

**Los enlaces entre centros históricos
y participación social**

El “centro partido”

Paulo Ormindo de Azevedo*

Las políticas implementadas en los centros históricos latinoamericanos datan por lo menos 40 años. Se han hecho muchos avances en este período y en algunos casos inversiones que superan los USD \$100 millones, como en las ciudades de Quito, México, Salvador de Bahía y Santo Domingo. Los resultados, sin embargo, son discretos considerando el esfuerzo realizado y de la cantidad de las inversiones, se ha comparado con lo que pasó en Europa, en el mismo período, donde los centros históricos, después de una crisis en la década de los años 60 del siglo pasado, están hoy perfectamente integrados a sus ciudades.

Las razones para que esto ocurriera son complejas y están poco estudiadas. La problemática de la ciudad latinoamericana y, consecuentemente, de su centro es muy distinta de la europea y esto explica el poco éxito de algunas experiencias de recuperación con esta inspiración, inducidas por organismos internacionales con la connivencia de las elites locales. Una de las tareas más urgentes en este momento es evaluar las experiencias latinoamericanas de este campo, lo que funcionó y lo que no funcionó, para podernos trazar una ruta para intervenciones futuras.

La menor presión demográfica, la revolución de los medios electrónicos de comunicación, la globalización y otros cambios que están ocurriendo en la región pueden abrir nuevas oportunidades para estas ciudades y sus centros, pero estos factores, por sí solos, no son capaces de cambiar nada. No podemos olvidar que los avances tecnológicos introducidos, en los últimos

* Universidade Federal da Bahia, Brasil.

cien años, en la región fueron apropiados exclusivamente por las elites para realizar su proyecto de una modernización sin cambios sociales, como señalan los indicadores sociales más recientes.

Los cambios van a depender, en el fondo, de la democratización de nuestras sociedades y de la forma que las capas sociales más bajas se concientizan de esas oportunidades y luchan por ellas. De todos modos, hay viejos problemas urbanos no resueltos y una enorme demanda social reprimida que va exigir mucho tiempo para ser superados. En este sentido, esto podrá ser muy útil para señalar posibles salidas para algunos de estos problemas.

Para discutir los centros de nuestras ciudades, su desarrollo y gobernabilidad no podemos limitarnos a una visión puramente local. Tenemos que tomar en cuenta problemas nacionales, como la herrumbra máquina de estado, la mala distribución de la renta, los desniveles regionales y los conflictos sociales. Tenemos que estar atentos a problemas verdaderamente globales, como la dependencia económica y tecnológica, el proteccionismo y la masificación cultural, factores que ejercen una fuerte presión sobre nuestras ciudades. Como la solución de estos problemas no está a nuestro alcance, sabemos, por anticipación, que todos los avances que se realicen en el ámbito local solo van solucionar parte del problema.

Centro histórico, un concepto en busca de una definición

Los conceptos de *bien cultural* y *centro histórico* aparecen por primera vez en un documento internacional en la Convención de La Haya, UNESCO, 1954.

Este documento clasifica los bienes culturales en tres categorías:

- a) Los bienes, muebles e inmuebles, que tengan importancia para el patrimonio cultural de los pueblos [...];
- b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales definidos en el apartado (b) [...];
- c) los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados (a) y (b); que se denominaran “centros monumentales”.

La carta de Venecia, de 1964, no distingue el centro histórico del restante de la ciudad, al definir monumento: "La noción de monumento comprende tanto la creación arquitectónica aislada como también el ambiente urbano o paisajístico que constituya el testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico". La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, UNESCO, 1972, prefiere usar la expresión *conjuntos*, lo mismo hace la Recomendación Relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea, Nairobi, UNESCO, 1976.

Pero el Coloquio sobre la Preservación de los Centros Históricos Ante el Crecimiento de las Ciudades Contemporáneas, Quito, UNESCO/P-NUD, 1977, que tiene el mérito de enfocar la cuestión bajo una mirada latinoamericana, define el centro histórico de esta manera:

"Esre coloquio define como Centros Históricos a todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo. Como tales se comprenden tanto asentamientos que se mantienen íntegros, desde aldeas a ciudades, como aquellos que a causa de su crecimiento, constituyen hoy parte o partes de una estructura mayor. Los Centros Históricos, por sí mismos y por el acervo monumental que contienen, representan no solamente un incuestionable valor cultural sino también económico y social. Los Centros Históricos no solo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan".

La Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas, Washington, ICOMOS, 1987, mantiene la misma generalidad y ambigüedad del concepto al declarar: "La presente Carta se refiere a las áreas urbanas históricas, grandes o pequeñas, incluyendo ciudades, pueblos y centros o barrios históricos, con su entorno natural o construido, que tienen además de su calidad de documento histórico, los valores peculiares de las civilizaciones urbanas tradicionales".

Otro documento regional, la Carta de Veracruz, México, 1992, que propone Criterios para una Política de Actuación en los Centros Históricos de Ibero América, define la cuestión de la siguiente forma: "Entendemos como centro histórico un conjunto urbano de carácter irrepetible en el que van

marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, formando la base en que se asientan sus señas de identidad y su memoria social”.

Como un instrumento operacional, el concepto centro histórico queda poco claro, ora incluyendo toda una ciudad, ora su centro, o aun conjuntos que nunca han tenido centralidad. Además, “el término centro urbano designa a la vez un lugar geográfico y un contenido social. De hecho la distinción entre uno y otro no es difícil, pero lo cierto es que la confusión se convierte fácilmente, por el contrario, en connotación, es decir, que reconociendo la disyunción teórica, se tiende a suponer en la práctica que el contenido social designado por tal definición se localiza en uno o en varios puntos concretos, lo que equivale a una fijación del contenido social de la centralidad urbana en sí, prescindiendo de toda relación con el conjunto de la estructura” (Castells, 1976:262).

Aún cuando la expresión se refiere a un efectivo centro, al calificarlo de histórico estamos implícitamente negando la historicidad del restante de la ciudad. Esto se refleja en la práctica, en la adopción de una norma de preservación del llamado centro histórico y la desreglamentación del restante de la ciudad, supuestamente al no tener valor histórico. Una ciudad vieja o nueva, fea o bonita es toda ella histórica. Por esto, sería talvez más apropiado llamar a estos remanecientes urbanísticos preindustriales como *conjuntos urbanos tradicionales*. Reservándose la expresión *centro tradicional* a los lugares que han tenido una función central, aun cuando han perdido parte de esta centralidad.

De todos modos, la consideración del centro tradicional como un espacio diferenciado de la ciudad, en general sin función urbana definida y bajo una norma congeladora emanada del gobierno central, que es quien, en general, promueve su clasificación, cuando no es dirigida directamente por el órgano central, dificulta su integración urbana. La dinámica socio económica del centro urbano presupone una gestión ágil visceralmente integrada a la gestión de toda la ciudad.

En Europa, por las mismas razones, la expresión centro histórico no es muy adoptada. La legislación francesa designa estas áreas de sectores salvaguardados y promueve su recalificación a través de la planificación urbana, mediante convenios con los gobiernos municipales¹. Esta es una tendencia observada en toda Europa, pero aun poco adoptada en la región.

El centro partido

Salvo honrosas excepciones, los centros tradicionales en la región siguen siendo sectores ocupados por poblaciones de bajos ingresos viviendo en condiciones infrahumanas y con espacios públicos ocupados por el comercio informal. Pero allí están los principales monumentos y la sede del gobierno local y/o central. Así, el centro tradicional sigue siendo el centro simbólico e integrador de la ciudad. Pero esta riqueza patrimonial y cultural contrasta con la pobreza a la que son condenados sus pobladores y trabajadores.

Cerca de allí, las grandes corporaciones ligadas a los flujos económicos transnacionales construyen sus grandes tiendas y torres de oficinas, consolidando un centro de intercambio y coordinación de actividades descentralizadas. Crean así un nuevo centro, que cumple funciones muy semejantes a las del *central business district*, estudiado por los sociólogos norteamericanos. De una parte, el centro tradicional, prioritariamente ocupado por las capas menos favorecidas, de otra, el nuevo centro de negocios, en donde se ubican las actividades de coordinación del sector más dinámico de la economía. Surge así una centralidad dividida, un centro informal popular y otro formal, elitizado².

Los dos sub-centros no son excluyentes, tienen funciones complementarias. El tradicional cumple funciones de integración y el nuevo de coordinación. Los productos vendidos por los ambulantes son en su mayoría industriales y abastecidos por grandes almacenes. Tanto la clase media, cuanto la baja, se abastecen alternativamente en los dos sub-centros. En la realidad, el centro partido es el reflejo de la ciudad dividida, de que hablan Milton Santos y Aníbal Quijano (Santos, 1967; Quijano, 1970).

El centro tradicional sigue siendo el espacio de la alteridad y de la interacción social, étnica y cultural, de las fiestas populares, de las procesiones, de las paradas militares, de los saltimbancos, de los bailarines, mágicos y rezadores. Pero es al mismo tiempo un espacio de conflictos explícitos, como son las protestas populares e indígenas, las batallas entre la policía y los ambulantes; o implícitos, como la tensión entre señoríos e inquilinos,

1 Ley 62-903, dicha Ley Malraux, de 04/08/62, y Decreto 63-691, de 13/07/63.

2 En la verdad, esto pasa en las grandes ciudades. En las medianas y pequeñas de menos de 500.000 habitantes; esta división no se verifica y aún es posible implementar un modelo de desarrollo urbano con un centro unitario.

entre el comercio formal y el informal, entre los fiscales municipales y los ambulantes.

Las políticas urbanas implementadas en estas ciudades, deliberadamente, ignoran la problemática social del centro tradicional. No enfrentan la regularización de los inmuebles, la mejoría de la calidad de vida, la creación de empleo, la calificación profesional. Son políticas falsamente promocionales, que se concentran, en la mejor hipótesis, en la recuperación de espacios públicos, incluyendo jardines, estacionamientos, aceras, mobiliario urbano y fachadas. Por esto han tenido tan poco éxito.

¿Cuál es el origen de estos conflictos y cómo se puede minorarlos? No está por demás recordar que el proceso de desarrollo económico implementado en la región, a partir del final de II Guerra, fue y sigue siendo altamente concentrador de capital y tecnología, ocupando cada vez menos mano de obra. La competencia de los productos industriales desorganizan y distorsionan otras formas de producción precapitalistas en el campo, provocando el éxodo para las grandes ciudades y dejando abandonados los pequeños núcleos rurales.

A los migrantes de la zona rural se suman los excluidos urbanos que se reproducen en tasas muy elevadas. Este enorme contingente de población sin acceso al empleo y a los servicios y productos industriales inventa nuevos servicios y productos como estrategia para sobrevivir. Son los catadores de latas y cartón, guardadores y lavadores de coches, lustrabotas, vendedores ambulantes, prostitutas o sencillamente mendigos.

Como el desarrollo de estas actividades se hace básicamente a través de contactos primarios, en el cuerpo a cuerpo, es en los centros tradicionales, en donde están los terminales de transporte, los mercados populares y las reparticiones públicas, que esta población se reúne a lo largo de calles y plazas para ofrecer sus productos y servicios. Inevitablemente, muchos de sus inmuebles fueron convertidos en depósitos de estas mercancías y vivienda de los mismos ambulantes, por la comodidad de vivir cerca del trabajo³.

Completa la división de la ciudad la existencia de dos periferias. De una parte, las grandes barriadas y favelas en sitios poco accesibles o atractivos y sin infraestructura. De otra, los barrios de clase media alta ubicados en los sitios de mejores atributos naturales, como playas, orillas de parques natura-

3 Sobre el asunto, ver Azevedo 1985:147-161.

les y sitios elevados. Cambiar este esquema ecológico urbano, tan consolidado en Latinoamérica, parece imposible. Todos los intentos de erradicación o traslado de barriadas y favelas, desde la década de los años sesenta, han fracasado. Tampoco los intentos de reurbanización con la verticalización han tenido éxito, por el sencillo hecho que ellas ya son demasiado densas.

Los únicos proyectos que han tenido éxito son aquellos de regularización de la propiedad, infraestructuración y mejoría de estos sectores excluidos, como el Proyecto Favela-Barrio, de Río de Janeiro, y asemejados a otras capitales latinoamericanas, en la década de los años noventa. La problemática de los centros tradicionales, con infraestructuras obsoletas, tugurios y calles ocupadas por ambulantes, no es muy diferente de la periferia pobre. Solamente la regularización de la tenencia de los inmuebles, reciclaje de la infraestructura, recuperación de viviendas y regularización de la situación de los ambulantes, como empiezan a hacer algunas ciudades de la región, podrán recuperar esas áreas.

Pero para intervenir en estos sectores es necesario que se tenga presente lo que pasó en ellos en los últimos cien años:

- La burguesía urbana, que originalmente ocupaban estas áreas, migró para urbanizaciones periféricas y ya no tiene el sentido de pertenencia, ni capacidad para promover su rehabilitación. La poca conservación que reciben estos inmuebles se debe a los actuales ocupantes, para poder seguir viviendo en el local.
- Estos centros han sufrido un doble cambio en el periodo. En un primer momento, los primitivos pobladores son sustituidos por capas sociales más pobres, en gran parte formadas por migrantes del interior. En un segundo, se da un intenso proceso de tercerización de los inmuebles y ocupación de los espacios públicos por vendedores ambulantes.
- La mayor parte de los inmuebles de estos centros está tugurizada y en malas condiciones de conservación y uso. Son inmuebles sucesivamente subdivididos y alquilados en régimen de subarriendos.
- La situación jurídica de esos inmuebles es muy complicada. Además de una grande concentración de propiedad, dos o tres generaciones de herederos no han hecho los trámites de herencia y es muy difícil reunirlos para regularizar los inmuebles. En estas circunstancias, la expropiación es prácticamente la única salida para cualquier intervención.

Si deseamos preservar estas áreas, este círculo vicioso tiene que ser roto. Esto difícilmente se puede lograr sin la intervención del estado. Es necesario reciclar la infraestructura, reordenar la propiedad, consolidar y redistribuir los espacios arquitectónicos e introducir nuevas funciones.

De qué sirven los temblores

Las intervenciones en ciudades y centros tradicionales en la región han sido siempre motivadas por razones externas. Del mismo modo que las primeras grandes operaciones de rescate de los centros tradicionales europeos solo toman cuerpo a raíz de la II Guerra Mundial, en consecuencia de los grandes bombardeos aéreos, en América Latina son accidentes naturales, como temblores y tornados, que provocan los primeros intentos de preservación de ciudades y centros tradicionales.

La Cordillera de los Andes y el Caribe son dos de las regiones más sujetas a accidentes naturales del mundo. Muchas ciudades de la región han sido borradas del mapa por terremotos, como aquellos que destruyeron Antigua Guatemala en 1773, o Riobamba y Otavalo, en Ecuador. Otros han golpeado una misma ciudad muchas veces, como Arequipa, en 1600, 1687 y 1868; y Cusco, en Perú, en 1650, 1950 y 1986 y Quito, en 1755, 1797, 1859 y 1987, en Ecuador. Desde el periodo colonial, las reconstrucciones de monumentos, después de temblores, han servido para perfeccionar las técnicas constructivas y el diseño de los mismos, para tornarlos más resistentes a esos accidentes naturales. Así, se desarrollan las livianas y flexibles cubiertas redondas de paja de la costa seca del Pacífico, después del temblor de 1746 en Lima, y los techos de múltiples cúpulas de las iglesias del altiplano Perú-boliviano.

Esto mismo ocurre, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en las ciudades de la región golpeadas por accidentes naturales. Un violento temblor ocurrido en mayo de 1950 en Cusco, provocó la primera misión de la UNESCO para socorrer una ciudad histórica. George Kubler, uno de los más destacados historiadores de arte iberoamericana, jefe de la misión; después de evaluar los daños provocados por el sismo, delimita una zona de preservación rigurosa de la ciudad, creando la primera norma de preservación para una ciudad histórica iberoamericana (Kubler, 1953). El gobierno

peruano procura no solo restaurar monumentos y reconstruir viviendas destruidas, sino donar sostenibilidad a la ciudad, desarrollando grandes proyectos económicos en la región, como su electrificación y la modernización de la agricultura. Crea para esto la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cusco, mantenida con un impuesto nacional sobre el tabaco. Este es el primer intento en Latinoamérica de rehabilitar y donar sostenibilidad a un centro tradicional con instrumentos de planificación urbana y territorial.

En marzo de 1983, Popayán, en Colombia, fue sacudida por un violento sismo. Prácticamente todos los grandes monumentos fueron seriamente dañados, así como conjuntos enteros de vivienda. La conmoción provocada por lo ocurrido tuvo como respuesta la restauración de la ciudad en sus mínimos detalles, en un proceso que duró una década. Pero una de las más interesantes experiencias en una circunstancia como ésta, tuvo lugar a raíz del trágico sismo que golpeó la Ciudad de México, en 19 de septiembre de 1985 y que mató a más de 20.000 personas.

En las primeras horas del accidente y en los días subsiguientes, una red de asociaciones vecinales asumió el control de la situación, sorprendiendo a la defensa civil y autoridades. Esto permitió que sus representantes tuvieran un papel importante en los planes de reconstrucción de las áreas afectadas del centro tradicional. Por primera vez en la región, se recuperó un centro tradicional en función de las necesidades de la comunidad y no por el interés de extraños, como el turismo o el rescate de sus inmuebles para las familias que los había abandonado por tres o más generaciones.

La emergencia y magnitud del drama humano obligó a las autoridades mexicanas y al BID a admitir la expropiación de 3.569 inmuebles y la participación de la comunidad en el diseño y desarrollo del proyecto, lo que brindó casa propia a 90.000 familias. Siete meses después del sismo, se logró formar el Comité Técnico de Concertación Democrática que reunió los cuatro principales actores que ya venían actuando en el área, de forma aislada: las asociaciones de vecinos, las instituciones gubernamentales de financiación de vivienda popular, universidades como la UNAM y UAM y grupos de consultores independientes ligados a los movimientos sociales⁴.

4 Alternativa de vivienda en barrios populares: documentación y evaluación de los proyectos realizados por las organizaciones independientes a raíz del sismo de septiembre de 1985 en la ciudad de México. Ciudad de México: UAM-X, SEDUE-2, 1988.

Debido a la situación de emergencia algunos inmuebles antiguos, que podían ser rehabilitados, han dado lugar a construcciones nuevas. Pero una segunda etapa del proyecto, para atender 12.670 familias no contempladas en la primera etapa, ha permitido realizar con muy buen criterio rehabilitaciones y restauraciones de inmuebles con destinación de vivienda y equipamientos sociales. Esta experiencia ha tenido el mérito de alertar las agencias nacionales e internacionales para la gravedad del problema social de estas áreas y demostrar la factibilidad de trabajar con los pobladores de estas áreas⁵.

Un tercer sismo ha servido para destruir uno de los más consistentes programas de recalificación de un centro tradicional de ciudad iberoamericana. Estamos hablando del terremoto que dañó la mayoría de los monumentos y conjuntos de casas de Quito, en 1987. La capacidad de la municipalidad de movilizar rápidamente el gobierno central y las agencias de cooperación internacional permitió socorrer prontamente los grandes monumentos y empezar un proceso de rehabilitación sistemática del centro tradicional, a través de la planificación urbana, que ya dura 17 años⁶.

La búsqueda de un modelo alternativo de intervención en estas áreas, que superó la visión del monumento aislado como valor absoluto, apartado de su contexto social, económico y histórico, ha contribuido a consolidar el proceso de planificación urbano-territorial teniendo en cuenta lo cultural.

La invención del Centro Histórico

Salvo intervenciones circunstanciales por razones conmemorativas o accidentes naturales, hasta la segunda mitad de la década de los años sesenta, no existía en la región ninguna política para los centros tradicionales a no ser legislaciones pasivas, que prohibían demoler los inmuebles, pero que a su vez no contribuían para su conservación. Las políticas urbanas ignoraban los centros tradicionales. Buscaban mitigar las tensiones sociales introduciendo mejoras en las periferias, con apoyo de los gobiernos centrales y de las agencias internacionales. Con esta financiación se hicieron grandes pro-

5 Vivienda emergente en la Ciudad de México: segunda fase. México: Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda, 1988.

6 Centro Histórico de Quito; Problemática y Perspectivas. Quito: Municipio de Quito / Junta de Andalucía, 1990.

gramas de infraestructura y vivienda popular, en toda la región. Sin embargo, tales programas no han logrado resolver los problemas, ni reforzar la cohesión social, con reflejos inmediatos en la inseguridad urbana.

El centro de la ciudad era dejado a las fuerzas del mercado. En las ciudades en donde el desarrollo económico fue más veloz, sus centros fueron casi totalmente descaracterizados y reconstruidos, como San Paulo y Caracas, en donde se impusieron restricciones a la transformación del centro histórico, se crearon nuevos centros de negocios generalmente no muy lejos del centro tradicional, creándose así ciudades con centros divididos.

Con la promulgación de las Normas de Quito por la OEA, en 1968, y la intensificación de las misiones técnicas de la UNESCO y OEA en América Latina, los países de la región despiertan para el potencial económico del patrimonio monumental, en especial a lo que se llamó centro monumental o histórico (OEA, 1968).

El *turismo cultural*, inspirado en experiencias europeas, como la española y francesa, era la palabra de orden en aquella época, no solo para la OEA, como para la UNESCO. En aquella Norma, el turismo cultural es presentado como la tabla de salvación, no solamente para los centros históricos, como para las economías de los países de la región, con graves problemas de balance de pagos. Con esta inspiración, se hicieron algunos grandes proyectos de desarrollo urbano y regional, como el llamado Plan Esso, para la ciudad Histórica de Santo Domingo, de 1967 y el Plan Copesco (1969 y 1975), para el desarrollo de una faja de 500 km. de la Cordillera Andina, entre Cuzco y Puno, en Perú, con un presupuesto de US\$ 72,4 millones financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Pérez Monta, 1967; Azevedo, 1988). En Brasil, los Ministerios de Planificación y de Educación y Cultura crean el Programa de las Ciudades Históricas del Nordeste - PHC, empezado en 1973 y cerrado diez años más tarde (Santa'Ana, 1995).

Estos intentos de desarrollo regional con base en el turismo cultural no funcionaron, ni en Perú ni en Brasil, ni en otros países, en donde se intentó en menor escala. Pero no se puede negar que permitió restaurar muchos monumentos. Su error ha sido suponer que la introducción de una nueva actividad sería capaz de cambiar una región sin atacar los verdaderos entresijos del desarrollo socio-económico (Azevedo, 1992:17-41).

Durante la década de los años ochenta, con intenciones menos ambiciosas, los organismos centrales de preservación, en asociaciones con algu-

nos municipios, intentaron transformar los centros tradicionales en sectores prioritariamente turísticos, en zonas rosas. Con pocos recursos, en plena década perdida, y sin un planteamiento nuevo, estos proyectos tampoco han tenido el éxito esperado.

El cambio de escenario

Hardoy y Gutman atribuyeron al impacto de la urbanización la mayor responsabilidad por los problemas de los centros tradicionales en la región (Hardoy; Gutman, 1992). Si es verdadera su tesis, tenemos razones para acreditar que lo peor ya pasó. De hecho, entre 1920 y 1980, tres ciudades de la región, Lima, Ciudad de México y Bogotá tuvieron su población multiplicada por veinte, provocando una grande presión sobre sus centros (Azevedo, 1990). Pero desde la década de los años setenta, los índices de natalidad y urbanización vienen cayendo en el continente. Somos hoy una región con más del 75% de población, viviendo en ciudades o en el campo ya no hay mucha gente para enviar a las ciudades. El crecimiento vegetativo también perdió fuerza y está hoy en 0,55 al año.

Podemos señalar, además, un redireccionamiento de las migraciones, que en las últimas décadas se ha dirigido hacia las ciudades latinoamericanas para Europa y Estados Unidos y fenómenos nuevos, como el Movimiento dos Sem Terra –MST, en Brasil, de retorno al campo. Esto significa menor presión en las periferias de nuestras ciudades y en particular en sus centros, en donde una gran parte de las poblaciones originarias del campo ejerce sus actividades económicas.

La disminución de la presión en las periferias urbanas hizo que las municipalidades empiezen a dar más atención a las áreas centrales. Este mayor interés por el centro está asociado, también, a la revolución de los medios electrónicos de comunicación y la globalización, que dio más visibilidad a las ciudades, en particular a sus centros, donde está la mayor concentración de monumentos y espacios públicos.

El *city marketing*, que está ligado al llamado capitalismo avanzado, ya había aparecido en los Estados Unidos y Europa, en la década de los años ochenta, con grandes proyectos como el de Baltimore y Barcelona. El fenómeno se repite en América Latina en los años noventa, con especificidades

propias de la región. Algunos ejemplos de proyectos con esta inspiración en la región, son el Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, elaborado a raíz del terremoto de 1987; el Programa de Rehabilitación de La Habana Vieja, ejecutado por la Oficina del Historiador, después de la crisis resultante de la disolución del Bloque Socialista; la retomada del Programa de Recuperación del Centro Histórico de Salvador de Bahía, a partir de 1992 y el Plan de Recuperación de la Plaza de Armas y Otros Espacios Públicos de Lima Metropolitana, empezado en 1996⁷.

Aun privilegiando los centros tradicionales, por su grand visibilidad y densidad cultural, estos planes buscan vender la ciudad como un todo, en el ámbito nacional y global, no solo como sitio turístico, sino como sitio de oportunidades de negocios e inversiones. Estas intervenciones están también asociadas a la promoción de la imagen de sus realizadores, administradores dinámicos y amanes de la cultura, con grandes ambiciones políticas. Así se puede afirmar que en la región, como en el primer mundo, el *city marketing* no está disociado del *marketing* político.

Este objetivo no es, en principio, antagónico a la recalificación urbana, pero con frecuencia muchos de estos proyectos tienden a tomar un carácter muy escenográfico, siendo comunes desperdicios con obras de carácter cosmético, impresionistas y de mobiliario urbano, sin enfrentar los verdaderos problemas de estas áreas. En las intervenciones más consistentes, como las de Quito y La Habana, se contemplan acciones de inclusión social, como rehabilitación de viviendas, construcción de equipamientos comunitarios y regularización de la situación de los ambulantes.

En otros casos, estos proyectos se han concentrado en la recuperación de fachadas y transformación del área en una zona rosa, con desalajo de los pobladores, lo que ha convertido el centro tradicional en un gran escenario vacío de significados, destinado prioritariamente a los turistas. El artificialismo de esta función conduce, inevitablemente, a la falta de sostenibilidad del área, como quedó evidente en el caso de Salvador de Bahía. En esta ciudad, el gobierno provincial financia un costoso programa de gestión, vigilancia policial, mantenimiento y animación cultural del área, para un turismo que deja sus pocos recursos en los hoteles de la periferia de la ciudad. El

7 Sobre el asunto ver Carrión, 2001 y La Ciudad Posible: Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Lima, 1999.

proyecto es mantenido por el gobierno provincial por razones políticas, como un área de entretenimiento popular, con shows musicales gratuitos.

Como proyectos de *city marketing* no se puede negar que algunos de esos proyectos han tenido éxito, aun desde el punto de vista socioeconómico sus beneficios son muy dispares y no se reflejan necesariamente en el centro tradicional, sino en periferias ricas, donde se ubican los grandes hoteles y *shopping centers*.

Pero en algunos casos hay reflejos urbanos positivos. Uno de los grandes logros de esta nueva política es la reapropiación de los espacios públicos por la ciudadanía. Iniciada en Lima, en 1996, y repetida en Quito, a partir de 2003, esta experiencia ha demostrado que la mayoría de los ambulantes tienen capacidad de transformar un pequeño negociante formal y adquirir un pequeño *box* en un centro comercial popular creado por el estado. En Lima, se han creado 20.000 de estos *boxes* con la participación de la iniciativa privada. Pero el desplazamiento de gran parte de los ambulantes del centro histórico ha creado algunos conflictos (Guerrero, 1999:125-142).

En el caso de Quito, el proceso ha sido negociado durante cinco años y ha sido atendida una de las principales reivindicaciones de los ambulantes, permanecer en el centro tradicional. Con esto, se ha podido realojar 8.000 ambulantes sin ningún conflicto. Inclusive aquellos que, originalmente, se negaban participar del programa, ahora reivindican su inclusión. Esto ocurre porque el costo de la informalidad cobrado por las mafias callejeras, fiscales municipales y policías ya es más alto que el de la formalidad, con su carga de impuestos.

Otro hecho nuevo es el cambio de protagonismo en estas acciones. En la mayoría de los casos, estos planes son de iniciativa provincial o municipal y tienen en común la ruptura con las políticas oficiales de los órganos centrales de preservación. Ellos parecen ser una respuesta al agotamiento de las políticas tradicionales de congelación de estas áreas, de carácter exclusivamente patrimonial.

La repetición de estos programas en la región está asociada, también, a las facilidades de financiación ofrecidas por las agencias internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo - BID, a partir de 1994, pasa a financiar grandes inversiones en turismo y patrimonio en la región, como los proyectos Prodetur (US\$ 80 millones) y Monumenta (US\$ 50 millones) de Brasil, y de rehabilitación de centros históricos, como los de Quito (US\$ 41

millones), Montevideo (US\$ 28 millones) y Buenos Aires (US\$ 18 millones) (Rojas, 2001:15-22). Esto representó un cambio de 180 grados en la actitud de esta y otras agencias, que anteriormente no financiaban este tipo de proyecto, considerado sin factibilidad económica.

El cambio en el pruragonismo de estas acciones implicó también en nuevos modelos de gestión. Tradicionalmente los órganos que hacían la preservación de los llamados centros históricos eran departamentos locales de instituciones nacionales, con muy poca autonomía y recursos materiales y humanos. Por presión de las agencias financieras, los modelos de gestión de los centros tradicionales están cambiando. En Quito, se creó la Empresa del Centto Histórico, formada por capitales públicos y una fundación privada. Lo mismo pasa en otros proyectos financiados por el BID. Estructura semejante tenía el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, totalmente privatizado, en la actual administración municipal, con resultados muy preocupantes.

Novedoso en la región es el modelo de gestión adoptado por los cubanos, en La Habana Vieja. A partir de 1982 se empieza a elaborar un nuevo modelo de gestión que en 1994 toma forma de ley. Aquella área es transformada en un distrito administrativo y fiscal enteramente autónomo, que puede cobrar impuestos y explotar servicios. La Oficina del Historiador, órgano responsable por la rehabilitación de La Habana Vieja, cobra el 5% de impuesto sobre la renta bruta de todos los negocios, en concepto de rehabilitación del área. Este modelo es, curiosamente, muy semejante a los Business Improvement District – BID, surgidos, hace 25 años, en Canadá y luego difundidos en los Estados Unidos. Originalmente formados por grupos de comerciantes que contribuyen voluntariamente para mejorar los servicios y el comercio de las áreas centrales, el sistema ha evolucionado para la cobranza de sobretasas o adopción de la renuncia fiscal, por parte del municipio, en beneficio de las asociaciones civiles que administran estas áreas (Houston Jr, 1997).

En el caso de La Habana, se ha creado además una corporación, la Cia, Habaguanex, con capacidad de comerciar, importar y exportar, prestar servicios, comprar, reformar, vender y rentar inmuebles. Con esto se genera un montón de recursos para inversiones en obras de infraestructura, restauración y rehabilitación de viviendas. Pero su gestión es muy centrada en la figura del Historiador de la Ciudad y depende de sus relaciones con el Con-

sejo de Ministros. Hasta ahora el modelo ha funcionado muy bien en La Habana, pero aplicado a otras ciudades no ha tenido el mismo éxito.

Las nuevas oportunidades de gobernabilidad

Sin duda se están abriendo perspectivas nuevas para nuestras ciudades. Los factores nuevos son la disminución de la presión demográfica, el cambio de protagonismo en la conducción de programas de rehabilitación de centros tradicionales, que están pasando para instancias de poder más cercanas de las comunidades, el cambio de mentalidad de que más que captar turistas, lo importante es ofrecer calidad de vida y de servicios para atraer inversiones y, finalmente, la abertura de nuevas líneas de financiación para estos proyectos.

La recalificación de estos conjuntos pasa necesariamente por la resolución de algunos conflictos que afectan el centro de nuestras ciudades. Tenemos que asumir de una vez por todas que vamos seguir teniendo una centralidad partida. Un centro tradicional de convivencia de toda la población y un centro aséptico de negocios elitizados, pero que los dos pueden ser integrados. Hay que tomar en cuenta que la única forma de rehabilitar y donar sostenibilidad al centro tradicional es realizando una verdadera reforma urbana, que proporcione mayor control del uso del suelo y acabe con el sistema de subarriendos de inmuebles. Hacer que estas grandes casonas tugurizadas se conviertan en condominios de departamentos y tiendas, en donde los usuarios, de diferentes estatus sociales sean los propietarios y tengan la conciencia de que es necesario conservarlas porque es su hogar. Que los ambulantes puedan tener acceso a una pequeña tienda en un centro comercial popular y no estén sujetos a la explotación de las mafias callejeras y fiscales municipales.

Esto solo se puede alcanzar dentro de un marco de gestión democrática y participativa de la ciudad. Pero tenemos que reconocer que esto es un trabajo lento, que tiene que ser conquistado por toda la comunidad y por los pobladores del sector, en particular. Una tradición de centralismo y autoritarismo, que viene desde la colonia, concentra el poder y los recursos fiscales en manos del gobierno central y en menor grado en las provincias, dejando los municipios sin medios para realizar obras, por más sencillas que

sean, y mantener un equipo técnico. Esto inmoviliza una instancia muy importante de poder, aquella más ligada a la comunidad. Sin alianzas con otras esferas de poder, con la comunidad y con el sector privado es prácticamente imposible implementar cualquier programa que tenga como foco la mejoría de la calidad de vida urbana.

Algunas mejorías en la distribución de los recursos fiscales se ha verificado en los últimos años, pero los gobiernos centrales han transferido para los municipios encargos en una escala mayor que los recursos transferidos y muchos de esos recursos ya vienen asignados a inversiones decididas por aquellas instancias de poder. Por la falta de recursos y de apoyo de la comunidad, el poder municipal es débil, sea frente a dos grupos económicos, especialmente del sector inmobiliario, sea frente a las presiones sociales. De esto resulta la gran crisis de gobernabilidad de las ciudades de la región.

El proceso de planificación es, en consecuencia, también débil. Salvo algunas capitales provinciales, la mayoría de estas ciudades no tienen oficinas de planificación. Las medianas y pequeñas ciudades no tienen capacidad de mantener un equipo técnico razonablemente calificado y los alcaldes ven en los planes directores, una limitación a su toma de decisiones y capacidad de negociación con las fuerzas políticas locales, provinciales y centrales.

En lo que se refiere a la participación comunal, al contrario de los países anglosajones, no tenemos una gran tradición en este campo. Nos acostumbramos, desde la colonia, a que una corona proveía todo, seguido por los frecuentes periodos de autoritarismo republicano, que no facilitaron prácticas de gestión participativa. Aun hoy, cuando América Latina vive un periodo de democracia plena, el administrador público teme la participación ciudadana por considerarla más un complicador que un facilitador de la gobernanza.

En los centros tradicionales, el problema es más grave porque los actuales ocupantes no son los propietarios de los inmuebles, sino inquilinos de tercera o cuarta mano. Como tales, no tienen legitimidad para reivindicar nada. Con frecuencia son echados por los señorías o por el mismo gobierno en intervenciones supuestamente de calificación urbana. Lo mismo ocurre con los vendedores ambulantes, por el carácter informal de su actividad. Otro posible actor, el sector privado, hasta ahora no ha demostrado interés en estas áreas, no obstante la existencia de incentivos fiscales, aparentemente por no presentar potencial de reproducción de pisos, en la confrontación

con otros sectores urbanos en donde no hay ninguna limitación al crecimiento vertical.

Para complicar la situación, desde el punto de vista legal hay una división de competencias entre gobierno central, que hace la clasificación, y el municipal, que reglamenta el uso del suelo, no siempre pacífica. Tenemos que tener en consideración, además, que las legislaciones de preservación, en América Latina y el Caribe, son muy antiguas, de la década de los años treinta, elaboradas en función de una concepción de monumento nacional, como objeto de valor absoluto. Ninguna de ellas contempla los aspectos sociales y económicos que los centros urbanos presentan. En otras palabras, las legislaciones de preservación de estos centros no contemplan los mecanismos del derecho urbanístico, como las legislaciones europeas, a partir de la década de los años sesenta. Así, el centro tradicional queda en un limbo, no es ni local, ni nacional, lo que produce, en la mayoría de los casos, un vacío de poder.

En resumen, se ha avanzado bastante en el tratamiento de los centros tradicionales en la región, aunque en algunas situaciones persistan concepciones y prácticas, hace mucho superadas. Los errores y aciertos de esta trayectoria no se deben acreditar solamente a los organismos nacionales y locales, sino también a las agencias internacionales, que, sin conocer los problemas locales, han forzado la adopción de modelos de gestión desarrollados en países con problemáticas muy distintas de las nuestras. El ejemplo más evidente de esto es el turismo cultural.

Crece a cada día la conciencia de que la solución para nuestros centros tradicionales pasa obligatoriamente por la ecuación de los problemas que afectan directamente la población local, como las malas condiciones de vida y trabajo informal. Tenemos que construir para estos centros formas de desarrollo sostenido basadas en la economía del mismo centro y no dependientes de factores externos. Para esto es necesario integrar en una misma unidad administrativa el centro tradicional y el nuevo, fortalecer la vivienda, formalizar los ambulantes e introducir nuevas funciones capaces de dar más dinamismo al centro tradicional.

Es muy importante que desde las instancias académicas se estimule el análisis de las experiencias hasta ahora realizadas en la región y que se promuevan reuniones para el intercambio de experiencias, formando una masa crítica sobre el tema capaz de alimentar nuevos proyectos. Además, que

el resultado de estos estudios sean compartidos con las comunidades, a través de publicaciones y talleres, porque sin la lucha de esas comunidades no se puede construir una gestión estable, democrática y participativa de nuestras ciudades.

Bibliografía

- Azevedo, Paulo Ormino de. 1985. “Bahia, hacia la recuperación de un centro histórico subdesarrollado” en Solano, Francisco de (Coor.) *Historia y futuro de la ciudad iberoamericana*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo; Madrid: Centro de Estudios Históricos.
- Azevedo, Paulo Ormino de. 1988. *Cusco Ciudad Histórica: continuidad y cambio*. Lima: PNUD/UNESCO/Peisa.
- Azevedo, Paulo Ormino de. 1992. “Un futuro para nuestros tugurios: el desafío de los centros históricos en los países periféricos” en: *Seminario Internacional sobre la Conservación de Bienes Culturales en el Contexto del Medio Ambiente Urbano y Natural* (Actas). Quito: Getty Conservation Institute; Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, Urbano y Natural— PNUD/UNESCO.
- Carrión, Fernando (Ed.). 2001. *Centros Históricos en América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO/BID/ MCCF/FLACSO Sede Ecuador.
- Castells, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Guerrero, Elsie. 1999. “Lima, el comercio callejero y el Centro Histórico” en: *La Ciudad Posible: Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Hardoy, Jorge E; Gutman, Margarita. 1992. *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica*. Madrid: Mapfre.
- Houston Jr., Laurence. 1997. *BIDs: Business Improvement District*. Washington: The Urban Land Institute /International Downtown Association
- Kubler, George. 1953. “Cusco: reconstrucción de la ciudad y restauración de sus monumentos”, en *Monumentos y Museos III*. Paris: UNESCO.
- La Ciudad Posible. 1999. *Lima, Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- OEA. 1968. *Preservación de monumentos*. Serie Patrimonio Cultural, Num.

2 Washington, D.C.

Pérez Monta, Eugenio (Org.). 1967. *Estudios para la revalorización de la zona histórica y monumental de la Ciudad de Santo Domingo*. S. Domingo: Ed. Culturales.

Quijano, Aníbal. 1970. *Redefinición de la dependencia y marginalidad en América Latina*. Santiago: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

Rojas, Eduardo. 2001. "Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe" en: Carrión, Fernando (ed.), *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO, BID, FLACSO.

Sant'Ana, Marcia. 1995. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. Tesis de maestría. Salvador: F. de Arquitetura da UFBA.

Santos, Milton. 1967. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países sub-desenvolvidos*. Río de Janeiro.