

## PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

### *Premisa*

Las **Recomendaciones para el desarrollo de las políticas de los centros históricos** representan la síntesis de las reflexiones desarrolladas entre 2008 y 2010 por la Asociación Nacional Centros Histórico-Artísticos (Italia), la Dirección General Casco Histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) y por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (Cuba) acerca de las modalidades de gestión de los centros históricos puestas en práctica en ciudades italianas, españolas, latinoamericanas y del Caribe<sup>1</sup>.

La exigencia de empezar una comparación a nivel internacional sobre los centros históricos surge de la conciencia que sus problemas se encuentran directamente relacionados con la modalidad de desarrollo urbano que han involucrado áreas que en siglos pasados, habían sido consolidadas caracterizándose por una estrecha relación con el ambiente circundante.

El fenómeno del urbanismo y la modalidad de utilización de los recursos territoriales han caracterizado un desarrollo de las ciudades en las cuales se ha perdido progresivamente la relación entre los centros históricos y el contexto urbano y territorial adyacente, mientras el cambio de usos y de los habitantes de los centros históricos, la degradación de las viviendas, el progresivo envejecimiento de la población, la obsolescencia de los sistemas de infraestructuras y de la accesibilidad, la modalidad de reutilización de los vacíos urbanos, se distinguen como temas comunes sobre los cuales resulta ineludible una confrontación y un balance de las experiencias que en los últimos diez años han tomado relevancia en los distintos contextos políticos, sociales y culturales.

Disponiendo las **Recomendaciones para el desarrollo de las políticas de los centros históricos**, la Asociación Nacional Centros Histórico-Artísticos, la Dirección General Casco Histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana traen a la memoria los contenidos de documentos elaborados a nivel internacional<sup>2</sup>, subrayando la importancia cultural, antes que técnica y administrativa, de las actividades de planificación y gestión de los centros históricos.

La actividad de planificación debe ser entendida en un carácter integrador y plantearse como la planificación de un desarrollo integral, cuyo eje vertebrador sea la cultura; no sólo se trata de la conservación y valorización de los centros históricos, sino de su incursión en la dinámica contemporánea de la ciudad, brindando espacios de oportunidad singulares.

### *Recomendaciones*

#### **1.**

**Las políticas de conservación y rehabilitación urbana desarrolladas en distintos niveles (local, nacional, regional) tienen que promover la protección integral de los centros históricos, abordando al mismo tiempo, los problemas culturales, arquitectónicos, funcionales, ambientales, económicos y sociales que la ciudad contemporánea evidencia y llegando a su solución equilibrada.**

Las políticas de conservación del patrimonio histórico tienen que constituir parte de los programas nacionales de desarrollo económico. Se tiene que adoptar un enfoque de los problemas urbanos que pueda evidenciar las potencialidades de desarrollo que la recuperación de grandes sectores de la ciudad y, en particular, de sus áreas centrales poseen. Los centros históricos pueden y deben ser los territorios de la innovación en la forma de planificar y

gestionar la transformación, porque sólo desde una nueva perspectiva, capaz de comprender por completo su potencial y sus oportunidades, se puede llegar a su plena recuperación. La intervención en los centros históricos requiere un esfuerzo colectivo y transdisciplinario que, desde un enfoque unitario de los problemas, pueda individualizar las estrategias para la conservación y reutilización urbanas capaces de conocer y utilizar los múltiples aspectos espaciales, formales, culturales y socioeconómicos que connotan su existencia y la de la población que en la ciudad trabaja y vive.

## 2.

**Las políticas para los centros históricos deben aspirar a la continuidad en el tiempo - más allá de la sucesión de las estructuras gubernamentales de las distintas inspiraciones políticas - y las acciones de gobierno deben guiarse por principios de gobernabilidad en términos de sostenibilidad cultural, medioambiental, económica y social.**

La *gobernabilidad* garantiza la consolidación del rol del sector público a través del establecimiento de regulaciones y procedimientos, y el carácter multiactoral y multiescalar que ha de tener todo proceso holístico de rehabilitación urbana, haciendo además posible la sostenibilidad de otras dimensiones estratégicas del desarrollo.

La *sostenibilidad cultural* asegura la recuperación, permanencia y generación de valores culturales, tanto materiales como espirituales, el fortalecimiento de patrones identitarios de la ciudad y de la sociedad que en ella vive, la salvaguardia del paisaje urbano.

La *sostenibilidad medioambiental* promueve un uso racional de los recursos y atiende problemas directamente relacionados con el bienestar de los individuos, su seguridad y la preservación del contexto urbano y medio-ambiental.

La *sostenibilidad económica* promueve la consolidación y la innovación de las economías locales que hacen posible la materialización de planes y programas dinámicos y competitivos.

La *sostenibilidad social* tiende a responder a la efectiva demanda social y a resolver graves conflictos sociales involucrando a la ciudadanía y da un carácter de equidad al proceso de desarrollo.

## 3.

**La actividad de planificación representa el método que se tiene que perseguir para la conservación y valorización de los centros históricos. Sólo de esta manera se puede integrar el patrimonio en la contemporaneidad. Las formas de gestión de la ciudad y del territorio manifiestan la importancia que las diferentes sociedades y culturas asignan a la ciudad y a sus áreas centrales.**

No se puede hablar de gestión de la ciudad o de su centro histórico, si no se parte desde un plan en lo que el patrimonio cultural sea el motor del proyecto. La conservación y valorización de los elementos de identidad, tangibles e intangibles, pasa a través de la innovación y del uso contemporáneo del patrimonio que sólo un plan urbanístico de desarrollo integral puede garantizar. Los gobiernos nacionales y locales deben tomar conciencia de la importancia de la cultura y del profundo impacto que ella ejerce en todos los aspectos de la vida urbana. Las herramientas y los proyectos para la renovación urbana no pueden separarse de la necesidad de operar a la escala del territorio y de la ciudad existente, a través de la lectura de los elementos y de las relaciones del paisaje y del medio ambiente en cuya trama los centros históricos son nudos fundamentales. En consecuencia, las políticas de recuperación tienen que tener una naturaleza multiescalar, según los distintos niveles de programación y planificación.

## 4.

**A fin de garantizar intervenciones eficaces en los centros históricos, cada municipio debe establecer una entidad específica, con competencias delegadas, para liderar el proceso de desarrollo, a quien se le confíe la responsabilidad de la coordinación de las políticas y de las decisiones operativas destinadas a la explotación de las áreas urbanas centrales.**

Esta entidad líder tendrá la responsabilidad de redactar el Plan de Desarrollo Integral que, articulado a los Planes Generales Urbanos y Territoriales de la ciudad, defina los programas

operativos con respecto al centro histórico y las áreas centrales, en cuanto a la generación y planificación de los recursos económicos y financieros, estableciendo las prioridades, controlando las acciones, así como la asignación y utilización adecuada de los recursos; también tendrá que facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Este Plan de Desarrollo Integral para las áreas de valor histórico es la herramienta esencial para desarrollar políticas que aborden problemas complejos. A partir de la definición de estrategias comunes se pueden precisar los programas de intervención y proyectos que promuevan la conservación activa del patrimonio existente, su regeneración y desarrollo en beneficio de toda la ciudad.

## 5.

**La vitalidad de los centros urbanos depende de la persistencia de su organización funcional tradicional integrada, centrada en la residencia y en la copresencia de actividades de carácter administrativo, económico, social y cultural. El centro histórico debe tener un uso diverso en cuanto a funciones y horarios distintos, como garantía de una dinámica permanente.**

La fuerte tendencia a la terciarización de los centros históricos y a su transformación en zona comercial o residencial elitista o a su abandono para usos exclusivamente turísticos, inevitablemente, producen la pérdida de su significación urbana o su pauperización. La recalificación del centro histórico debe necesariamente salvaguardar su uso residencial, desde un programa de equidad social y de equilibrio entre las funciones que en él se encuentran o se pueden desarrollar. Se tiene que regular la organización de forma clara y precisa para dar respuestas adecuadas al mayor número de actores que forman parte de un proceso basado en la conservación de los valores del pasado, el uso adecuado del patrimonio cultural común, la preservación de sus significados e identidad y la capacidad de añadir nuevos valores y simbolismos. El derecho colectivo al centro histórico significa que su conservación es un problema de interés general.

## 6.

**La mejora del espacio público juega un rol estratégico para la rehabilitación de los centros históricos. La atención a la calidad del espacio público fortalece la importancia de la ciudad como un lugar de vida y de relaciones sociales y fomenta la participación de la inversión privada en la recuperación del patrimonio histórico.**

El espacio público es el escenario más directo de los conflictos y de las tensiones sociales y económicas que, día tras día, la ciudad enfrenta. La degradación urbana, la expresión de la marginalidad o el caos en los espacios públicos, la falta de orden, generan percepción de peligrosidad, a veces real, a veces mitificada, que provocan externalidades negativas haciendo del sitio un lugar poco atractivo para los habitantes, los visitantes, los inversores. Por otra parte, la generalizada y fuerte presencia de los vendedores ambulantes en la calle, incontrolada y generalmente ilegal, crea conflictos con las actividades comerciales formales, y dificultades para el uso de calles y plazas, quedando inclusive oculto, en muchas ocasiones, el propio paisaje urbano. Otro factor fundamental de degradación del espacio público se determina por la reglamentación carente de la movilidad urbana, por el tráfico y la dificultad de uso peatonal de las calles a causa de la fuerte presencia de automóviles. Una planificación más racional de los espacios públicos puede redimirlos de la degradación y del anonimato, a través de la creación de condiciones para incentivar la recuperación generalizada del patrimonio por parte del sector privado.

## 7.

**Para la rehabilitación efectiva de los centros históricos se tiene que activar un flujo continuo y confiable de recursos, que permitan la programación de las intervenciones que se quiere lograr a corto y a medio plazo. Hay que diversificar las fuentes de financiamiento atendiendo a la participación de inversiones privadas, de mecanismos de asociación público-privado y de experiencias cooperativas para viviendas y servicios.**

El sector público tiene que incentivar, apoyar y regular las acciones de los particulares, para que el sector privado invierta más recursos en recuperar no sólo los edificios, sino

especialmente los sectores urbanos degradados. En general, los estados están obligados a activar sistemas de tributación - directa o indirecta - capaces de redistribuir los beneficios económicos de la renta urbana, a asignar prestaciones de apoyo y recursos a las iniciativas de recuperación y rehabilitación de las partes degradadas de la ciudad, con una especial atención a los centros históricos, que de estas políticas deben seguir siendo el eje central. Por su parte el sistema de crédito debe favorecer a las inversiones de instituciones que trabajan en las políticas de recuperación integrada a través de la asunción de compromisos de carácter social (incluidas las viviendas sociales), las cooperativas de viviendas, las pequeñas y medianas empresas que activen prácticas participativas.

**8.**

**La administración pública tiene la responsabilidad de implementar las acciones estratégicas en los espacios y en las obras de interés público y de definir las reglas que deben observar los operadores privados, llevando a cabo, con respecto a ello, cualquier acción para el apoyo organizativo y financiero.**

A diferencia del pasado, ya no se propone el tema de la intervención pública amplia en la recuperación del patrimonio arquitectónico de los centros históricos. La acción de los gobiernos centrales, regionales y municipales tiene que buscar la recuperación del patrimonio público y el desarrollo de mantenimiento urbano constante para garantizar funcionalidad en las infraestructuras y calidad en los espacios públicos (calles, plazas, parques y jardines). La función del sujeto público también se explica a través de la gestión de las transformaciones urbanas por medio de normas a las que la recalificación y mantenimiento y las transformaciones físicas y funcionales de la ciudad tienen que obedecer en un enfoque de recuperación integral del centro histórico.

**9.**

**La participación ciudadana en los procesos de recuperación y desarrollo de los centros históricos puede garantizar la sostenibilidad social de las acciones. Con la participación de todos los interesados, se tiene que activar un programa de equidad social y equilibrio entre los intereses económicos y sociales implicados.**

Las políticas de recalificación de los centros históricos tienen que ir dirigidas a dar respuestas adecuadas al mayor número de actores que forman parte de un proceso basado en los valores de conservación del pasado, la explotación adecuada del patrimonio cultural común y la responsabilidad compartida en su preservación. La participación ciudadana en la cultura democrática adquiere un rol más incisivo, pasando de un significado puramente consultivo a una función marcadamente proactiva. Un proceso verdaderamente participativo debe ser multicultural, multi-funcional, interclasista. La participación se ha de basar no sólo en el conocimiento de los valores culturales del sitio o de los planes que se pretenden desarrollar para garantizar su perdurabilidad en el tiempo, sino también en el conocimiento de los derechos y los deberes que han de involucrar a los ciudadanos en un sentido de corresponsabilidad. Las nuevas tecnologías en el campo de la comunicación representan recursos esenciales para la divulgación del saber y de las informaciones con respecto al territorio urbano y a sus elementos constitutivos.

**10.**

**La recuperación de los centros históricos tiene que basarse en reglas de programación y gestión capaces de resolver los nudos y los problemas que estos contextos proponen. Se tiene que ir más allá de las herramientas conocidas y utilizadas, a través de un esfuerzo constante de innovación en la planificación urbana, económica, financiera y social.**

En el marco de la planificación urbana han aparecido nuevas nociones que facilitan el acercamiento a los graves problemas que caracterizan a la urbe actual como sistema complejo. El plan de ordenamiento urbano, de haber sido un ente más bien regulador, se ve beneficiado con el pensamiento estratégico y a su vez éste se enriquece con una oportuna gestión ejecutiva. A partir de estos nuevos conceptos es posible abordar el desarrollo urbano desde una perspectiva más integral, que incorpora todas las dimensiones presentes en la dinámica

urbana, con un enfoque de sostenibilidad. La magnitud de la complejidad que han adquirido las ciudades en las últimas décadas, caracterizadas fundamentalmente por una segregación asimétrica social, masivas olas migratorias, violencia urbana, marginalidad y graves problemas medioambientales, en medio de un escenario de crisis económica, homologación de patrones culturales hegemónicos, conducen a concluir que se necesita de un enfoque nuevo, transdisciplinario, multiescalar, multiactoral y multidimensional capaz de enfrentar el gran reto que significa revertir la caótica situación a que han llegado las urbes y que perjudica dramáticamente y de manera particular a las zonas centrales tradicionales. Las experiencias maduradas recientemente evidencian la utilización de herramientas innovadoras, como los *planes estratégicos*, que tienen el propósito de expresar una visión compartida del futuro de la ciudad, capaz de dirigir las actividades de gobierno. Junto a ellos se experimentaron los *planes de gestión*, con el objetivo de realizar proyectos específicos de desarrollo y regeneración urbana y construir una alianza entre los recursos públicos y privados. La difusión de estos instrumentos implica no sólo una innovación de técnicas de planificación relacionadas con ellos, sino también de los modelos de asociación financiera y social. Se tienen que mejorar y superar las herramientas de la “financiación de proyectos” en el campo de la recuperación y también se tiene que encontrar formas efectivas de relación entre los recursos públicos y privados, asociaciones cooperativas y nuevos esquemas de asociación entre entidades públicas para abordar los problemas de las vivienda para las clases de renta menor en los centros históricos.

## Notas

<sup>1</sup> Las ciudades involucradas en la investigación son Arequipa (Perú), Asunción (Paraguay), Bergamo (Italia), Bogotá (Colombia), Bologna (Italia), Buenos Aires (Argentina), Firenze (Italia), Florianópolis (Brasil), Genova (Italia), La Habana (Cuba), Madrid (España), Málaga (España), Mantova (Italia), Milano (Italia), Montevideo (Uruguay), Napoli (Italia), Pachuca (México), Parma (Italia), Quito (Ecuador), Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Santa Tecla (El Salvador), Santiago (Chile), Valencia (España), Venezia (Italia)

<sup>2</sup> Se consideran, en particular, la *Convención Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* (1972); la *Recomendación sobre la Salvaguardia de los Asentamientos Históricos y su función en la vida contemporánea* (Nairobi, 1976); la *Carta de Veracruz “Criterios para una política de actuación en los centros históricos de Iberoamérica”* (1992); la *Recomendación del Consejo de Europa “La conservación integral del paisaje cultural como parte de las políticas territoriales”* (1995); los resultados de la Conferencia “Habitat II” (Istanbul, 1996); los resultados de la *Cumbre de Johannesburg* (2002); la *Convención Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial* (2003); el *Memorandum de Vienna para la Salvaguardia del Paisaje Histórico Urbano* (2005); la *Relación Preliminar Unesco sobre el Patrimonio Histórico Urbano* (2010).