turismo cultural sea quien fomente la revalorización y recuperación de los elementos culturales de un área determinada. No obstante, así como el interés natural y cultural promueve la actividad del turismo, la operatoria jurídica de la patrimonialización les confiere valores económicos, susceptibles de apropiación y circulación en el mercado.

Su mercantilización puede ser percibida por las comunidades locales como un proceso de expropiación de su valor cultural; precisamente al contrario de lo pretendido por una gestión sustentable del patrimonio. En la Quebrada de Humahu-

ca, por ejemplo, sus pueblos originarios han denunciado la multiplicación de complejos hoteleros y la venta indiscriminada de tierra; en desmedro del desarrollo de las actividades productivas de las comunidades locales. En este marco, un primer desafío consiste en evitar que el único objetivo sea la promoción turística. En otras palabras, debe existir un equilibrio sustentable en el cual el turismo promocióne sin contraponerse a los supuestos del desarrollo local, entendiendo a su población como el principal depositario de su cultura y al resguardo de sus intereses como un producto de consumo para el turismo. Es decir, haciendo del turismo y del desarrollo local dos factores de una misma fórmula. En esa línea, el Arq. Marcelo Magadan plantea que desde el gobierno local se apunta al turismo como una de las fuentes de ingresos más importantes para la ciudad. Considera asimismo que debiera destinarse una parte de recaudado en concepto de impuestos y tasas al sostenimiento y conservación del patrimonio arquitectónico, en tanto recurso turístico. En otro orden, desde una mirada antropológica se pone énfasis sobre el proceso de construcción social del patrimonio. Implica suponer que la historicidad es un hecho consustancial a los elementos patrimoniales históricos: no están determinados por una idea final, sino calificados por un proceso acumulativo de valores. Con lo cual, todo patrimonio, aunque sea histórico, nunca está estático.

Un segundo desafío es, entonces, recuperar y valorizar el pasado, integrándolo al presente. Ello supone sobreponerse a las visiones monumentalistas que tienden a intervenir en los edificios y áreas históricas como objeto de restauración bajo normas generales de conservación. La gestión del patrimonio debe ser direccionada hacia la sustentabilidad. Implica hacer uso del objeto hoy, sin poner en riesgo la posibilidad de heredarlo a las generaciones futuras. Ello implica darle proyección hacia el futuro sin desentender su pasado ni su presente. Asumir esta aparente contradicción temporal es uno de los máximos desafíos de la gestión del patrimonio y radica en el modelo adoptado.

El modelo de gestión del Centro Histórico de Quito es un referente para otras ciudades latinoamericanas, por la magnitud de las intervenciones, las inversiones realizadas sostenidamente durante más de veinte años, la cooperación internacional, el fuerte liderazgo de la administración pública local y el diseño y puesta en marcha de un plan integral para su recuperación.



La arquitectura propia de Purmamarca (Jujuy)

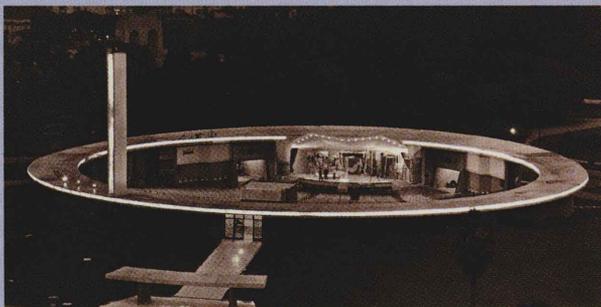
Según explica Fernando Carrión, los centros históricos concentran la mayor carga de valores simbólicos de una ciudad y cuenta con innumerables monumentos singulares, civiles, religiosos, públicos y privados. Su extensión -con 320 hectáreas de superficie, el más grande de América Latina-, su monumentalidad y riqueza cultural son incomparables. Fue declarado Patrimonio de la Humanidad en 1978 por la UNESCO.

Como muchos centros históricos, enfrentó la problemática de la concentración de la pobreza social y el deterioro de la calidad de vida de su población residente. Se manifestó en espacios tugurizados y edificios deteriorados, la reproducción de la irregularidad, la inseguridad y la degradación del espacio público, así como la pérdida del imaginario de su origen histórico.

En 1988 el Municipio de Quito emprendió la ardua tarea de revertir la tendencia a su deterioro, a través de acciones múltiples y coordinadas, diseñando en primera instancia un Plan Maestro del Centro Histórico. Los lineamientos definidos buscaron mejorar y ordenar la estructura urbana, rehabilitar el parque edilicio, promocionar el empleo, la capacitación y el turismo, así como preservar la memoria histórica.

A través de la creación de mecanismos de financiamiento, la ampliación de la cooperación internacional y el fortalecimiento institucional, se logró una actuación estratégica y sustentable. Vale destacar la creación de un marco institucional que

UN PROYECTO DE "REARQUITECTURA" EN PORTO ALEGRE



El Auditorio Araujo Vianna, en el Parque Farroupilha de Porto Alegre (Brasil), es una obra representativa de la Arquitectura Moderna del sur del país. Fue declarado patrimonio histórico por el gobierno local.

Su primera reconstrucción y puesta en valor la realizó Carlos M. Fayet y Moacir Moojen Marques en 1958 y es actualmente objeto de "rearquitectura" a cargo del Arq. Sergio Marques.



generó una instancia de planificación (Dirección de Planificación), una de financiamiento (FONSAL), de decisión política (Comisión Especial del Concejo Municipal), de gestión (Administración Zonal), así como la Empresa del Centro Histórico de Quito, para la gestión de los recursos económicos de la cooperación internacional.

Los objetivos de una gestión del patrimonio

Mediante la creación de mecanismos de financiamiento, de cooperación y de fortalecimiento institucional, es posible alcanzar una actuación estratégica y sustentable. En este contexto, los objetivos de la gestión del patrimonio deberían ser los siguientes:

- Otorgar valor a los elementos naturales y culturales, recuperándolos para la sociedad que los construye y valora como acervo de la historia y como parte de la memoria colectiva.
- Generar y fomentar bienes tangibles e intangibles que promuevan el desarrollo local, la generación de empleo, la atracción del turismo y el impulso a actividades culturales.
- Plantear la gestión del patrimonio como un proceso de su desarrollo sustentable, incorporando una mirada holística en la que totalidad sea más compleja que la suma de las partes.

En tal sentido, debe destacarse la inconveniencia de utilizar los casos exitosos como modelos ideales, como fórmulas extrapolables o replicables, sin dirigir un proceso de planificación a medida para cada caso. Se manifiesta así la necesidad de un diagnóstico como primer paso para conocer qué y

cómo se valora, cuáles son los procesos mediante los cuales se incorpora identidad al colectivo social, qué es reivindicado como patrimonio, cuáles son sus problemáticas, las amenazas y desafíos que enfrenta.

Para el Arq. Nelson Inda, debemos conocer lo que hemos recibido para otorgarle valor y agregarle aquél que nuestra generación le ofrece al porvenir. A partir de este proceso se podrán definir los objetivos a perseguir y diseñar una estrategia racional para su concreción. La planificación es entonces una herramienta fundamental.

En la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección General de Casco Histórico lleva adelante la ejecución un Plan de Manejo que tiene el propósito de mejorar la calidad urbana para garantizar una mayor residencialización de sus barrios, poner en valor su arquitectura para resguardar su historia y elementos identitarios, y proteger los bienes arqueológicos.

En ese sentido, el Arq. Luis Grossman -como responsable de tal área de gobierno- sostiene que una acción primordial es mejorar la infraestructura: desagües pluviales, conexiones eléctricas, las de comunicaciones; todo lo que hace a la vida contemporánea debe de estar garantizado y en buen estado; no se debe dejar envejecer al barrio.

Asimismo, se interviene en el mejoramiento del espacio público y en la recuperación de edificios de valor histórico. Un ejemplo es la próxima recuperación del Edificio Ex-Padelaí, donde funcionará el Centro Cultural de España. Otro lo es la intervención arqueológica del "Zanjón de Granados".

Continúa en pág. 44



Montevideo - Ciudad vieja -

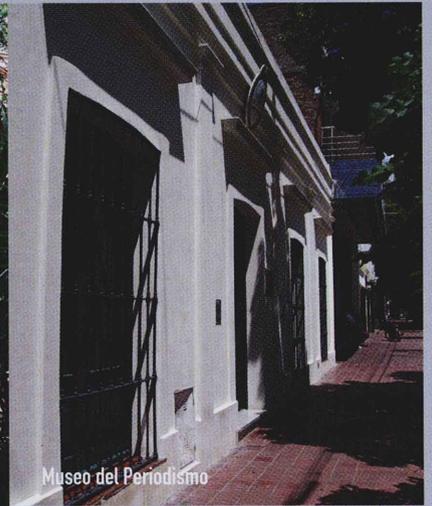


Montevideo - Palacio Salvo -

GESTIÓN DEL PATRIMONIO EN CIUDADES INTERMEDIAS



Quinta Jovita



Museo del Periodismo

La gestión del patrimonio en las ciudades de Capilla del Señor y Zárate constituyen valiosas experiencias en la escala de ciudades intermedias. El modelo de gestión y control en el tiempo fue posible a través de la implementación de instrumentos específicos. Según explican las arquitectas Silvia Irene Baccino y María Luisa Sorolla, en 1994 un sector del área urbana de Capilla del Señor fue declarado "Bien de Interés Histórico Nacional" por Decreto 1648, previa Declaratoria de Interés Municipal. Desde 1996 las autoridades locales llevan adelante un amplio programa para la protección y rehabilitación del patrimonio construido en ese sector.

En el caso de Zárate, la catalogación se trabajó desde el concepto de "Zonas de Protección Patrimonial", distinguiéndose cuatro en correspondencia con el casco fundacional, el sector del puerto y las barrancas, con el objetivo de preservar las características del tejido urbano original y los ejemplos más significativos a nivel histórico y arquitectónico. Para la gestión de estas áreas urbanas se relevaron y catalogaron los edificios y sitios sujetos a protección, se creó una "Comisión Municipal de Preservación", se delimitaron las Zonas de Protección Patrimonial, acorde a la formulación del Código de Planeamiento Urbano, donde se incluyó un apartado especial destinado a reglamentar la actuación sobre esas zonas. Simultáneamente, se llevaron adelante tareas de concientización y difusión en la comunidad local. Baccino y Sorolla coinciden en que -como en toda área patrimonial- la disputa de intereses se manifiesta en la inserción de una obra nueva en un contexto patrimonial, en la nueva limitación que establecen las normas en relación a la no demolición de bienes catalogados y su intervención condicionada a pautas emanadas de la Comisión Municipal de Preservación.

En la actualidad, las Comisiones de Patrimonio continúan asesorando a los propietarios sobre las intervenciones convenientes de efectuar en los inmuebles catalogados y, al mismo tiempo, intervienen en proyectos de puesta en valor de edificios públicos patrimoniales. Ejemplos de ello lo constituyen el trabajo realizado en Zárate en la Quinta Jovita -donada a la Municipalidad y actual Sede del Museo Histórico de Zárate-; y en Capilla del Señor, el Museo del Periodismo Bonaerense.



En el caso de la Ciudad de Montevideo, el Plan de Ordenamiento considera que todo el territorio departamental -tanto áreas urbanas como rurales- es objeto de preservación. Para el Arq. Nelson Inda, las generaciones pasadas nos legaron una ciudad y un ámbito rural complementario, cuya historicidad y calidades son hoy indiscutibles; y nuestra generación tiene el deber y la obligación de revalorizar ese territorio cultivado por nuestros antepasados.

El principal criterio aplicado sobre el patrimonio en el marco del Plan es la actuación por "Áreas Caracterizadas"; definidas por su homogeneidad y por su vulnerabilidad ante las presiones inmobiliarias. Son así entendidas como "Áreas Patrimoniales" ó "Áreas Conflictivas". Existen cinco áreas definidas por el Plan: Ciudad Vieja, Pocitos Viejo, Prado, Carrasco-Punta Gorda y el Área Rural, sobre la cual se aplican los mismos mecanismos de conservación. Se delimitan polígonos dentro de los cuales una Comisión Técnica se aboca a aprobar formalmente toda intervención.

Claramente cada actor conoce, interpreta y analiza al patrimonio desde sus propias lógicas e intereses; con lo cual la articulación entre actores es una tarea delicada que requiere de un proceso que permita arribar a consensos sobre los lineamientos y los modelos de la gestión. Talleres, grupos de trabajo, audiencias y consultas son algunas herramientas para poner a consideración de las distintas miradas sobre el patrimonio. El Arq. Sergio Marques identifica a los siguientes:

- los agentes inmobiliarios: arraigados al mercado inmobiliario, representan la principal fuente de inversión en el territorio y tienden a ser insensibles a soluciones arquitectónicas innovadoras para la preservación del patrimonio histórico;

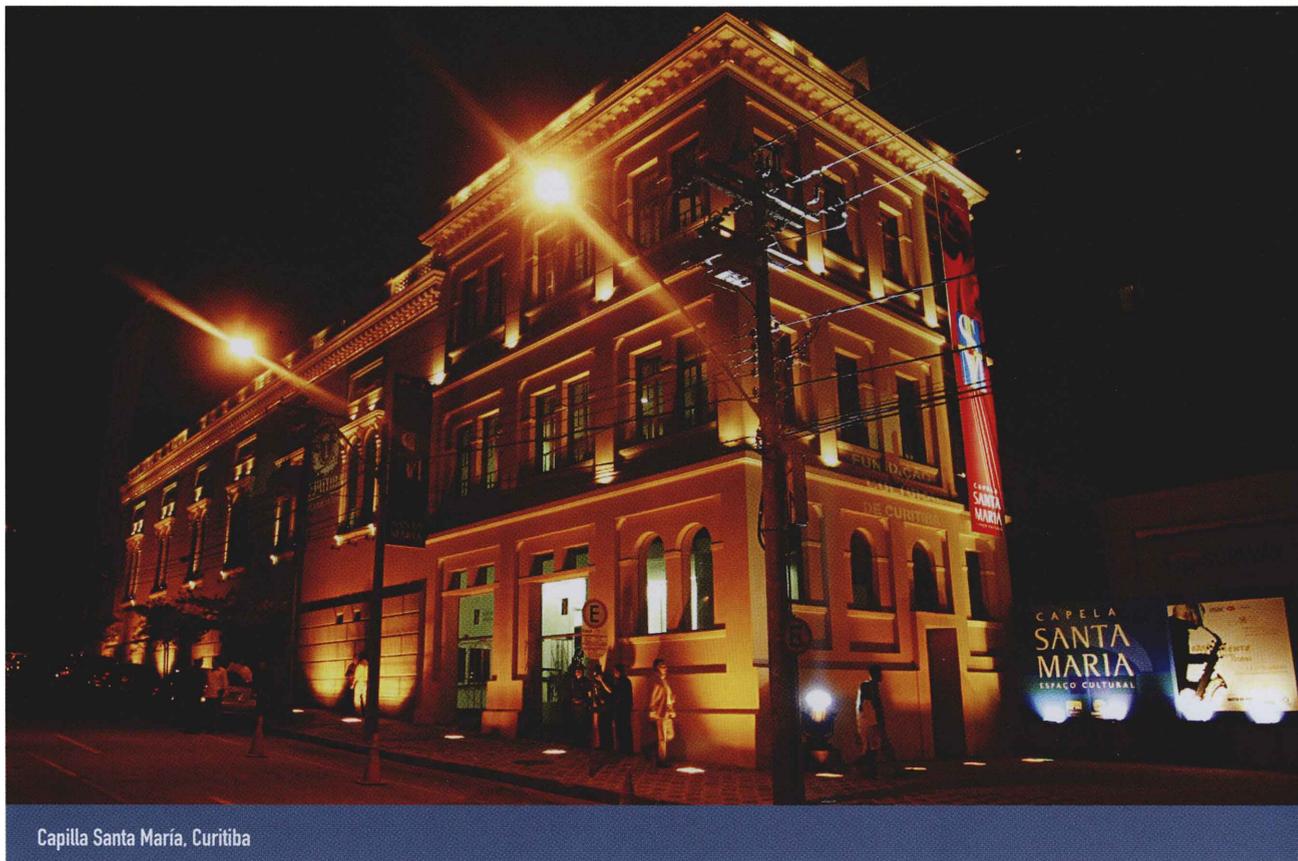
- los propietarios: son circunstanciales a su interés personal, aunque pocas veces resultan compensados por la preservación de sus inmuebles en resguardo del interés público;
- el Estado: es el organismo de control de los indicadores urbanos que regulan la preservación y planifican su gestión.

Los instrumentos de gestión del patrimonio

El primer grupo de instrumentos de gestión del patrimonio es el normativo. La patrimonialización lleva implícita la legislación, que pone claros límites, obligaciones y derechos sobre el uso y goce de aquellos elementos patrimoniales. Las jerarquías de catalogación y el régimen de protección varían de caso a caso, dependiendo del elemento del que se trate, su estado de conservación, la importancia que represente para la sociedad y, finalmente, de la voluntad política. Por otra parte, muchas ciudades han implementado instrumentos financieros a fin de inducir prácticas tendientes a la preservación, la recuperación y puesta en valor del patrimonio; o para recaudar impuestos para la intervención pública, o a fin de captar las plusvalías generadas por ésta.

Finalmente, tanto los instrumentos normativos como los financieros deben estar enmarcados en una estrategia a abordar para cada área o edificio de valor patrimonial. Los lineamientos, objetivos y estrategias de intervención surgen de la aplicación de herramientas de la planificación: aquellas que permiten conducir un proceso de toma de decisiones orientado a la concreción de un modelo de ciudad.

En el centro histórico de la Ciudad de Porto Alegre, Sergio Marques sostiene que las acciones de planeamiento urbano



Capilla Santa María, Curitiba

han sido sistemáticamente confundidas con acciones autoritarias y tecnocráticas, con un preconceito en relación al papel del proyecto como herramienta de gestión del territorio. En la imperante búsqueda de democratizar todas las decisiones, los equipos técnicos perdieron fuerza y expresión en el escenario urbano.

En el caso de Montevideo, la ordenanza general de alturas desde 1947 permitía la sustitución indiscriminada de cualquier edificio, alentando una posibilidad de edificar alrededor de 27 metros en toda la ciudad. Asimismo, la Ley de Propiedad Horizontal y una "cultura de la demolición" como signo de progreso, malformaron una ciudad que en los '90 apostaba al edificio en altura como modo de proyectarse al futuro. A partir de esta situación, la política de gestión del patrimonio aplica un instrumento específico de "Preservación Invisible" en el territorio que no forma parte de las "Áreas Caracterizadas".

Tal como explica Nelson Inda, la herramienta fundamental ha sido el manejo de la altura de la edificación y sus complementos, que permitió reducir las potencialidades constructivas de amplias zonas con calidades paisajísticas, urbanas y arquitectónicas relevantes: genéricamente consiste en un límite a la altura de edificación en 9 metros, lo cual desalienta la sustitución indiscriminada. Con todo, algunas áreas céntricas o con tendencia a la densificación -por ser áreas bien servidas de infraestructura urbana y servicios de transporte- reciben un tratamiento normativo diferente, pudiendo sobrepasar ese plano límite. Asegura que innumerables zonas de Montevideo han acrecentado sus calidades y sus valores inmobiliarios, favorecidos por esta "preservación invisible".

En Curitiba, ciudad capital del Estado de Paraná (Brasil), desde el Plan Director de 1970 se pone especial énfasis de las acciones municipales sobre el patrimonio edificado de la ciudad; a través de la normativa de zonificación, uso y ocupación del suelo utilizada como mecanismo de planificación.

Según explica la Arq. Ana Lucía Ciffoni, miembro del Instituto de Planificación e Investigación Urbana de la Ciudad de Curitiba (IPPUC), la actual legislación sobre el uso del suelo, aprobada en 2000, establece un sector histórico tradicional -ampliado respecto de la delimitación anterior de 1971-, objeto de una regulación específica para su protección. A éste se suman otros polígonos de interés patrimonial, conforme a la realización de estudios que permitieron declararlos como tales. Tal es el caso del Sector Especial Eje Barão-Riachuelo y el de Preservación Del Paisaje Ferroviario en torno a la antigua estación de tren. A través de la actuación del IPPUC se clasificaron los inmuebles de valor cultural, las llamadas "Unidades de Interés de Preservación" (UIP), sobre los cuales es posible aplicar una serie de instrumentos de protección e incentivo a la preservación de los bienes patrimoniales, también aplicables a los polígonos de interés patrimonial.

La Arq. Ciffoni explica que entre esos instrumentos se encuentran los "Incentivos Constructivos" -instituidos en Curitiba en 1982, antecedendo las directrices nacionales de política urbana que establece desde 2001 el Estatuto de las Ciudades-, que son estímulos fiscales por reducción del impuesto territorial urbano, y la transferencia de tributos para subsidiar proyectos de valor cultural. En el primer caso, de Incentivos Constructivos, el beneficio consiste en la autorización para edificar por encima de los límites previstos por la legislación.

Ese incentivo puede ser utilizado sobre los lotes que contienen la edificación de valor cultural y cuyas dimensiones permiten compatibilizar una edificación nueva con aquella a preservar; o en los casos en que tengan restricciones para construir, puede ser transferido para otro inmueble. De ese modo, el propietario obtiene autorización del municipio para vender el potencial constructivo de la UIP y con eso viabilizar recursos para obras de restauración. Aquel potencial de edificación es posible de ser transferido a áreas estratégicas previamente delimitadas, donde el aumento de índices constructivos tiene el objetivo de acompañar y estimular las dinámicas urbanas. Con estos conceptos, fue posible la restauración de la Catedral Basílica de Curitiba, la Capilla Santa María, el edificio central de la Universidad Federal de Paraná, entre otros edificios de excepcional valor cultural para la ciudad.

Por otra parte, el incentivo fiscal consiste en una reducción del impuesto territorial urbano (inmobiliario) con el fin de atraer la inversión de los propietarios de inmuebles históricos en la preservación de esos bienes. Ciffoni aclara que el porcentaje de reducción del impuesto se define por las condiciones de conservación y uso del inmueble.

La Ley Municipal de Incentivo a la Cultura es un instrumento más utilizado para la preservación del patrimonio cultural, sea por intermedio del Patronato Subsidiado como por el Fondo Municipal de Cultura. El Patronato Subsidiado posibilita que los contribuyentes realicen la transferencia de parte de los tributos municipales para el patrocinio de proyectos culturales. Ese beneficio ha posibilitado la restauración de inmuebles de gran importancia para la ciudad, en especial edificios religiosos. Por otra parte, el Fondo Municipal de Cultura permite lanzar pliegos para la ejecución de obras de restauración, como también para el desarrollo de proyectos de investigación e inventarios que traten de la dimensión material e inmaterial del patrimonio cultural.

El caso de la gestión del Centro Histórico de La Habana también es emblemático. La recuperación del viejo centro, fundado en 1519, está a cargo de la Oficina del Historiador, destinada especialmente a la recuperación del patrimonio arquitectónico y urbanístico de esa ciudad, y a la puesta en marcha de planes sociales a fin de mejorar las condiciones de vida para su población. Declarado Monumento Nacional y Patrimonio Cultural de la Humanidad, inició en la década del '80 la intensa tarea de su recuperación. El accionar del ente encargado fue promocionado económicamente por el Gobierno Nacional.

En 1990, sin embargo, por dificultades presupuestarias el apoyo económico fue recortado. Para afrontar la difícil responsabilidad de recuperar y poner en valor el Centro Histórico sin fondos económicos suficientes, mediante Decreto Ley 143 se le otorgó a la Oficina del Historiador una figura legal que le permite autofinanciar su accionar y planificar el territorio en la declarada "Zona Priorizada para la Conservación" del Centro Histórico de La Habana. Los ingresos provenientes del cobro de impuestos a empresas productivas y trabajadores cuentapropistas en el territorio, de servicios culturales y de la explotación del turismo, son destinados a la recuperación del patrimonio en función de los lineamientos establecidos por el Plan Especial de Rehabilitación Integral. En un caso, la Oficina



Largo da Ordem, Centro Histórico de Curitiba

LA TRANSFERENCIA DE POTENCIAL CONSTRUCTIVO

Para el conjunto de la sociedad y para la ciudad en sí misma, catalogar un edificio por su valor patrimonial y "congelarlo" en el sentido de evitar su demolición y/o modificación es una acción positiva de la gestión del patrimonio. Para el propietario, en cambio, puede significar un perjuicio, dado que no puede aprovechar la capacidad máxima constructiva de la zona ni puede modificar su propiedad para agregarle valor.

En función de compensar los problemas de inequidad derivados en la asignación de capacidad constructiva, se ideó un mecanismo que consiste en transferir un "potencial constructivo", "potencial de desarrollo", "FOT virtual" o "m² virtuales", de un edificio de valor patrimonial a otro edificio o área de la ciudad. Si bien existe gran cantidad de variantes a aplicar, en principio puede distinguirse dos:

- La primera consiste en delimitar un polígono receptor del potencial constructivo donde adicionalmente se encuentran los edificios objeto de preservación. Este instrumento permite compensar en un polígono delimitado el potencial no utilizado por unos propietarios, para ser utilizado por otros; de modo de alcanzar la intensidad de ocupación prevista para esa área y optimizar el uso de la infraestructura urbana. Conlleva la desventaja de producir una morfología del tejido dentada, con irregularidades en las alturas de las edificaciones.
- La otra consiste en la transferencia de potencial constructivo entre polígonos: el emisor y el receptor. Este esquema lleva implícito la voluntad de promover el desarrollo de otra zona de la ciudad. Asimismo, existen variantes en cuanto al modo de recaudación y la gestión de los fondos generados. A modo de ejemplo, el Estado puede comprar ese potencial constructivo sobrante y venderlo a las empresas constructoras, o colocarlo en el mercado de valores; administrarlo a través de una comisión creada para tal fin, o una empresa público-privada.

del Historiador creó la Compañía Habaguanex S.A., dedicada a la estructuración de la actividad turística y hotelera de la zona, con el objetivo de recaudar fondos para emplearlos en las tareas de restauración. Otro caso es el de la Inmobiliaria Fénix, también creada bajo la órbita de la Oficina del Historiador, dedicada a la rehabilitación de antiguos edificios para colocar departamentos en el negocio de la renta. Lo recaudado retroalimenta a la Oficina, permitiéndole mejorar su eficiencia en la conservación del centro histórico.

Los planes sociales, por su parte, se orientan a la rehabilitación y puesta en funcionamiento de equipamiento social y comunitario, como escuelas, hospitales, hogares y al mejoramiento del sistema educativo en general; tareas conducidas por un proceso de participación ciudadana. Ello permitió mejorar las condiciones de vida de la población residente, evitar la gentrificación y promover la residencialización del barrio.

En la Ciudad de Buenos Aires, el instrumento de "Transferencia de Potencial Constructivo" o "FOT Virtual" se abre al debate a través del proyecto de Ley presentado por la Comisión de Patrimonio de la Legislatura de la Ciudad. Para el Arq. Luis Grossman, está destinado a crear una compensación material para el propietario de un edificio que fue catalogado como patrimonial, de tal manera de que esa declaración no redunde en un perjuicio económico. El problema más importante es decidir dónde se traslada ese FOT virtual, porque esta medida positiva podría generar en otro lugar lo que no se quiere generar en el Casco Histórico. En tal sentido, Grossman plantea que el diseño del instrumento merece una mirada abarcativa y propone como ejemplo la creación de "precintos de sustentabilidad", como polígonos homogéneos motivo de protección, de modo de evitar una mirada aislada sobre los edificios patrimoniales.

Por otra parte, dado que existen áreas de la ciudad que requieren de un desarrollo, también se pueden aplicar ahí tales "precintos de sustentabilidad" donde trasladar ese "exceso" de m², de modo que estimule el desarrollo edilicio de esa zona con un especial cuidado de la morfología de cada barrio. Así también, asegura que no se trata de un puzzle donde se pueden mover las piezas de un lado a otro sino que debe ser entendido como un instrumento de desarrollo.

En esa misma línea, el Arq. Marcelo Magadán considera que el instrumento debiera ser uno más de los instrumentos de los que dispone el estado local para cumplir con la obligación constitucional de conservar el patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad, pero no el único: puede ayudar, pero de ningún modo va a resolver por sí solo la problemática. Pone de relieve un ejemplo relativamente reciente de aplicación del instrumento de la transferencia de potencial constructivo: el del Teatro del Picadero. En ese caso, la aplicación se dio como resultado de un acuerdo judicial. La construcción de un nuevo edificio que involucraba tres parcelas, suponía la demolición del teatro, que había funcionado en una de ellas. Alertados de esta situación la Asociación Civil "Basta de Demoler" presentó ante la justicia local un recurso de amparo que obligó al gobierno local a detener la demolición. En las audiencias llevadas a cabo para encontrar una salida a esta situación, la asociación sugirió a los propietarios la posibilidad de transferir



Calle Defensa, en la Ciudad de Buenos Aires

UN FONDO PARA RECUPERAR EDIFICIOS CATALOGADOS

El Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires prevé la aplicación de incentivos financieros para la conservación del patrimonio. Actualmente se encuentra en etapa de proyecto la implementación de la Transferencia de Potencial Constructivo. Fuera de esta iniciativa, aún no se han logrado aplicar otros instrumentos, aunque la norma sea bien intencionada. Entre esos otros incentivos, el Arq. Marcelo Magadán considera relevante la creación de un Fondo de Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados (FEREC), cuyos recursos debían provenir de un cierto porcentaje de lo que la Dirección de Rentas del gobierno local recauda en concepto de Derechos de Delineación y Construcción; de partidas específicas destinadas para tal fin dentro de los diferentes presupuestos anuales; de subsidios nacionales o internacionales, de donaciones y de la transferencia de FOT; a lo cual se sumaban líneas de préstamos del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. El FEREC nunca se implementó y los créditos siempre fueron de muy difícil obtención, en especial para edificios de propiedad horizontal.

la capacidad constructiva de la parcela del teatro a las otras dos, idea que fue aceptada. A partir de allí se establecieron una serie de negociaciones que involucraron a las autoridades de planeamiento. Como resultado de las mismas se firmó un "Convenio Urbanístico" que permitió concretar tal transferencia de potencial.

Instrumentos para una gestión integral

El resguardo, la conservación y la valorización del patrimonio histórico y natural es una tarea compleja y, como tal, requiere de una gestión compleja. Gestionar el patrimonio en su sentido más completo va más allá de la restauración arquitectónica, de la regulación normativa de los monumentos (naturales o construidos) o de su catalogación. Son elementos que articuladamente, y sumados a una política integral que incorpore a la sociedad como esencial actor y depositario de

los valores histórico-culturales, deben ser gestionados en el marco de objetivos y lineamientos comunes. Esto implica el diseño de estrategias específicas para cada caso, de una normativa que los regule, la búsqueda de consenso entre actores y la generación de recursos económicos necesarios. Con lo cual, se definen cuatro tipos de instrumentos que una gestión integral debe incorporar:

- **Instrumentos de la planificación:** con planes y programas de distinta escala y según las estrategias a seguir. Los planes de acción, por ejemplo, se inscriben en planes más generales, y pretenden planificar ciertos elementos específicos del plan general. Otros ejemplos son los planes integrales, los sectoriales, los de manejo, los particulares, etc.
- **Instrumentos de la participación:** para garantizar el involucramiento de los actores y la movilización de apoyo y consenso social y político para una gestión más eficiente. Talleres, consultas, audiencias y convenios son algunas de las figuras mediante las cuales se lleva adelante la participación.
- **Instrumentos económico-financieros:** con el fin de equilibrar el accionar de los distintos actores, en términos de cargas y de beneficios derivados del proceso de uso, construcción y goce del patrimonio. Pueden, además de

construir escenarios más equitativos, generar los recursos necesarios para la gestión del patrimonio o constituirse en fondos para la promoción de la cultura. Por ejemplo, la generación de “operaciones urbanas” permite generar una colaboración entre el poder público y la iniciativa privada, a fin de obtener recursos el financiamiento de intervenciones públicas.

- **Instrumentos normativos:** le otorgan validez jurídica y regulan la implementación de los instrumentos anteriores. Conforme a tales prácticas en materia de gestión del patrimonio histórico y cultural, se debiera incorporar la sustentabilidad y la visión estratégica como conceptos fundamentales de abordaje de la cuestión.

En consecuencia, cada caso requiere de un tratamiento particular. Conocer cómo se gestiona el patrimonio en otras ciudades de problemáticas comunes, reseñar las buenas y malas prácticas, son ejercicios necesarios para la gestión. Y pueden aportar ideas muy interesantes para el diseño de instrumentos y metodologías tratamiento del patrimonio. Pero de ningún modo deben replicarse modelos exitosos. Es necesaria, inexorablemente, una gestión a medida. □

COLABORARON EN LA ELABORACIÓN DE ESTA NOTA

Luis Grossman es arquitecto, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Desarrolló numerosas obras desde el sector privado, fue miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Central de Arquitectos y Consejero del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. También se desempeñó como jurado y consultor. Fue profesor en diversos cursos en el país y en el exterior, y es autor de reconocidas publicaciones. Actualmente es Director General de Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Nelson Inda es arquitecto, egresado de la Universidad de la República, de Montevideo (Uruguay). Fue el primer Director Territorial de la ciudad y responsable de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Participó como asesor del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, y de múltiples actividades como jurado y conferencista. Recientemente fue nombrado miembro de la Comisión de Patrimonio Nacional del Uruguay.

Ana Lucia Ciffoni es arquitecta, recibida de la Universidad Federal de Paraná (Brasil), Especialista en Paisajismo y en Historia del Arte. Se desempeña profesionalmente en el Instituto de Investigaciones y Planeamiento Urbano de Curitiba (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba-IPPUC) desde 1990.

Marcelo Magadán es arquitecto, Magister en Restauración de Monumentos y Especialista en Gestión del Patrimonio Cultural. Ha coordinado equipos profesionales que, con diferentes niveles de responsabilidad, trabajaron en la recuperación de obras significativas tales como: Teatro Nacional Cervantes, Galerías Pacífico, Mercado de Abasto, Teatro Colón, Palacio de Justicia, Basílica de Nuestra Señora de la Merced, Monasterio de Santa Catalina de Siena,

Misión Jesuítico-Guaraní de San Ignacio Miní, Fundación PROA y Rosedal de Palermo.

Sergio Marques es arquitecto, egresado de la Universidad Ritter dos Reis, de Porto Alegre (Brasil); Especialista en Proyecto Arquitectónico; Magister en Teoría, Historia y Crítica de Arquitectura; y Especialista en Arquitectura y Medio Ambiente. Se desempeña como docente-investigador en la Uniritter de Porto Alegre; coordina el Núcleo Docomomo-Sul y es socio de MooMAA-Moojen & Marques Arquitectos Asociados.

Silvia Baccino es arquitecta, egresada de la Universidad de Buenos Aires; Especialista en Planificación Urbana y Regional y en Gestión Cultural, Patrimonio y Turismo. Realizó numerosos estudios y asesorías respecto de la gestión del patrimonio desde el ámbito público y privado.

María Luisa Sorolla es arquitecta, egresada de la Universidad de Buenos Aires; especialista en Restauración de Monumentos en Centros Históricos, con amplia trayectoria en la administración pública y desde la actividad privada en normativa y preservación del patrimonio.

Fernando Carrión es sociólogo, egresado de la Universidad Católica de Ecuador, Magister en Desarrollo Urbano Regional del Colegio de México. Es coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador; Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI); Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y Editorialista del Diario Hoy. Sus áreas de especialización son los centros históricos, la seguridad ciudadana, las políticas urbanas, el desarrollo local, estudios sobre fútbol, el desarrollo urbano y las políticas de planificación.