



Centro histórico de Salvador de Bahia, Brasil / Foto: Cristiano Mascaro. Fuente: Acervo IPHAN

Bases para la construcción de un sistema de indicadores para ciudades históricas patrimonio mundial

Marcelo Brito

IPHAN-Brasil

Traductor: José Manuel Moreno Domínguez

LAS CIUDADES HISTÓRICAS: RAZONAMIENTOS NECESARIOS PARA SU MONITOREO

Bien es cierto que toda ciudad es histórica, ya que está repleta de contenido histórico por su propia existencia y trayectoria. Sin embargo, se trata aquí de considerar aquellas que poseen un contenido histórico evidente que contribuye al conocimiento del proceso civilizatorio de un determinado pueblo y que, con frecuencia, se encuentra valorado tanto por la sociedad como por el Estado, otorgándole este último un carácter oficial a partir de las políticas institucionales vigentes.

En los estudios desarrollados en el marco del Proyecto ATLANTÉ, dentro del programa INTERREG IIIB de la Comisión Europea, al presentarse el concepto de ciudad histórica se dice que: "Según el diccionario de *Historia Urbana y Urbanismo* de M. J. Fuente (1999) todas las ciudades podrían ser consideradas ciudades históricas por ser ellas fruto de un, más o menos largo, proceso histórico. Sin embargo (...) se considera ciudad histórica aquella que conserva un sitio o conjunto de sitios del pasado de cierta relevancia. Por tanto, al referirnos a una ciudad histórica estamos hablando de un espacio físico concreto, definido por su supervivencia en el tiempo, que se manifiesta no sólo en esta realidad física, sino también en el tipo de dinámicas y relaciones socioculturales que la configuran y que en la actualidad pueden ser identificadas." (ATLANTÉ, 2005: 19)

De este modo y desde una perspectiva práctica, se vuelve necesario considerar que ese objeto -el de ciudad histórica- puede en la realidad expresar diversas tipologías de sitios urbanos patrimoniales.

Según estudios realizados en Brasil relacionados con el desarrollo de una cultura urbanística del patrimonio, se llega a la conclusión de

que las siguientes categorías recogerían tales tipologías de sitios urbanos patrimoniales (BRITO 2005: 12)¹:

- "Ciudad Histórica: sitio urbano que comprende el área-sede del municipio.
- Centro Histórico: sitio urbano situado en el área central del área-sede del municipio, ya sea en términos geográficos como en términos funcionales e históricos, que se constituye en centro tradicional.
- Conjunto Histórico: sitio urbano que se convierte en parte del tejido urbano del área-sede del municipio o de cualquiera de sus distritos (zonas periféricas). O también, sitio urbano que contenga monumentos inventariados de forma aislada, los cuales configuran un conjunto arquitectónico urbanístico de interés para su preservación, situado en el área sede o en los distritos del municipio."

Estas tipologías se corresponderían con categorías operacionales planteadas con relación al planeamiento y gestión de estas áreas, denominadas genéricamente áreas urbanas de interés patrimonial. Dichas áreas deberían comprender (BRITO, 2005):

- Las áreas protegidas declaradas oficialmente, en todos los niveles políticos y administrativos, como sitios urbanos patrimoniales.
- Las áreas del entorno²: áreas contiguas a las áreas protegidas, donde el modo de urbanización y la escala de las construcciones pudiesen interferir en la percepción visual del sitio urbano protegido, en su ambientación³, visibilidad e integración en el paisaje.
- Las áreas de influencia: áreas donde el uso del suelo -las funcionalidades urbanas- está directamente articulado con el uso del suelo del área que va a ser protegida⁴.

De todo esto se concluye que no podemos pensar en planeamiento y gestión de estas áreas sin considerar el contexto territorial en el que

se insertan y, lógicamente, los aspectos socioeconómicos y culturales que conllevan.

Desde la perspectiva patrimonial, se reconoce que nos referimos a una clasificación más que necesaria pues indica las características y la dimensión de esos sitios históricos urbanos y, consecuentemente, que entiende su correspondiente complejidad y la magnitud de las cuestiones que enfrentamos de cara a la preservación y salvaguarda de las ciudades históricas.

En este sentido, la clasificación de estas áreas como bases territoriales para la recogida de informaciones, categorías de análisis y unidades urbanas de planeamiento, constituye un punto clave para el desarrollo del planeamiento y la gestión, posibilitando identificar si se constituye un sitio ideal-atractivo, un sitio especulativo o un sitio problemático, donde se debería establecer, en función de esto, medidas específicas (BRITO, 2005).

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial (1972) establece como "patrimonio cultural" aquellos bienes que puedan ser descritos como monumentos, conjuntos y sitios (o lugares). En estas dos últimas caracterizaciones puede ser encuadrada la categoría de ciudad histórica, ya que desde 1987 en sus directrices operativas se definen como las ciudades que "continúan habitadas y, por su propia naturaleza han evolucionado y siguen evolucionando en función de transformaciones socioeconómicas y culturales"⁵. Así su importancia para el reconocimiento como patrimonio mundial se debe al hecho de destacar por su cualidad arquitectónica, por el papel que puedan haber ejercido en el pasado o por ser símbolos históricos, así como por ofrecer un testimonio esencial de la civilización o de la sucesión de civilizaciones que en ellas se manifestaron.

En este ámbito, esas directrices prácticas indican cuatro situaciones específicas (CPM/UNESCO, 2006):

- Las ciudades típicas de una época o de una cultura, conservadas casi en su integridad y que no fueron afectadas por ningún fenómeno posterior. En este caso el bien reconocido coincide con el conjunto de la ciudad y de su entorno.
- Las ciudades de evolución ejemplar, que conservan, en muchos casos en un paraje natural excepcional, una organización espacial y las estructuras características de las diferentes fases de su evolución

histórica. En este caso la parte antigua, claramente delimitada, prevalece sobre el entorno contemporáneo.

- La de los centros históricos, cuyo perímetro coincide con el de la ciudad antigua, en la actualidad englobada dentro de una ciudad moderna. En este caso, es necesaria una delimitación precisa y un tratamiento apropiado de su entorno más próximo.
- La de los sectores, barrios o barriadas que constituyan, incluso de forma mínima, una muestra coherente de una ciudad histórica. En este caso, la zona y los edificios en cuestión son suficientemente representativos del conjunto desaparecido.

Así, y siguiendo este planteamiento, las ciudades históricas deben comunicar toda una gama de informaciones que en ellas se acumulan. Diferenciadas de las demás localidades por contener una información mucho más amplia, se reconocen tanto por la sociedad como por las esferas gubernamentales como espacios excelentes para que esa comunicación interactúe con todos aquellos que se aproximen a ellas.

Ese grado de interacción es directamente proporcional a su reconocimiento como bien cultural patrimonializado, el cual puede abarcar desde el ámbito local al mundial. Tomando en cuenta estas escalas de reconocimiento, las ciudades históricas deben ser consideradas como lugares de memoria, paisajes históricos urbanos y urbes educadoras, debido a los valores que poseen y a sus influencias sobre un público que será cada vez mayor a medida que subamos en esta escala.

El bien cultural patrimonializado que aquí se indica reside en el reconocimiento oficial por parte de las instancias gubernamentales de los valores culturales trascendentes de un determinado bien que lo distingue de los demás. Constituye, por tanto, un acto selectivo que presupone un destaque, a fin de cuentas, una distinción.

Una vez superadas estas cuestiones básicas del entendimiento sobre el objeto, cabe preguntarnos en qué medida las ciudades históricas declaradas patrimonio mundial cumplen esa función que como bienes culturales deben proporcionar a sus usuarios (tanto residentes como visitantes) la difusión de conocimientos sobre la historia de la humanidad, de los valores y relaciones que permitieron su propia construcción dentro del proceso civilizador de los pueblos y de demostración de buenas prácticas, en lo que se refiere al desarrollo sostenible, ecológicamente equilibrado, socialmente justo, económicamente viable y culturalmente diversificado. Justamente en esto

debe residir toda la razón de ser de esas ciudades históricas, en el marco de los objetivos de la Convención de 1972 sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural.

Sin embargo, es necesario señalar que esas ciudades son entes vivos dinámicos con una capacidad de transformación imprevisible, lo cual las condiciona a lógicas diversas de apropiación, ya sea como bien de uso o como bien de consumo.

Como bien de uso se someten a las lógicas funcionales urbanas e inherentes a la vida en la ciudad -habitar, trabajar, circular, recrearse (horas libres)- como clásicamente se establece desde la Carta de Atenas (1933). Se fijan por tanto en los aspectos tangibles, materiales o del ambiente construido. En este caso, las condiciones de uso, en relación a los aspectos de cualidad física de esos ambientes, de los niveles de conservación de las construcciones e infraestructuras existentes y de su funcionalidad, se presentan como variables del análisis y la evaluación de sus características intrínsecas. Dichas variables deben ser consideradas para el monitoreo de su condición física y, por tanto, medidas mediante indicadores de conservación.

Como bien de consumo se someten a otras lógicas vinculadas a valores atribuidos a significados que presuponen intercambios, interacciones, fruición. Por tanto se vincula a los aspectos de naturaleza simbólica que valoran o infravaloran los aspectos tangibles, materiales o del ambiente construido y residirían de este modo en los aspectos intangibles, inmateriales, de ese ambiente, de su denotación económica, social, ambiental o cultural.

En este caso, las condiciones de disfrute, considerados los aspectos de consumo de esos ambientes, de los niveles de aprehensión y usufructo de las construcciones e infraestructuras y de las demás expresiones e interpretaciones socioculturales a ellos asociados, se presentan como variables de análisis y evaluación de sus características. Estas variables deberán ser consideradas para el monitoreo de su constitución simbólica y por tanto deberán ser medidas mediante indicadores de permanencia de valores.

En cualquier caso, la medición de ese conjunto de indicadores nos debe dar como resultado la evaluación del funcionamiento de la gestión que se da en esas ciudades, como síntesis de las prácticas en ellas desarrolladas y de los impactos y repercusiones que tuvieron esas

mismas prácticas. A este conjunto de indicadores es al que denominamos indicadores de desempeño de la gestión.

Justamente la propuesta de un sistema de indicadores para las ciudades patrimonio mundial que aquí se presenta se apoya en este argumento. Para el monitoreo de esas ciudades consideramos como punto clave el establecimiento de indicadores tanto de conservación, como de permanencia de valores y de desempeño de la gestión, que permitan una lectura cruzada y transversal de la realidad, observando en qué medida las políticas de preservación y salvaguarda del patrimonio cultural entran en diálogo con las demás políticas sectoriales que inciden en ese tipo de territorio como las políticas urbanas, ambientales, turísticas, de desarrollo económico y, además, en que medida las acciones implementadas por esas políticas favorecen la comunicación de los valores universales excepcionales que se les atribuyen a esas ciudades y a los ciudadanos que viven en ella.

Asimismo, esto implica decir en que medida las acciones de preservación y salvaguarda del patrimonio cultural a partir de sus condiciones de autenticidad e integridad propician el mantenimiento de los motivos y argumentos (de la narrativa, podríamos decir) que sustentaron y siguen sustentando su reconocimiento como bienes culturales de la humanidad.

Por tanto, consideramos fundamental en este monitoreo evaluar en que medida se está asegurando el valor universal excepcional que se les atribuye a las ciudades históricas, un valor de una importancia cultural extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y se erige en inigualable para las actuales y futuras generaciones de toda la humanidad, ya sea por su carácter histórico, artístico, científico, estético, etnológico, o antropológico, conforme a lo que se establece en la Convención para los bienes culturales sean éstos, monumentos, conjuntos o sitios⁶.

LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES: PARÁMETROS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE CONSERVACIÓN Y PERMANENCIA DE VALORES

El reconocimiento de la dinámica urbana inherente a las ciudades que siguen vivas pone en cuestión el pensamiento erróneo que plantea el congelamiento de los ambientes construidos.



Cartagena de Indias (Colombia) / Foto: Luis Felipe Cabrales Barajas



Ouro Preto, Brasil / Foto: Francisco Morales Martins



São Luís do Maranhão, Brasil / Foto: Jose Paulo Lacerda. Fuente: Acervo IPHAN



Arco de Trajano. Mérida, Badajoz / Foto: Alberto del Barrio Herrero

En el ámbito de las ciudades históricas patrimonio mundial esa situación es todavía más grave. Los parámetros de autenticidad e integridad definidos por la Convención del Patrimonio Mundial (1972), imponen frente a esta realidad una reflexión más detenida de cara al antagonismo inherente al mantenimiento de ambientes construidos en nombre de esos parámetros y a su relación con los principios de la vida que indican la necesidad de preservación en un contexto de mutabilidad. Las ciudades como los seres humanos son mutables, están inmersas en un continuo ejercicio de permanencia y renovación, como forma de supervivencia, de perennidad, de transformarse sin transfigurarse, sin pérdida de su identidad. Reconocerse y ser reconocida, evidenciarse.

En este sentido, los procesos de transformación de las ciudades no son por sí mismos perjudiciales o indeseables como defienden muchas voces, sino que bien conducidos pueden ser beneficiosos, enriquecedores, pueden agregar un valor, mejorar funcionalidades urbanas y reconquistar la atención y el interés como sitios del buen vivir. Sin embargo en nombre de esos objetivos esos procesos tienden a justificar transformaciones radicales sin ninguna sintonía con el contexto sociocultural y físico ambiental pre-existente, mediante remodelaciones urbanas que conllevan alteraciones estructurales de la ciudad, consiguiendo trasmutarla.

De hecho, "los procesos de transformación producidos en las ciudades no sólo se advierten por las transformaciones sistemáticas que se distribuyen por todo su espacio afectando a los inmuebles, usos materiales y otros, sino también por medio de las alteraciones y cambios estructurales que indican procesos selectivos que tienen unas implicaciones decisivas para la ciudad. Generalmente, se trata de transformaciones estratégicas que influyen de forma integral en la valoración de toda la ciudad y que en algunos casos sólo se perciben cuando el proceso está ya muy avanzado o casi finalizado" (SALMERON, 2007: 04).

Así, la construcción del sentido y de la atribución del valor patrimonial a los bienes culturales responde a una continua y constante dialéctica entre el olvido y el recuerdo de las sociedades que los conforman⁷. Esto, aplicado a la ciudad influye directa o indirectamente en los procesos urbanos que la mantienen viva, es decir, condicionan su mantenimiento, renovación o expansión.

Por consiguiente, es importante señalar como se realizan esas selecciones y quienes participan en ellas, si reflejan el deseo y expresan la

voluntad de la mayoría y si, finalmente, representan el sentido común que tiene una determinada sociedad.

Por otro lado, este proceso selectivo se apoya en sistemas diversos y normalmente complejos, que se organizan bajo otros parámetros y que definen el porvenir de las ciudades. Estamos refiriéndonos al proceso de planeación del ordenamiento urbano ambiental y territorial que en muchos casos no recoge las variables de naturaleza cultural como parte del sistema de decisión del planeamiento y la gestión de las ciudades. Que si bien no son determinantes, al menos, tengan un papel relevante.

Esta situación en el caso de las ciudades históricas patrimonio mundial se vuelve todavía más delicada, ya que el sentido común al que antes nos referíamos, asume otra dimensión extrapolando la esfera "local" o en su caso nacional en nombre de un interés "global", es decir, de toda la humanidad. Son bienes culturales patrimonializados que buscan expresar la presencia y la contribución de una determinada sociedad en el proceso civilizador de la humanidad, que auxilia y ofrece elementos apropiados para comprender ese proceso, de ahí su valor universal excepcional universal.

El ejercicio de aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (1972) ha posibilitado a los países firmantes desarrollar reflexiones sobre su eficacia, especialmente en la implementación de sus instrumentos como las "listas indicativas" que funcionan como herramientas de planeamiento estratégico para el sector del patrimonio cultural de esos países.

Como ocurre en el caso brasileño la actualización de su Lista indicativa ha servido para reafirmar nuevas estrategias nacionales de protección del patrimonio cultural al establecer como bases para la construcción de la Lista indicativa brasileña la dimensión histórica, antropológica, tipológica y territorial, como líneas para la definición de bienes culturales que deben ser incluidos en esa lista (IPHAN, 2008).

Se suma además la posición de los gobiernos por establecer procedimientos y rutinas que estimulen procesos de formulación de candidaturas nacionales al patrimonio mundial, debidamente abaladas por las instancias técnicas e interinstitucionales correspondientes, propiciando de esta forma el fortalecimiento de los organismos gestores responsables de esas políticas de conservación, así como legitimando

las decisiones por ellos tomadas y dirigidas a los organismos internacionales de ese ámbito.

Así, si tenemos en cuenta los procesos de transformación de las ciudades, a los que antes nos referíamos y sus respectivos impactos, se toman para la construcción de indicadores de conservación y de permanencia de valores, los parámetros de autenticidad e integridad respectivamente, para evaluar las situaciones de amenaza, daño o pérdida del valor universal excepcional atribuido (BRITO, 2006)⁸:

- La autenticidad del área: evaluar en qué medida las acciones desarrolladas aseguran su reconocimiento histórico/naturaleza objetiva (tangibilidad), es decir, la capacidad de comprensión de los usuarios, ya sean residentes o visitantes, del valor atribuido al bien cultural declarado conforme al grado de credibilidad y de veracidad que se atribuya a las fuentes de información relativas a ese valor
- las manifestaciones y representaciones materiales existentes. Dichas expresiones dependen del conocimiento y de la comprensión de esas mismas fuentes de información en lo que se refiere tanto a su significado como a sus características originales, y cuyas referencias se erigen en las bases necesarias para la evaluación de todos los aspectos de autenticidad atribuidos a:
 - Forma y concepción.
 - Materiales y substancia.
 - Uso y función.
 - Tradiciones, técnicas y sistema de gestión.
 - Carácter y espíritu local.
- La integridad del área: evaluar en qué medida las acciones desarrolladas aseguran su significado cultural /naturaleza simbólica (intangibile) es decir, la capacidad de aprehensión de los usuarios, sean residentes o visitantes, del carácter unitario e inalterable del objeto y de sus atributos simbólicos, los cuales dependen del examen minucioso de las condiciones de integridad que, aunque posean una carga subjetiva pueden ser delimitados en función de tener:
 - Todos los elementos necesarios para expresar el valor universal excepcional indicado y reconocido.
 - Dimensión suficiente para expresar una representación completa de las características y de los procesos que transmiten la importancia del objeto.
 - Efectos negativos o no, derivados del desarrollo de acciones, de la falta de ellas o de la insuficiencia de las mismas.

Estos parámetros que se señalan son los que consideramos para la propuesta de un sistema de indicadores que evalúe las estructuras materiales e inmateriales que constituyen nuestro objeto de trabajo -la ciudad histórica patrimonio mundial.

LA GESTIÓN COMPETENTE DE LAS CIUDADES HISTÓRICAS: PARÁMETROS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN

Por su relevancia, las ciudades históricas patrimonio mundial "tienen la obligación de funcionar como laboratorios de innovación" y "deberían ser ejemplos innovadores de políticas de recuperación urbana y de gestión responsable y sostenible" (TROITIÑO VINUESA, 2002: 153, 163).

Sin embargo, por el momento se comprueba que, a pesar del esfuerzo y de las iniciativas en curso vinculadas con esta cuestión, hay todavía mucho por hacer, si consideramos que (TROITIÑO VINUESA, 2002):

- Las infraestructuras de gestión continúan siendo bastante frágiles y fragmentarias, y que en los organismos públicos y en las organizaciones privadas la promoción sigue primando sobre la gestión.
- Considerando que existe poca coordinación entre las políticas sectoriales con implicación urbana.
- Se necesita contextualizar las acciones de cara a garantizar la vitalidad de esas ciudades en un marco de planes de ciudad, que especifiquen las orientaciones políticas en torno a las relaciones entre multifuncionalidad, patrimonio cultural y sostenibilidad.
- Los modelos de gestión que se han aplicado hasta ahora en esas ciudades indican un lento, aunque progresivo avance de los procesos más sostenibles de la gestión local.

Los factores que antes indicábamos encierran los aspectos básicos necesarios para una gestión competente de las ciudades históricas, en las cuales, tenemos que reconocer que esos factores ponen en evidencia de manera notable, la responsabilidad de los gobiernos como protectores de un legado, tanto para las actuales como para las futuras generaciones.

Como mencionábamos anteriormente, la medición del conjunto de indicadores de conservación y de permanencia de valores, debe tener correspondencia en su resultado con la evaluación de desempeño de la gestión dirigida a esas ciudades.

De esta forma, los indicadores del funcionamiento de la gestión propuestos para las ciudades históricas patrimonio mundial deben incidir básicamente en los siguientes parámetros⁹:

- Capacidad de gestión desarrollada: evaluar en que grado fueron adoptadas medidas para garantizar el desarrollo institucional de los agentes estatales –al menos para su trabajo correspondiente, en función de las responsabilidades asumidas derivadas del reconocimiento oficial de esas ciudades como patrimonio mundial.
- Comunicación promovida: evaluar en que medida fueron desarrollados medios de comunicación suficientes y eficaces para la sensibilización e información del público sobre el valor del bien o de los bienes declarados patrimonio mundial, sobre las acciones desarrolladas en relación a este, así como para incentivar su participación y su apoyo en ese trabajo. Y también en que medida se realizaron acciones de interpretación del patrimonio cultural existente, especialmente en lo que se refiere a su valor y reconocimiento mundial, o lo que es lo mismo, si se viene transmitiendo adecuadamente a los usuarios (sean residentes o visitantes) su valor universal excepcional como contribución al entendimiento del proceso civilizador de la humanidad¹⁰ y como forma de sensibilización, difusión y comprensión de los valores universales excepcionales que le fueron atribuidos.
- Mecanismos e instrumentos de gestión existentes: evaluar en que medida los mecanismos e instrumentos de gestión que ya existen son suficientes y eficaces para alcanzar sus objetivos, es decir, conseguir preservar los bienes declarados considerando los valores atribuidos, así como, su adecuada transmisión para las actuales y futuras generaciones.
- Preservación y salvaguarda fomentada: evaluar en que medida el reconocimiento internacional de la ciudad histórica como patrimonio mundial fomentó su preservación, proporcionando nuevas dinámicas urbanas, y en que medida la integró en el circuito turístico regional, nacional e internacional. Y hasta que punto estas nuevas dinámicas estimularon medidas de valorización capaces de favorecer su permanencia y (re)significación o, por el contrario, su descaracterización y banalización.

Estos parámetros indicados responden a una lógica donde se pretende promover una gestión de las ciudades históricas patrimonio mundial mediante el establecimiento de una alianza estratégica y, como consecuencia, un sistema de gestión que alcance en las ciudades históricas aquellos sectores estructurales como cultura/patrimonio, urbanismo/territorio y desarrollo económico/turismo, para, de esta forma, conseguir el mantenimiento de patrones mínimos

que permitan la calificación de esas ciudades como un patrimonio de la humanidad.

POR UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LAS CIUDADES HISTÓRICAS PATRIMONIO MUNDIAL: UN DESAFÍO NECESARIO

Es necesario apuntar, aunque parezca obvio, que para la construcción de indicadores debemos tener presente cuatro cuestiones fundamentales que permitan su identificación, medición y lectura:

- ¿Cuál es el contenido de la cuestión que se desea evaluar?
- ¿Cuál es el indicador más apropiado para responder a la cuestión anterior?
- ¿Cuáles son las fuentes de verificación que pueden hacer idóneo el examen de la situación que se pretende analizar y evaluar?
- ¿Qué índice debe ser instituido para expresar la situación analizada y evaluada?

Para desarrollar este sistema igualmente son imprescindibles tres aspectos que garantizarían su eficiencia, eficacia y efectividad:

- La sistematización de la producción y el análisis de la información correspondiente;
- Los mecanismos e instrumentos de monitoreo y evaluación implementados;
- El financiamiento del sistema de indicadores que debe ser creado, fomentado y desarrollado para ese fin¹¹.

Dicho esto, y tomado tanto como punto de partida como meta a alcanzar, el "contenido del planteamiento" constituye un punto clave que debemos analizar y evaluar. Para establecer dicho contenido, debemos definir aquellos factores que impactan directamente en los valores universales excepcionales atribuidos a la ciudad histórica. Estos valores se corresponden con aquellos que se establecen en la Convención del Patrimonio Mundial (1972) y que en el caso de las Ciudades Históricas inciden en los siguientes sistemas:

- El sistema patrimonial: que hace referencia a la relación entre el conocimiento de los bienes culturales patrimonializados y su valoración cultural, y a la relación entre los factores de depreciación/valoración urbana y la protección y difusión de ese patrimonio, teniendo en cuenta:

- El patrimonio cultural material edificado, patrimonio arqueológico y demás bienes culturales de interés.
- El patrimonio cultural inmaterial¹²: la relación entre las manifestaciones socio-culturales y la base territorial en la que se producen.
- El sistema funcional urbano: que se refiere a la relación entre el uso y la ocupación del suelo urbano y los factores de valorización -gentrificación- o de marginalización -guetos- de los espacios urbanos patrimonializados, haciendo un énfasis especial en el papel del turismo como función urbana y educadora en las ciudades históricas.

A título de ejemplo y de cara al ejercicio de la sistematización de los indicadores correspondientes, debemos especificar aquellos que se relacionan con las cuestiones que citábamos anteriormente para cada sistema, como recogemos en las tablas 1 y 2 de la página siguiente.

Los ejemplos que citamos en dichas tablas desarrollan la idea de que no deben ser generados miles de indicadores para establecer el monitoreo de las ciudades históricas declaradas patrimonio mundial - CHPM, sino más bien un número suficiente de indicadores que, atendiendo a las cuestiones centrales relacionadas tanto con su conservación como con la permanencia de sus valores y del funcionamiento de su gestión, permitan establecer un sistema factible, creíble y lo suficientemente amplio para el desarrollo de una acción vigilante y observadora, preventiva y proactiva de cara a su preservación.

La propuesta de monitoreo debe tener carácter anual para que permita diseñar un gráfico de su evolución a lo largo del tiempo, con el objetivo de detectar las tendencias que muestran los índices de análisis y evaluaciones, y para permitir interpretaciones que puedan corregir tendencias o intensidades, dependiendo de cada caso.



Gráfico 1

Por tanto, el establecimiento de un Observatorio de Gestión de las Competencias de la CHPM nos parece una herramienta imprescindible pese a que en muchos casos no haya sido todavía aplicada.

Si consideramos que este requisito es indispensable en el proceso de formulación de políticas, planeamiento y gestión de las CHPM para su permanente seguimiento y perfeccionamiento, se hace necesario que ese Observatorio, más allá de establecer el monitoreo deseado del área, así como el seguimiento de una serie de actividades que en ellas se producen (como las actividades urbanísticas, turísticas, de preservación cultural, etc.), pueda realizar y promover estudios analíticos y estratégicos para el desarrollo y mejora de esas actividades y recomiende medidas a las autoridades competentes en lo que se refiere al reconocimiento obtenido del sitio estructurando una certificación de calidad para las acciones que se lleven a cabo. Por último, ese Observatorio debería entender la realidad sobre la que actúa y sugerir a esas mismas autoridades pautas que hagan funcionar el complejo sistema de competencias existentes en una CHPM.

En cuanto a su instalación, ese observatorio necesitaría estar constituido a través de algún instrumento formal de participación y con el compromiso de los gobiernos implicados de las áreas sectoriales relacionadas directamente con el tema para, con el apoyo de la UNESCO, reflexionar sobre las necesidades, las demandas y el contexto en el que el Observatorio tendría que actuar. Asociado a una Universidad de la región donde se localiza la CHPM, dicho Observatorio podría -en determinadas iniciativas- establecer acuerdos con el sector privado, empresarial de la zona, cosa que podría beneficiar un cambio de mentalidad en el proceso de gestión de la CHPM, a través de una práctica que implica cada vez más una construcción de consenso dentro de la administración pública y de ésta con el mundo empresarial con el que interactúa. Naturalmente la composición puede ser variable siempre que se considere este diseño básico en su constitución (Ver gráfico 1).

Dentro de las temáticas que podrían ser tratadas por el Observatorio que proponemos estarían las siguientes¹³:

1.- Aspectos socio-funcionales: la diversidad de actividades, ya sea asociada a la vida residencial o a la vida comercial de la ciudad, debe buscarse para asegurar un equilibrio funcional basado en la multifuncionalidad urbana y en el monitoreo de la transformación de los usos y la ocupación del suelo urbano. Este monitoreo es una herramienta necesaria para la identificación -preventiva, siempre que sea

CONTENIDO DEL PLANTEAMIENTO	INDICADOR	FUENTE DE VERIFICACIÓN	ÍNDICE
Apoyo al financiamiento de la preservación de la CHPM	Fondos dedicados anualmente a las acciones de conservación, restauración y manutención de bienes culturales	Leyes presupuestarias y programaciones gubernamentales de inversión	Recursos dedicados a la preservación de la CHPM/inversión pública en materias transversales al desarrollo urbano y territorial relacionadas con la CHPM
Amenaza a la integridad y autenticidad de los bienes que integran la CHPM	Aumento o disminución de las amenazas que colocan en riesgo la finalidad y el uso originario de la CHPM	Informes de impacto ambiental de instrumento de gestión territorial y urbana, proyectos de intervención, etc.	Operaciones o intervenciones consideradas de riesgo para la integridad y autenticidad de los bienes que constituyen la CHPM/ todas las operaciones o intervenciones realizadas en la CHPM
Pérdida de edificios antiguos de valor patrimonial en la CHPM	Número/Porcentaje de edificios descaracterizados ruinosos o demolidos	Informes de fiscalización de la administración competente	Número de descaracterizaciones, ruinas o demoliciones constatadas / número total de edificios incluidos en la CHPM
Intensidad del uso turístico de la CHPM	Afluencia total de turistas	Informes de las administraciones turísticas y de patrimonio cultural que se refieran al número de visitantes, a su origen y a la temporada	Número de visitantes a la CHPM/temporada
	Número de Operadores Turísticos con licencia en la CHPM	Informes de las Administraciones Turísticas sobre las licencias emitidas	Licencias emitidas en el año a operadores turísticos/Licencias en vigencia en los últimos 5 años

Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Indicadores de conservación y permanencia de los valores universales y excepcionales de Ciudades Históricas Patrimonio Mundial – CHPM

CONTENIDO DEL PLANTEAMIENTO	INDICADOR	FUENTE DE VERIFICACIÓN	ÍNDICE
Nivel de satisfacción de los residentes en relación a la CHPM declarada	Nivel de satisfacción de los residentes respecto a la declaración de Patrimonio Mundial	Encuestas de opinión	Número de ciudadanos satisfechos con la declaración/población residente en la CHPM
	Nivel de reclamaciones presentadas por los residentes	Notificaciones a la Administración	Número de Reclamaciones/ Población residente en la CHPM
Desarrollo de la base jurídica sobre protección de la CHPM	Número y tipo de nuevas leyes, enmiendas u otros instrumentos aprobados para conservar estructuras en cualquiera de sus respectivas escalas	Levantamiento o recogida de datos de los Boletines Oficiales del Estado o de otro instrumento similar	Número de Instrumentos Legales ligados al fomento de la conservación/ Instrumentos legales de base territorial relacionados con el desarrollo urbano de la CHPM declarada y con su entorno.
Contribución de actividades económicas, como el turismo o la conservación de monumentos y espacios públicos del entorno	Tarifas aplicadas los visitantes, contribuciones o impuestos de turismo destinados al mantenimiento del sitio	Levantamiento o recogida de datos junto a las Administraciones Turísticas y de Patrimonio Cultural que se relacionen	Suma de todos los recursos financieros derivados de las actividades turísticas dirigidas a la conservación de la CHPM/total de los recursos financieros generados por toda la actividad turística en el destino – CHPM
Cooperación e intercambio para la preservación de la CHPM	Nivel de Intercambio de Experiencias para el desarrollo institucional de las Administraciones competentes para la gestión de la CHPM declarada/reconocida	Levantamiento o recogida de datos junto a las Administraciones Turísticas y de Patrimonio Cultural que se relacionen	Acuerdos de cooperación e iniciativas de intercambio realizados en materia de preservación/ total de los acuerdos de cooperación e iniciativas de intercambio realizados en los sectores de la gestión del municipio donde se localiza a CHPM declarada/reconocida

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Indicadores de desempeño de la gestión de Ciudades Históricas Patrimonio Mundial – CHPM



La Boca. Buenos Aires (Argentina) / Foto: Mónica Murcia

...cabe preguntarnos en qué medida las ciudades históricas declaradas patrimonio mundial cumplen la función que como bienes culturales deben proporcionar a sus usuarios: la difusión de conocimientos, valores y relaciones que permitieron su propia construcción dentro del proceso civilizador de los pueblos

posible- de los procesos de gentrificación o de marginalización de los sectores urbanos, considerando lo que cada uno significa y las consecuencias que pueden darse en cada situación.

2.- Turismo: considerar el turismo una función urbana significa afrontar una nueva perspectiva sobre los impactos de una actividad de gran influencia económica y con implicaciones urbanísticas, ya que se apropia de determinados sectores de la ciudad y promueve su utilización -uso y ocupación- y una permanente competencia con otras demandas de la ciudad. La estructuración de un sistema turístico diversificado (que incluye varios aspectos de la actividad), certificado (que asegura la cualidad de la actividad desarrollada) y socialmente justo (que proporciona un bienestar para todos, especialmente para los residentes) debe ser una premisa y un desafío que tenemos que superar.

3.- Patrimonio y oferta cultural: la animación cultural, como factor imprescindible para la dinamización del área, debe apoyarse en el reconocimiento de los valores intangibles. Estos valores deben apoyarse en el patrimonio cultural existente y deben ser transmitidos en función de la oferta cultural que se quiera organizar y ofrecer a todos los usuarios (residentes y visitantes).

4.- Estructura física y espacio público: el reconocimiento de las condiciones materiales existentes de la estructura física del área y su capacidad de absorción de funciones y actividades deben primar a la hora de la puesta en marcha de proyectos de valorización de espacios patrimonializados, donde el espacio público posee un importante potencial dinamizador.

5.- Movilidad y medioambiente: los movimientos en el interior del área y la circulación entre los diversos ambientes circundantes son una condición necesaria para asegurar la oxigenación del territorio donde se asienta la urbe. En este punto tienen que ser considerados los elementos de accesibilidad en la creación de ambientes específicos, las conexiones ya establecidas y su respectiva jerarquía en la generación de tránsito de personas, ideas o cosas, factores estos que propician la vitalidad urbana.

6.- Comunicación y visibilidad: los ambientes patrimoniales están cargados de una información no siempre bien transmitida a sus usuarios (ya sean residentes o visitantes) teniendo en muchas ocasiones marcos culturales no perceptibles y que necesitan por tanto ser comunicados y volverse visibles. Esto exige un seguimiento sistemático de los procesos de interacción y de los modos de aplicación que se vayan a desarrollar.

7.- Valoración de Políticas Públicas: los ambientes patrimonia-

les demandan políticas públicas diversas, que sean emprendidas de modo coordinado, una situación nada fácil de llevar a cabo, sino que, mas bien, exige una mayor concentración de esfuerzos político-institucionales e instrumentales que faciliten su consecución. Entre estos esfuerzos debemos identificar los de naturaleza distributiva (los que atribuyen recursos con una finalidad predefinida), los de naturaleza regulatoria (que fiscalizan las actividades, estableciendo patrones de intervención y control sobre las mismas), de naturaleza redistributiva (que revisan los patrones de inversión, generalmente con el objetivo de repartir e igualar), y de naturaleza constitucional (que garanticen para todos derechos y deberes, a partir de la explicitación de las normas sociales¹⁴ y de la repercusión que tienen en la preservación y salvaguarda de estos ambientes patrimoniales).

Es, en este sentido, como un sistema de indicadores de CHPM debe dar soporte a la consolidación de una gobernanza adecuada para esas áreas, por lo cual recomendamos una atención especial a la gestión de las competencias, ya que éstas se vinculan con las nuevas formas institucionales de gobernar que deben ser fomentadas en este ámbito. Por tanto, no hay duda que debemos primar la función gerencial a la hora de abordar nuestras acciones mediante el fomento de capacidades como una meta central en el campo de la gobernanza. Unas capacidades que orienten y legitimen las iniciativas mediante la construcción de consensos, la negociación concertada y la promoción de una democracia activa.

Si entendemos que la gestión de las CHPM debe ser participativa, desarrollada y basada en la corresponsabilidad y en la gestión compartida se hace necesario que el observatorio analice y evalúe en que medida los mecanismos e instrumentos de gestión ya existentes favorecen o no esos aspectos, así como en que medida los modelos de gobernanza¹⁵ instituidos, a partir de un sistema de gestión específico, traducen el sentido transversal que se les da en el trato a esas localidades. Por otro lado se apoya en una adecuada infraestructura de gestión que permita integrar temáticas (típicamente trasversales) y compartir responsabilidades (fundamentalmente sectoriales) en un marco de competencias que priorice la racionalidad y la austeridad en el gasto público, la convergencia de esfuerzos a la hora de priorizar iniciativas y la coordinación en la ejecución de tareas que le corresponden a cada una de las partes involucradas.

Dicho esto, tenemos que resaltar, finalmente, que cualquier ejercicio de construcción de indicadores en los términos que aquí presentamos necesita, para ser eficaz, de un proceso previo de experimentación, lo que implica, la instalación de una ciudad laboratorio sin la cual cualquier ejercicio teórico demandaría un necesario ajuste a la hora de su aplicación real.

Si partimos de las coordenadas que hemos mencionado como vías para el desarrollo de un sistema de indicadores, su implantación con la aceptación de las administraciones nacionales – central, regional y local- junto con el apoyo de la UNESCO, podrá proporcionar resultados novedosos de cara a demandar una actualización de los instrumentos de la Convención de 1972.

ESTRUCTURA BÁSICA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA UNA CIUDAD HISTÓRICA PATRIMONIO MUNDIAL: POR UN MAPA ORIENTATIVO PARA SU CONSTRUCCIÓN

Bajo los objetivos que recogen esta propuesta, consideramos que la aplicación de indicadores implica generar un sistema que tenga en cuenta las particularidades de la ciudad donde se pretende implementar, sin olvidar, claro está, las pautas centrales sobre las que se basa.

Funcionaría por tanto, como una especie de mapa de orientación, como una brújula que guía a aquellos que deben estructurar dicho sistema de indicadores. Dicho esto los criterios de selección de indicadores que deben guiar la orientación de este sistema son (OMT/PNUMA, 2006: 79):

- "importancia del indicador para el tema seleccionado,
- posibilidad de obtener y analizar la información requerida,
- credibilidad de la información y fiabilidad de los datos para los usuarios,
- claridad y facilidad de comprensión por parte de los usuarios,
- posibilidad de comparación a lo largo del tiempo (...)"

Por otro lado, la construcción del indicador deberá contener los elementos que se indican en el gráfico 2.

Estos elementos deben trabajarse, teniendo en cuenta que:

- El "contenido del planteamiento" representa el tema dentro de la problemática que se quiere analizar y evaluar. Éste no representa toda la problemática, pero sí un aspecto relevante de ella y apropiado para el monitoreo necesario;
- Por su parte, el "indicador" representa el descriptor de aquello que se pretende analizar y evaluar y que pone de manifiesto un hecho objetivo.
- La "fuente de verificación" representa el medio por el que se pretende constatar lo que se analiza y evalúa.
- El "índice" representa la fórmula para la medición del tema dentro de la problemática analizada.

	INDICADOR		
CONTENIDO DEL PLANTEAMIENTO (CP)	INDICADOR (i)	FUENTE DE VERIFICACIÓN (FV)	ÍNDICE (I)

Gráfico 2. Elementos que integran la construcción del indicador -ejemplo

SISTEMA DE INDICADORES PARA CHPM				
OBJETO DE MONITOREO: CHPM		NATURALEZA DE LOS INDICADORES		
		DE CONSERVACIÓN	DE PERMANENCIA DE VALORES	DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN
NATURALEZA DEL SISTEMA DE MONITOREO	SISTEMA PATRIMONIAL	i1, i2, i3, in	i1, i2, i3, in	i1, i2, i3, in
	SISTEMA FUNCIONAL URBANO	i1, i2, i3, in	i1, i2, i3, in	i1, i2, i3, in
i1 = indicador 1				

Gráfico 3. Estructura básica del sistema de indicadores para CHPM

Considerando todo esto, presentamos la siguiente estructura básica que deberá ser adaptada según la realidad de cada Ciudad Histórica Patrimonio Mundial donde vayamos a implantarla.

El número de indicadores puede ser, claro está, variable, dependiendo de cada situación, del contexto y de la complejidad de la CHPM, pero deberá atender a esta estructura básica, que sólo podremos desarrollar una vez que partamos de cada caso concreto.

Esto implica, por último, la realización en cada localidad de un taller técnico para que se reconozca la complejidad del objeto de monitoreo -ciudad histórica- y que pueda delimitar los componentes de las cuestiones a ser abordadas según la naturaleza de los indicadores propuestos y, finalmente, pueda construir indicadores según los elementos conformadores y la naturaleza del sistema de monitoreo a ser instituido -en los ámbitos patrimonial y funcional urbano.

Notas

¹A estas categorías le podríamos agregar la de "Entorno monumental", para el caso de enclaves arquitectónicos en zonas urbanas (aunque también puedan existir en zonas rurales) y que son, a menudo, objeto de acciones de reconocimiento y protección. No obstante, a la hora de realizar nuestra definición, ésta no fue considerada por asociarse más a una categoría de elementos aislados exclusivamente arquitectónicos y no urbanísticos.

²Que coincidan o no con las zonas de amortización previstas en los estudios de reconocimiento de bienes culturales para Patrimonio Mundial.

³El concepto de ambientación aquí se refiere al "espacio arquitectónicamente organizado que constituye un medio físico o estético apropiado para cualquier actividad humana" (PRIBERAM, 2007:14.08.07)

⁴El establecimiento de esta área es de suma importancia para el desarrollo de los análisis que se pretenden, ya que se considera que, con frecuencia, los problemas que inciden en los sitios urbanos patrimoniales son en realidad generados fuera de ellos. Esto podrá evitar evaluaciones parciales o equivocadas del problema y soluciones que actúen más sobre los efectos que sobre las causas, teniendo estas, por tanto, un carácter más temporal y fugaz.

⁵Esta cuestión fue integrada en la versión final de las Directrices Operativas de la Convención de Enero de 1987, después de la octava sesión del debate del Comité del Patrimonio Mundial que se reunió en Buenos Aires en 1984 de cara a las conclusiones de la reunión de especialistas sobre ciudades históricas que organizó en París ICOMOS en el mismo año (CPM/UNESCO 2006).

⁶Cf. UNESCO, 1972, art 1º.

⁷Cf. LE GOOF, 1990.

⁸Nos basamos en las siguientes referencias documentales: BRITO 2005; CPM-UNESCO 2006; UNESCO 2006; IAPH y CPM/UNESCO, 1999; OMT, 2005.

⁹Cf. CPM/UNESCO, 2005.

¹⁰Tal como establece la Declaración de Budapest sobre el Patrimonio Mundial, de 28 de Junio de 2002 (CPM/UNESCO, 2005).

¹¹Como por ejemplo, los instrumentos de medición que se sugieren para un turismo más sostenible propuestos por la OMT/PNUMA (2006).

¹²La experiencia brasileña viene trabajando este ámbito a partir de cuatro categorías: Los saberes (conocimientos y modos de actuar enraizados en la vida cotidiana de las comunidades), las formas de expresión (manifestaciones literarias, musicales, plásticas, teatrales y lúdicas), las celebraciones (rituales y fiestas que marcan la vivencia colectiva del trabajo, de la religiosidad, del entretenimiento y de otras prácticas de la vida social) y los lugares (mercados, ferias, santuarios, plazas y demás espacios donde se concentran y se reproducen prácticas culturales colectivas) (IPHAN, 2006).

¹³Inspiradas por aquellas definidas en el ámbito del Consorcio de Santiago de Compostela, España Cf. CONSORCIO DE SANTIAGO, 2007

¹⁴A partir de lo que proponen BRUGUE y GOMA, 1998.

¹⁵Entiéndase como "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (RAE 2007).

Bibliografía

ATLANTE (2005) *Modelos de Gestión: soluciones institucionales para las ciudades históricas; Modelos de Gestão: soluções institucionais para as cidades históricas*. Santiago de Compostela: Ayuntamiento de Santiago de Compostela/Câmara Municipal do Porto, 2005

BRITO, M. (2007) *Las Ciudades Históricas como Destinos Patrimoniales: potencialidades y requisitos*. Islas Baleares: Fundació Càtedra Iberoamericana, 2007

BRITO, M. (2006) *Construcción de indicadores de conservación y gestión de ciudades históricas inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial*. Aproximaciones iniciales. Sevilla.

BRITO, M. (coord.) (2005) *Plano de Preservação Sítio Histórico Urbano. Termo Geral de Referência*. Brasília: IPHAN. Ministério da Cultura, edición revisada e aumentada, 2005

BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. (coords.) (1998) Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998. En **ATLANTE** (2005) *Modelos de Gestión: soluciones institucionales para las ciudades históricas; Modelos de Gestão: soluções institucionais para as cidades históricas*. Ayuntamiento de Santiago de Compostela/Câmara Municipal do Porto. Santiago de Compostela, 2005

CONSORCIO DE SANTIAGO (2007) *Presupuesto de Gastos por Programas*. Santiago de Compostela, 2007

CPM/UNESCO (2006) *Textos Básicos de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972*. Paris, 2006

AA.VV. (1999): *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de Ciudades Históricas*. Serie Cuadernos del IAPH, nº 9. Granada: Consejería de Cultura, 1999

IPHAN (2006) *Os sambas, as rodas, os bumbas, os meus e os bois. A Trajetória da salvaguarda dopatrimônio cultural imaterial no Brasil. 1936/2006*. Brasília, 2006

IPHAN (2008) *Proposta de Lista Indicativa para Patrimônio Mundial*. Bens Culturais. Brasil, 2008

BRITO, M. (coord.) (XXXX) *Assessoria de Relações Internacionais, Brasília*.

LE GOOF, J. (1990) *História e Memória*. Campinas: Unicamp, 1990

OMT (2005) *Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos. Guía práctica*. Madrid, 2005

OMT/PNUMA (2006) *Por un turismo más sostenible. Guía para responsables políticos*. Madrid/Paris, 2006

PRIBERAM (2007) *Lengua Portuguesa On-line*. [en línea] www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx [consulta: 14/08/2007]

RAE (2007) *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Edición. Madrid, 2007

SALMERON, P. (2007) *Proyecto de indicadores para la conservación y gestión de las ciudades históricas incluidas en la lista de patrimonio mundial. Propuesta. Términos generales de referencia*. Sevilla, 2007

TROITIÑO VINUESA, M. A. (2002) Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad: Desafíos de Interpretación y de Gestión. En *PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. Dossier: Patrimonio Mundial 1972-2002. nº 40/41, Sevilla, pp. 153-165

UNESCO (1972) *Convenção sobre a proteção do Patrimônio Mundial, Natural e Cultural*. Paris, 2006

UNESCO (2006) *Patrimonio Mundial 2006-2007*. Paris, 2006