

EROSIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA COMO PARTE DE LA EROSIÓN DEL CENTROS HISTORICO

Fernando Carrión M.

"Ni el patrimonio económico y cultural heredado del pasado, ni la importancia política y los medios financieros que el Estado atribuya a sus ciudades serán suficientes si no se produce la movilización de sus propias fuerzas. Para lo cual se requiere que las ciudades dispongan de una fuerte identidad socio-cultural y de un liderazgo político autónomo y representativo y, sobre esta base, generen proyectos colectivos que proporcionen a la sociedad urbana la ilusión movilizadora de todos sus recursos potenciales."¹

1. INTRODUCCIÓN.-

La problemática de los centros históricos se ha convertido en un tema de debate dentro de las políticas de la ciudad Latinoamericana. Esta conversión tiene que ver, entre otros, con los siguientes hechos que merecen ser destacados:

- El deterioro de las áreas históricas de las ciudades latinoamericanas es el resultado de situaciones sociales, económicas y naturales, así como de los procesos de modernización que se desarrollan en cada uno de los países y ciudades de la región. En estos últimos años, se añaden nuevos componentes de degradación,

¹ Borja Jordi: **Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la ciudad y Participación popular**, Documents d'Autonomia Municipal, No. 1, Barcelona, 1988.

deducidos de los problemas de identidad que genera el modelo aperturista que se implanta, del ajuste económico que reduce las políticas sociales y, por último, de las políticas de privatización y descentralización que disminuyen la presencia del Estado nacional, entre otros. La pauperización de los estratos menos favorecidos de la población lleva a desarrollar estrategias de inserción residencial, basadas en la densificación de las zonas que cuentan con cierta dotación de equipamiento y servicios.

Los centros históricos se convierten en lugares donde se plantean los dilemas principales la contradicción entre riqueza histórico-cultural y pobreza económico-social² y entre centro urbano y centro histórico.

- El avance de una nueva concepción de la planificación urbana que admite, dentro de sus prioridades, a las temáticas de los centros históricos, a la centralidad urbana y a los nuevos análisis del problema nacional que incorporan el respeto a las identidades étnico-culturales³ de los actores.
- Se observa una tendencia general de reducción de las tasas generales de urbanización, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa, 1995)⁴, lo cual no significa que las ciudades dejen de absorber grandes cantidades de población, pero sí un importante descenso⁵. Este fenómeno reduce la migración del campo a la ciudad --lo cual no significa que las ciudades dejen de absorber grandes cantidades de población, pero sí que se produzca un importante descenso en términos relativos— y también, gracias a la globalización, el incremento de las

² Que, a su vez, es el fundamento del carácter contradictorio de la política en los centros históricos de América Latina: la preservación y el desarrollo.

³ Con el advenimiento de la globalización, se redefine el concepto de democracia: menos en el sentido de la equidad y más en la búsqueda del respeto a la diversidad.

⁴ La tasa de urbanización para América Latina se redujo de 4.6 en 1950; a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 3.2; a 2.6 en 1990 y a 2.3 en el 2000. (Hábitat, 1986),

⁵ "Se estima que en la década del 90, Buenos Aires con una tasa de crecimiento anual del 1.2% deberá absorber una mayor población de 1.5 millones en la década; Bogotá, con una tasa anual de 2.1% deberá recibir 1.2 millones; Santiago, con una tasa anual de 1.5% recibirá 0.7 millones." Trivelli, 1995.

migraciones internacionales, que hace que las segundas o terceras ciudades de nuestros países se encuentren fuera de los territorios nacionales.

Los centros históricos se constituyen en redes transnacionales⁶, provenientes de lo económico a partir de las remesas⁷, de lo político con la formación de “ciudadanías múltiples”⁸ y de lo cultural con la conformación -como dice Beck (1998)- de “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales”⁹. En otras palabras, parafraseando a García Canclini, ¿Cómo pensar un centro histórico que no solo que esté disperso sino en otras partes?

- Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina -entre las que está el regreso a la ciudad construida (Carrión 2000)- imprimen un nuevo peso a la centralidad urbana. El urbanismo que se desarrolló en América Latina durante el siglo XX, fundado en el asentamiento periférico¹⁰, entra en una nueva etapa: la introspección. Si la lógica de urbanización se dirigió hacia la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, hacia la urbe consolidada. Se produce una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeto).

⁶ La quinta parte de los mexicanos y la cuarta parte de los cubanos viven en los Estados Unidos; Buenos Aires es la tercera ciudad de Bolivia, los Ángeles es la cuarta de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York es la segunda de El Salvador y Quito puede ser la primera otavaleña, México la mayor mixteca o La Paz la mas grande aymara.

⁷ México recibe 10 mil millones de dólares anuales por remesas, en El Salvador es la primera fuente de ingresos y en el Ecuador la segunda. Fenómeno similar en los países Caribeños como Cuba o República Dominicana; Centro Americanos como Nicaragua o Panamá; y andinos como Colombia o Perú.

⁸ Reconocimiento a la doble y triple nacionalidad y el otorgamiento del derecho a voto.

⁹ Esta sería la forma privilegiada de articulación de la “ciudad en red” desde América Latina, que si bien se apoya en las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC), no tendría tanto peso el determinismo tecnológico como ocurre con las “ciudades globales”.

¹⁰ Entendido como el paso de lo rural a urbano, la dotación de servicios urbanos a los terrenos que no los tienen, el diseño de normas y la expansión urbana precaria, entre otros.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe construida¹¹, el centro histórico cobra un sentido diferente, planteando nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intra urbanas, a las simbologías existentes y a las relaciones sociales que le dan sustento. De esta forma se revaloriza la centralidad histórica y plantea el reto de desarrollar nuevas metodologías, técnicas y teorías que sustenten otros esquemas de interpretación y actuación sobre ellos. Se abren nuevas perspectivas analíticas y mecanismos de intervención en los centros históricos de América Latina, que buscan superar los paradigmas que parten de lo monumental -como hecho inicial y definitivo- abstrayendo los contextos económicos, sociales e históricos.

2. EL CARÁCTER DE LA NUEVA INTERVENCIÓN

a. La renovación como nuevo orden

La crisis de los centros históricos, que se produce simultáneamente a su nacimiento, intenta superarse a través de la renovación urbana. Esto supone construir un nuevo orden desde las bases sociales y materiales preexistentes y desde posiciones diversas provenientes de actores específicos, cada uno de los cuales tiene su propia lógica. En otras palabras, la crisis de los centros históricos aparece como una oportunidad. La renovación urbana, a diferencia del renacimiento, no es un nuevo comenzar, porque la novedad no es absoluta. Lo nuevo se nutre de lo antiguo como fuente, pero no lo niega, tan es así que lo antiguo debe ser reconocido. Es decir, según Cabrera (1997): "Se establece como núcleo central la forma antigua, cuya modificación no debe disolverla, sino mantenerla".

La renovación implica la creación de un 'nuevo orden' que surge de la necesidad de construir una voluntad colectiva que respete los 'múltiples órdenes' que tiene y no la hegemonía de uno de ellos. Es una propuesta que tiene que ver con la relación antiguo-moderno, y con las vinculaciones que establecen los portadores de cada uno de estos

¹¹ Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de las ciudades, es decir: la urbanización de la ciudad o, en otras palabras, la reurbanización.

órdenes: los sujetos patrimoniales. Las políticas de renovación de los centros históricos provienen de la acción específica de los sujetos patrimoniales y de la correlación de fuerzas que ostenten en cada momento en particular.

b. El sujeto patrimonial

Como toda heredad, el centro histórico es un espacio en disputa y disputado de la ciudad. Pero ¿por quiénes y en qué circunstancias se produce la disputa? ¿Cuáles son los 'sujetos históricos' que producen y reproducen los centros históricos? ¿Son el mercado, el Estado, la planificación, los movimientos sociales o la cooperación internacional?

El sujeto patrimonial hace referencia a una relación social que contiene tres componentes: un objeto (o qué se hereda), un momento (o cuando se hereda) y los actores sociales específicos (o quién). Esta conjunción entre el objeto, el momento y la posición social de quien lo recibe y transfiere en el proceso, permite definir el concepto de 'sujeto patrimonial' e identificarlo empíricamente. Esta definición implica que lo patrimonial existe en la medida en que uno o varios sujetos lo reconocen, apropian y protegen como tal. Este reconocimiento que lo iniciaron las elites cultas de las sociedades locales se ha expandido progresivamente a grupos cada vez más amplios de la población, dando lugar a la lucha por la apropiación social y la democratización del patrimonio.

La identificación de los sujetos patrimoniales puede hacerse atendiendo a varios criterios, entre los que se puede mencionar: el ámbito local, nacional, provincial o internacional; el origen público, privado o comunitario; la función comercial, administrativa o de servicios. De esta forma, sujetos patrimoniales como la cooperación internacional (UNESCO, BID), los vendedores callejeros (cooperativas, asociaciones), los propietarios inmobiliarios (predios, edificios), el capital (comercial, industrial), la iglesia, etc., deben ser entendidos como actores que tienen un peso específico de acuerdo a la dimensión que tienen en el proceso de producción-reproducción de los centros históricos en cada momento en particular.

Por esta consideración es imprescindible realizar un 'mapeo de los sujetos patrimoniales', a la manera de quién es quién, qué pesos relativos tienen y qué relaciones mantienen entre ellos. Responder estas preguntas implica situarse en dos planos complementarios: el uno, referido a la identificación de los sujetos patrimoniales que actúan como 'sujetos patrimoniales históricos' y el otro, a la definición de los 'sujetos patrimoniales subordinados'.

A partir de ello se puede configurar el escenario del conflicto y los medios a través de los cuales puede procesarse; esto es, el marco institucional y la direccionalidad de las políticas. Respecto del marco institucional, los sujetos patrimoniales y sus relaciones dan lugar a la existencia de un complejo institucional de gestión de los centros históricos, compuesto por el conjunto de las instituciones que los sujetos patrimoniales conforman. El complejo institucional puede ser 'articulado' cuando uno de ellos asume la modalidad de 'núcleo funcional' -es decir de eje articulador del conjunto de los sujetos patrimoniales- o 'desarticulado', cuando hay una disputa entre ellos. En el primer caso se definirá al sujeto patrimonial histórico y en el segundo al subordinado.

Y en cuanto a las políticas, existe la construcción del llamado 'sujeto con voluntad consciente'; cuando el diseño de un proyecto surge de un consenso hegemónico de los actores que le dan sustento. Con lo cual la construcción de la llamada 'voluntad política' no es otra cosa que el resultado de una concertación hegemónica nacida de la correlación de fuerzas entre los sujetos patrimoniales, en cada coyuntura específica. La voluntad política se consigue cuando hay un sujeto patrimonial hegemónico. El sujeto patrimonial se define bajo dos perspectivas analíticas:

- La primera, construida a partir de la relación Estado-sociedad, genera dos alternativas: aquellas que ven la necesidad de salir de la crisis de los centros históricos desde el potenciamiento del carácter público-estatal y las otras que plantean como alternativa el estímulo al sector privado-mercantil.

Los sujetos patrimoniales se constituyen a partir de los niveles de organización del Estado: locales (municipios), nacionales (institutos) o internacionales (organismos multilaterales). En estos casos, se delinear, por ejemplo, políticas y declaraciones de custodia nacional o mundial realizadas por los estados nacionales y ciertos organismos internacionales (UNESCO), el desarrollo de los inventarios patrimoniales, el diseño de planes y proyectos específicos y la construcción de los marcos institucionales locales y/o nacionales.

También se tienen aquellas posiciones que cuestionan la acción estatal desde la perspectiva de las privatizaciones o de la acción del capital. Los sujetos patrimoniales se constituyen desde la sociedad civil con la presencia de empresas privadas, de organismos internacionales y de organismos no gubernamentales. Se trata, entre otras, por ejemplo, de las políticas de desregulación, de los estímulos a la actividad inmobiliaria o de la reducción de las externalidades negativas.

- La segunda se define a partir de su relación con la zona o lugar considerado centro histórico. Allí están los sujetos patrimoniales endógenos (residentes, comerciantes) y exógenos (turistas, usuarios).

Endógenamente se perciben dos propuestas, la una propia de los residentes y trabajadores del centro histórico¹² y la otra, más elaborada, propuesta por ciertas posiciones más académicas (Hardoy y Dos Santos 1984) que propugnan que la significación social del hecho material sólo se garantizará si los elementos culturales allí contenidos se preservan a través de la participación de los habitantes que allí residen y/o trabajan. Exógenamente y dependiendo de los grupos sociales de que se trate, los sujetos patrimoniales se expresan a través de las propuestas llamadas de reconquista, privatización o revitalización. En cada uno de los casos, estas posiciones se generalizan a partir de ciertos

¹² Nos referimos, por ejemplo, a los comités de defensa y mejoramiento del centro histórico (residentes) o a las organizaciones de vendedores ambulantes y comerciantes.

sujetos patrimoniales que, en última instancia, reivindican una posición de actores externos a la zona en mención¹³.

La diversidad de sujetos patrimoniales existentes -portadores de posiciones diferentes- es parte de la esencia del centro histórico, en la medida en que nace de una apropiación colectiva del patrimonio, sea de manera simbólica o de facto. y lo es, adicionalmente, en la medida en que parten del derecho a la ciudad que les asiste, en el territorio que más otorga esta condición: el centro histórico. Este derecho al centro histórico nace de la apropiación colectiva del patrimonio y de la condición de ciudadanía que le otorga.

Si partimos de la consideración de que la ciudadanía tiene el derecho a la ciudad, será factible construir una aproximación universal de este derecho hacia una parte de ella -el centro histórico- por las connotaciones particulares que tiene. De la construcción de este derecho universal al centro histórico, deviene un deber frente a él. Este es el ejercicio de la ciudadanía y su sentido. Este derecho al centro histórico, que deviene un deber, significa que es un asunto de todos y que su recuperación debe ser de interés general.

La ciudadanía, para ser tal, tiene el derecho-deber al disfrute, goce y mejoramiento del centro histórico, porque no es exclusivo y único de sus habitantes o de sus propietarios y mucho menos de los actores externos. Sin embargo, se debe reconocer como derecho prioritario, a los habitantes que moran en el centro histórico, por cuanto sus condiciones de vida son una determinación de existencia del área histórica y el punto de arranque de su revalorización. Esto supone una reafirmación de que los centros históricos de América Latina están habitados, de que hay un patrimonio popular, de que se reconoce a los sectores populares como (re)constructores de los centros históricos; y de que la revalorización del patrimonio es un medio de defensa de la nacionalidad y de fortalecimiento de las identidades.

¹³ Este es el caso de la reivindicación de la llamada privatización, porque va más en la búsqueda de subsumir el pequeño patrimonio al gran capital, que si bien es de carácter privado, no actúa como capital en la lógica de rotación que encierra; porque opera, más bien, como un freno al incremento de la productividad por provenir de una modalidad rentista. La estrategia del capital encuentra limitaciones en: la regulación del orden público, el carácter de la propiedad, la infraestructura existente, la rigidez institucional y el 'mercado interno'.

Desde esta perspectiva, lo patrimonial encuentra sentido en su democratización y no en la exclusión, en el procesamiento del conflicto y no en el ejercicio de la violencia. En otras palabras, la preservación de los valores del patrimonio depende de su democratización; esto es, de su 'deselitización', de su apropiación social, de su promoción como interés general, de la construcción de un proyecto colectivo y del fortalecimiento del sentido de ciudadanía, entre otros.

En suma, la definición de los sujetos patrimoniales en los centros históricos permite:

Primero, definir el escenario, los actores y las motivaciones del conflicto por el legado, a la manera de una disputa democrática por la heredad política, económica y cultural (por tanto histórica) y le dota del sentido que tiene la transmisión generacional, de una sociedad a otra.

Segundo, plantear las siguientes preguntas: ¿De quién es el centro histórico? ¿Quiénes deciden sobre los centros históricos? ¿Quiénes construyen los centros históricos? ¿Quiénes reconstruyen los centros históricos? ¿Quiénes transfieren el centro histórico a quiénes? En otras palabras, trata respecto del derecho a la ciudad, de la dimensión colectiva del patrimonio, del carácter público de esta construcción social y de la necesidad de democratizar el patrimonio para que sea efectiva su renovación.

Tercero, redefine la relación entre el técnico, el político y la población. Los técnicos ya no pueden recurrir a la manida frase de la falta de voluntad política que tienen los políticos para explicar los fracasos de sus propuestas, o los políticos respecto de su permanente cuestionamiento a la viabilidad de los planes, mientras la población mira cómo se incumplen los plazos de los unos y de los otros.

c. El centro histórico entre lo público y lo privado

El centro histórico se ha convertido en el lugar privilegiado de la tensión que se vive en la ciudad respecto de las relaciones Estado-sociedad y público-privado. Lo es, porque se trata del lugar que más cambia en la ciudad -es decir el más proclive para adoptar mutaciones- y porque es, en el ámbito urbano, el espacio público por excelencia.

Se trata de un 'espacio público' que debe ser reconocido, no por sus partes aisladas {visión monumentalista} o por las calles y plazas {visión restringida}, sino por el gran significado público que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición le convierte en un espacio distinto y particular respecto del resto de la ciudad y, en algunos casos, de la humanidad, cuando hay un reconocimiento expreso de la comunidad internacional (Declaraciones de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad). De esta manera, se reconoce a esta parte de la ciudad como un espacio público que tiene -incluso- valoración mundial. En otras palabras, el valor patrimonial adquiere un reconocimiento mundial público.

Adicionalmente se trata del 'espacio de todos', puesto que le otorga el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del centro (espacio) y más allá del presente (tiempo). Esto significa que su condición pública trasciende el tiempo (antiguo-moderno) y el espacio (centro-periferia), produciendo un legado transgeneracional y transterritorial, que produce una 'ciudadanía derivada' (por herencia).

Es un espacio público por ser un ámbito de relación y de encuentro, donde la población se socializa, se informa y se expresa cívica y colectivamente. Ello es factible por su condición de centralidad y por la heterogeneidad de funciones, gentes, tiempos y espacios que contiene.

La cualidad de espacio público también se explicita porque no existe otro lugar de la ciudad que tenga un orden público tan definido y desarrollado. Allí están las particularidades del marco legal compuesto por leyes, ordenanzas, códigos e inventarios

particulares¹⁴ y las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional (nacionales, locales y autónomas). Esto significa que la gestión se la hace desde lo público, a través de una legitimidad de coacción, regulación y administración colectivas.

Vivimos en la época de la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes y llega a los centros históricos para tomar partido en el espacio público -como un todo y sus partes- más grande e importante de cada ciudad. Con la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) hay una tendencia de cambio en los marcos institucionales, modalidades de gestión y políticas de los centros históricos. Tenemos la profusión de patronatos (Lima), corporaciones (Santiago), fundaciones (México), empresas (Quito) adosadas a los municipios; grandes empresas que invierten directamente en servicios urbanos (Cartagena, Bahía) o edificios (American Express, Exxon, Mac Donalds¹⁵) y organismos multilaterales de crédito que impulsan una mayor participación del empresariado privado (BID). Y, además, no se debe descartar la continua presencia del pequeño capital inmobiliario y comercial.

Estas nuevas modalidades de gestión conducen a nuevas formas de construcción de identidades, que llevan a preguntas como las siguientes: ¿Se pulveriza el sentido de lo nacional en lo local? ¿Se fragmenta la integración social por tipos de mercados? ¿La globalización homogeniza las políticas de renovación?

Con esta tendencia, los centros históricos empiezan a ser víctimas del abandono de lo cívico y de la pérdida de su condición de espacio público. También se observa la concentración de la propiedad, la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional y la reducción del compromiso de la población con la zona; es decir, una erosión del sentido de la ciudadanía.

¹⁴ "El espacio público es un concepto jurídico: es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades" (Borja 1998: 45).

¹⁵ "American Express, United Technologies, Exxon, y Amoco son algunas de las compañías que auspician proyectos de conservación del patrimonio cultural de las comunidades extranjeras donde hacen negocios" (Eirinberg, K.1997: 13).

La presencia del tema de las privatizaciones plantea, por primera vez, la discusión entre lo público y lo privado dentro del centro histórico, lo cual puede llevar -entre otros efectos- a fortalecer las tendencias públicas que tiene el centro histórico, a establecer nuevas relaciones de cooperación entre lo público y lo privado, a incentivar el significado que tiene, para el capital, el 'pequeño patrimonio' y a definir una sostenibilidad económica y social de todo emprendimiento. Sin embargo, justo es señalarlo, esta temática trae un núcleo de preocupaciones y discusiones muy importantes, que vinculan a las relaciones de la sociedad y el Estado, en la perspectiva de reconstruir el espacio público que es el centro histórico. Todo esto en la medida en que no se formule el proceso de privatización como dogma.

Por otro lado, según García Canclini (2000: 171), se vive un cambio de la ciudad como espacio público, porque es: "en los medios masivos de comunicación donde se desenvuelve para la población el espacio público". Los circuitos mediáticos ahora tienen más peso que los tradicionales lugares de encuentro al interior de las ciudades, donde se formaban las identidades y se construían los imaginarios sociales. En esa perspectiva, los centros históricos sufren un impacto significativo por la 'competencia' que tienen por parte de las redes comunicacionales. Para superar esta anomalía deben actuar como uno de ellos; esto es, operar como un medio de comunicación que potencie su esencia y que, en la necesaria búsqueda de referentes que tiene la población, le lleve a acercarse a las centralidades urbanas e históricas.

3. EL MARCO INSTITUCIONAL: LAS MODALIDADES DE GOBIERNO

El proceso de deterioro de los centros históricos ha ido de la mano del deterioro de la gestión pública de los mismos. Primero, porque las políticas urbanas le dieron la espalda a la centralidad al poner las prioridades del desarrollo urbano en la expansión periférica. Segundo, porque la presión privada fue tan fuerte que terminó por desbordarla. y tercero, porque se construyó una maraña institucional sumamente compleja.

Como resultado, se tiene poca experiencia en el gobierno de los centros históricos, hay una multiplicación de las instituciones especializadas en el tema, existe poca capacidad de control y administración, se produce la ampliación de las demandas sociales por su rehabilitación integral y, recientemente, se busca la introducción de la lógica privada de su intervención. No es posible que existan tantas instituciones que tengan propuestas diferentes y dispersas, así como que la gestión privada segmente la ciudadanía entre quienes son sujetos de crédito y quienes no, entre los que pueden acceder al mercado y aquellos que se marginan.

Esto ocurre en un momento de transición en que se conforma la nueva modalidad de gestión de este importante espacio público de la ciudad, que tiene como antecedente a un marco institucional que ha transitado por tres momentos:

- Un primer momento en el que la sociedad civil, representada por ciertas elites cultas (los notables), reivindica ante el Estado la necesidad de preservar los valores histórico-culturales de nuestras ciudades. Su propuesta provendrá principalmente desde la arquitectura y con un enfoque centrado en lo cultural, entendido desde una perspectiva artística. Esto es, de la arquitectura como un hecho cultural y a éste como un arte que deviene en escultura monumental.
- Un segundo momento en el que el Estado nacional construye un marco institucional a través de institutos especializados o ministerios de cultura y de políticas públicas inscritas en el fortalecimiento de la llamada identidad nacional. Aquí el tema logra urbanizarse bajo la modalidad de conjunto monumental.
- Y un tercer momento en el que los marcos institucionales de gestión de los centros históricos se encuentran en transición y son aún poco claros. Hoy la discusión sobre los modelos de gestión en los centros históricos cobra mucha fuerza y es lógico que así suceda si los sujetos patrimoniales han cambiado y aumentado, gracias a la profunda reforma del Estado que se vive en el conjunto de América Latina. El marco institucional, las modalidades de gestión y el carácter

de las intervenciones en los centros históricos, se encuentran en un momento de quiebre. En este caso la conceptualización se diversifica a través de varias posiciones, que evidencian un desarrollo importante.

Se vive la tendencia general de cambio del marco institucional de gestión de los centros históricos, que se inscribe en un doble movimiento interrelacionado: la reforma del Estado y la redefinición de su papel sobre la base de un tránsito del nivel central al local-municipal (descentralización) y de éste a lo empresarial-privado (privatización). Vivimos en la época de la descentralización y la privatización de la gestión pública y ésta llega para tomar partido en el espacio público -como un todo- más importante de toda la ciudad: el centro histórico.

Pero si bien ésta es una tendencia general, no se puede desconocer que en cada caso hay ritmos, órganos y velocidades distintas, así como también es peligroso construir una posición teleológica, creyendo que es inevitable el tránsito de una gestión central a otra local y de ésta a una privada.

Desde la perspectiva de la descentralización, se pueden identificar dos ópticas: por un lado, la que se observa desde el nivel nacional hacia el local, a través de la transferencia de la competencia, que lleva a que cada vez más centros históricos sean administrados desde la órbita de lo municipal en detrimento de la nacional. Pero este proceso de transición del marco institucional no está exento de conflictos, porque es parte de la pelea típica de las herencias o de la heredad. La confrontación de la Municipalidad de Lima con el Ejecutivo Nacional lo ilustra notablemente, por la significación política que tiene.

Y, por otro lado, la descentralización que se desarrolla al interior del gobierno local, con la creación de un poder especializado, que se expresa a la manera de una descentralización intra-municipal. Este proceso se profundiza con más fuerza dentro de los municipios de las ciudades más grandes, porque tienden a formar unidades especiales para el gobierno de esta parte de la urbe. Pero, ¿qué ocurre con los pequeños?

Así tenemos que se pasa de la gestión de instancias nacionales, tales como los institutos nacionales de cultura (Brasil), antropología e historia (México), institutos de patrimonio cultural (Ecuador), hacia el manejo de la competencia por parte de los gobiernos municipales o, incluso, de fundaciones o empresas privadas. De esta manera, se provoca un aumento y un cambio en los actores fundamentales de la zona.

Los sujetos patrimoniales vinculados más directamente a la privatización y que más peso comienzan a tener son: los organismos no gubernamentales (patronatos, fundaciones), las empresas públicas y privadas y la banca internacional. También se deben resaltar a los sujetos patrimoniales que le dan rentabilidad a las inversiones, a través de las distintas fases del ciclo de la producción (consumo, intercambio, gestión): los sectores de altos recursos económicos, las nuevas actividades (comercio, banca) y, sobre todo, el turismo. Con la presencia de estos nuevos actores se produce, correlativamente, un desplazamiento de otros que tienen tradición en el lugar; entre los que se pueden señalar al pequeño comercio (formal, callejero), a los sectores de bajos ingresos (inquilinos, artesanos) y a los propietarios del pequeño patrimonio (inmuebles, bares).

Con este cambio del marco institucional se inicia, por un lado, un refrescamiento significativo en la concepción de las políticas urbanas de la zona, porque se incorporan nuevas dimensiones -por ejemplo, la económica- que van más allá de las clásicas miradas hacia lo espacial. Y, por otro, se desarrolla un amplio proceso de discusión que tiene como telón de fondo posiciones ideológicas contrapuestas.

Hoy parece ineludible que para rehabilitar los centros históricos se deban tratar las modalidades de la gestión, pública y privada. En otras palabras, que el marco institucional, las modalidades de gestión y las políticas no son algo externo a la rehabilitación de los centros históricos, sino una parte medular. Hasta ahora se ha trabajado muy poco respecto de las características de los marcos institucionales y de las modalidades de gobierno de los centros históricos, porque en general se los veía como algo externo a la zona, hoy se los ve como parte de ella.

De allí surgen dos posiciones: la una que busca la rehabilitación de la gestión desde lo público y, la otra, que proviene de la transposición mecánica de la llamada modernización del Estado hacia los centros históricos mediante la privatización. Si bien la discusión se presenta de forma dicotómica, daría la impresión de que por esa vía muy poco se puede caminar; de que las visiones blanco y negro aportan poco. Por eso, quizás sea más importante mirar el movimiento histórico del tema, para no satanizar la acción estatal y peor desconocer la función de la propiedad privada, que generalmente es la que mayor significación tiene en el área. Así como no se puede desconocer que gracias a la acción pública del Estado, hoy existe un significativo patrimonio cultural para actuar, tampoco se puede negar que la mayor inversión ha sido privada. ¿Qué hubiera pasado si eso no ocurría? ¿Cómo se construyeron y mantuvieron los centros históricos?

Superar esta visión dicotómica es importante y es en las relaciones público-privado y Estado-sociedad donde se deben encontrar las salidas. Allí están, por ejemplo, las experiencias de gestión público-privada de Recife o de Quito, y las propuestas de construir una autoridad legítima descentralizada de Montevideo o de Río de Janeiro. Por eso, la importancia de ver los procesos reales que se están llevando adelante en nuestros centros históricos.

Pero también los hay que dan presencia a ciertas fundaciones, a la cooperación público-privada, al sector privado o al nivel nacional. Si bien se observa esta tendencia general, la realidad de la gestión sobre los centros históricos muestra una combinación de situaciones. Tenemos un marco institucional de gestión de los centros históricos que aún no logra consolidarse, por lo que se pueden encontrar algunas de siguientes situaciones principales:

- Hay centros históricos que son administrados por un complejo institucional disperso, proveniente de un conjunto de sujetos patrimoniales que tienen competencia para intervenir en ellos. La ventaja de un modelo disperso proviene de la posibilidad de que distintos actores construyan órdenes diferentes y de que se expresen en la realidad de lo diverso. Pero el problema principal radica en la

posibilidad de que cada uno de ellos termine por negar al otro, neutralizándose mutuamente, con lo cual la renovación puede devenir en degradación. La inexistencia de espacios de coordinación, de consenso, de concertación de hegemonías, puede ser más perjudicial que beneficiosa. Estamos bajo un modelo de marco institucional desarticulado y los casos de Quito y de México ilustran claramente esta situación, siendo los más grandes y complejos de la región.

- Hay centros históricos que tienen una administración concentrada. En este caso hay un poder local constituido, que cuenta con suficiente autoridad como para someter bajo sus políticas al resto de los sujetos patrimoniales. El caso de La Habana, con la Oficina del Historiador, es ilustrativo, así como también la comuna de Santiago de Chile donde se produce la correspondencia entre centro histórico, unidad territorial (comuna) y unidad administrativa (municipio).
- Hay centros históricos que tienen una administración que carece de correspondencia con un territorio determinado, como ámbito jurisdiccional. Esto significa que no cuenta con una unidad de intervención y que, por lo tanto, no tiene una especificidad de actuación.
- Hay centros históricos que cuentan con un conjunto de instituciones que, daría la impresión, podrían en un futuro mediano conformar un complejo institucional articulado. La combinación de instituciones públicas, privadas y comunitarias alrededor de la autoridad municipal, como núcleo funcional del complejo, empieza a tomar peso. Está claro que esta situación no niega la existencia de posiciones institucionales, por ejemplo, nacionales. Más bien es deseable que ello ocurra, porque de esa manera se garantiza la existencia de múltiples y simultáneas identidades que expresan el derecho al centro histórico y no se produce un monopolio en la propuesta de renovación, que sería contraria a la realidad heterogénea de los centros históricos. Se garantiza, de esta manera, el pluralismo, pero sin perder gobernabilidad.

Por esta vía se abre, por primera vez, la posibilidad de pensar en el gobierno de los centros históricos -y no solo de su administración o gestión-, lo cual le puede otorgar una dimensión política muy interesante, que permite vincular participación, representación, legitimidad e identidad. Es probable que este giro pueda empezar a producir cosas interesantes e innovadoras en términos teóricos y prácticos. Los casos de Santiago, como comuna; el de Río de Janeiro, con una subprefectura, y el de Quito, con una administración zonal, podrían ser el antecedente para esta mutación, en la medida en que transiten hacia una autoridad política elegida democráticamente.

De la revisión de estas situaciones se desprende: por un lado, que hay una tendencia a que el órgano sea más de gobierno que de gestión, lo cual le asigna un carácter más político que técnico, que debe llevar a buscar una autoridad legítima tanto de origen (elecciones) como de acción (eficiente). Sin embargo aún no se pueden zanjar totalmente las preguntas: ¿Cuál es la autoridad que debe tener esta zona espacial? ¿Debe ser de elección o de delegación? De igual manera, respecto del grado de autonomía deseable y de las modalidades de Cooperación público-privada. Lo que sí queda claro es la necesidad de una institucionalidad de gobierno multidimensional, en el sentido de buscar un equilibrio entre lo sectorial y lo territorial, entre lo global y lo local, entre lo físico y lo material.

Por otro lado, se percibe la ausencia de un modelo de gestión porque, por el contrario, cada centro histórico ha buscado la modalidad que mejor se ajuste a su realidad. Queda claro que la idea de 'modelo' de gestión no es buena, porque tiende a encasillar la riqueza de la realidad en la pobreza de las formulaciones ideales para, de esta manera, reproducir recetas foráneas en los centros históricos. En esa perspectiva, llevar un caso exitoso a la categoría de modelo puede resultar muy peligroso; por eso, lo interesante es reconocer la diversidad de formas de intervención correspondientes a la realidad de cada dinámica local pero, eso sí, inscritas en una tendencia general. En definitiva, no es bueno imponer una lógica o un paradigma de gestión, porque en cada situación se debe escoger la mejor opción.

En suma, se requiere restaurar la gestión pública que se ha deteriorado a la par de la crisis de cada uno de los centros históricos. La recuperación del centro histórico -como espacio público- requiere, de manera ineludible, la recuperación de su gestión pública. La única posibilidad de rehabilitar los centros históricos dependerá de la recomposición de su gestión. Esto supone, definir un marco institucional compuesto por leyes, políticas y órganos diseñados para el efecto y, sobre todo, por una ciudadanía capaz de potenciar el orden público ciudadano, que contienen los centros históricos.

4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL HACIA LOS CENTROS HISTÓRICOS

a. La internacionalización de los centros históricos

La internacionalización de la problemática de los centros históricos se produce, inicialmente, por la vía del turismo; luego por la línea de la cooperación internacional, donde tiene un peso singular el significado de las Declaraciones de Patrimonio de la Humanidad realizadas por la UNESCO; y, finalmente, por el impacto que produce el proceso de globalización. Esta nueva fase se caracteriza por su articulación en red dentro de un sistema de nodos, gracias a su desnacionalización, por internacionalización y localización.

En esta nueva fase los centros históricos se internacionalizan por medio de: el turismo, que capta recursos del exterior mediante políticas locales y como polo de punta para integrar mercados; los servicios, que mejoran la competitividad y el posicionamiento para insertarse mundialmente; y la cooperación internacional, que juega una nueva y crucial función. Si esto es así, es importante conocer sus características.

La cooperación internacional ha cobrado significativa importancia e influencia dentro de las políticas de rehabilitación de los centros históricos, al grado de convertirse en un sujeto patrimonial explícito, lo que pone en cuestión la existencia de actores externos e internos. Que el origen de un sujeto patrimonial sea internacional no significa que sea externo, pues actúa directamente en el plano local, al ser parte del 'complejo institucional'

de gobierno de los centros históricos. Lo que sí interesa conocer, en este caso, es su peso relativo en el conjunto de instituciones y el carácter de su intervención.

La cooperación internacional tiene diferentes formas. La primera, tiene que ver con el tipo de relación que establece con la zona. En esta perspectiva se pueden señalar dos formas: por un lado, hay una cooperación vertical, proveniente de las organizaciones multilaterales y bilaterales y, por otro, una horizontal, que se establece de manera directa entre los centros históricos. No deben dejarse de resaltar los casos en que la cooperación vertical también estimula el desarrollo de la horizontal, y en los que los centros históricos coaligados solicitan la cooperación horizontal.

En la cooperación horizontal se observa una tendencia interesante de fortalecimiento de las relaciones entre centros históricos, que puede devenir en la formación de redes que trasciendan el ámbito específico de la cooperación. Las modalidades van desde la firma de convenios bilaterales de cooperación entre ciudades {hermanamientos, intercambios, asistencia técnica) hacia la formación de espacios de encuentro en vías de institucionalización¹⁶. Allí están, por ejemplo, las redes de alcaldes, de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, de URBAL y SIRCHAL, entre otras. Se debe recalcar que en estos últimos años se ha desarrollado una cooperación horizontal interurbana o ciudad-ciudad muy fructífera.

En cuanto a la cooperación vertical hay un cambio en los énfasis institucionales y de contenido. Mientras en una época la UNESCO tuvo la voz cantante, sobre todo con un enfoque cultural; hoy daría la impresión de que hay un tránsito hacia enfoques más económicos, tanto en términos de proyectos 'sólo para bancos' como de estímulos a la producción.

Respecto de la cooperación vertical bilateral existe una mayor dispersión de enfoques. Tenemos organismos no gubernamentales como fundaciones (Fundación Getty o

¹⁶ Se realizan sobre la base del concepto de ciudad gemela, de un acuerdo de cooperación en sectores específicos (París-Cuenca} o de ciudades patrimonio (Quito-Lirna}.

PACTARIM), empresas (American Express), o gubernamentales (AECI, Bélgica). Según los objetivos están las agencias que se dedican al financiamiento bajo la forma de préstamos (BID), subsidios (Junta de Andalucía) o inversión (Olivetti); también en cuanto a la asistencia técnica, al intercambio (Redes) o a la capacitación-formación (FLACSO-Ecuador). También hay organismos que se caracterizan por acciones en múltiples campos (UNESCO) y en oposición tenemos a otros que tienen acciones específicas.

Desde otro punto de vista, también se puede observar la especialización temática: mientras PACTARIM o Arquitectos sin Frontera se dedican a la vivienda, la Fundación Getty o la AECI le ponen peso a la rehabilitación monumental. Existen instituciones que le ponen énfasis al espacio público, a lo monumental, a los servicios o a lo productivo.

La cooperación externa no es el factor fundamental de financiamiento y, sin embargo, tiene mucho peso en la definición de políticas. Por ejemplo, es poco el recurso para vivienda y más para lo monumental (por ser visible y emblemático) o es menos la donación y más la aportación recuperable económicamente. Por eso vale la pena detenerse en el campo del financiamiento.

b. El financiamiento de los centros históricos

El financiamiento de los centros históricos en América Latina ha variado a lo largo de la historia. Sin embargo hay algunas constantes que se mantienen: allí está el peso que se le asigna al turismo, aunque ha ido variando su concepción en el tiempo; la significación que tienen las fuentes externas bajo la modalidad de donación, préstamo o inversión; y los recursos locales captados a través de impuestos o inversiones directas de sus propietarios.

En términos históricos se pueden encontrar tres momentos específicos: un primer momento, cuando las elites culturales locales reivindican la rehabilitación patrimonial, la modalidad de financiamiento se caracteriza por el mecenazgo y la filantropía.

Evidentemente tiene un impacto bastante reducido, parcial y aislado, y se invierte en los edificios de quienes lo reivindicaron. Se trata de acciones emblemáticas que terminan por conmover a algunos funcionarios públicos para que hagan lo propio en las edificaciones estatales; pero es voluntarista, en tanto no logra ser parte de una política general. Su gran virtud fue la de promover la legitimidad de la problemática.

Un segundo momento tiene que ver con la función que cumple la UNESCO, cuando asume el tema patrimonial urbano con fuerza y logra, por un lado, las declaratorias de Patrimonio de la Humanidad, que estimulan a que localmente, se obtengan recursos de contraparte, sean públicos o privados, y por otro, que directamente se canalicen recursos provenientes de la cooperación internacional.

Es cierto que estas dos etapas no garantizaban la sustentabilidad de la intervención en los centros históricos, porque no era una política estructural y diversificada de financiamiento. A partir de este momento la cooperación internacional se convirtió en un sujeto patrimonial con peso específico en la temática.

Es en estos últimos años cuando se percibe un cambio en la cantidad y en las modalidades de financiamiento de los centros históricos, que hacen presagiar mejores días. Internacionalmente las fuentes y las modalidades de financiamiento son más diversas. Hay donaciones de grupos privados (Fundación Getty) o públicos (España); hay préstamos reembolsables y no reembolsables de la cooperación multilateral (BID); y hay también inversión directa de empresas privadas (Mac Donald).

Pero lo más importante es que los flujos mayoritarios de recursos son ahora locales, obtenidos de distintas formas: transferencias directas o indirectas (FONSAL), tributos, inversión privada (pequeño y mediano capital), créditos (BID), recursos municipales (presupuesto), etc.; lo cual muestra que la antigua y tradicional forma de obtener recursos por donaciones ha sido superada.

Así tenemos que han fluido hacia los centros históricos de Río de Janeiro, Lima, Quito, La Habana, Ciudad de México, Santiago, entre otros, no menos de 20 millones de dólares de inversión promedio anual en este último quinquenio. Por ejemplo, en La Habana, en 1996 se invirtieron 12 millones de dólares; en 1997 la cantidad casi se duplica y en 1999 fueron 50 millones. En Quito se tiene un promedio en la década del 90 superior a los 15 millones de dólares de inversión anual. Río de Janeiro se benefició con 100 millones de inversión en los últimos cinco años.