

Revitalización urbana y lucha contra la pobreza: 25 años de cooperación española en defensa del patrimonio urbano

L. SUÁREZ-CARREÑO

Arquitecto. Profesor de Urbanismo ETSAM

RESUMEN: El texto aborda la pertinencia, dificultades y características deseables de las estrategias de revitalización integral de las áreas urbanas centrales en los países del tercer mundo.

Se considera que la gestión sostenible del patrimonio urbano ha de entenderse como parte de la lucha contra la pobreza debido a su incidencia en múltiples facetas de lo que se viene llamando desarrollo humano: en términos de habitabilidad y calidad de vida; en relación a la preservación de las señas de identidad y la memoria histórica de la sociedad, representadas de forma especialmente fiel por la arquitectura y el paisaje urbano; por la recuperación de la ciudad como espacio de convivencia, socialización, y construcción del sentido de ciudadanía; y, como generador de empleo y actividad económica, a través de un sector terciario asociado a las áreas de centralidad, y de la propia actividad rehabilitadora.

En el texto se sugieren algunos elementos metodológicos, haciendo énfasis en los principios de equidad social, sostenibilidad y apropiación, para paliar algunos efectos colaterales indeseados de la revitalización, todo ello en base a una ya consistente y prolongada experiencia de cooperación internacional en este campo, en particular española.

DESCRIPTORES: Patrimonio urbano. Cooperación al desarrollo. Centros históricos. Revitalización urbana. Rehabilitación urbana.

1. Introducción

La cuestión de la revitalización¹ integral de los centros históricos, o, más genéricamente, de las áreas urbanas centrales o tradicionales, en los países llamados del tercer mundo, está de plena actualidad, en primer lugar porque subsisten en muchos

casos procesos de degradación que están aún lejos de atajarse, como se ha hecho en gran medida, con algunos éxitos evidentes, en Europa y más concretamente en España. Y, además, porque hoy ya hay experiencias y esfuerzos muy notables en muchas de esas ciudades, con soluciones imaginativas que superan en muchos casos la experiencia

Recibido: 13.07.09; Revisado: 06.08.09
e-mail: luis_suarez_c@hotmail.com

Quiero expresar mi agradecimiento a los evaluadores anónimos por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

¹ Entendida como suma de rehabilitación arquitectónica, mejora social y dinamización económica.

de las ciudades “del norte”, y que indican al menos un cambio en la sensibilidad y la conciencia de las sociedades correspondientes en relación al patrimonio urbano.

Estas reflexiones tienen una doble relación con la práctica del urbanismo en nuestro país: por una parte, reflejan la experiencia de la cooperación internacional de España en este campo durante los últimos 25 años, en especial en ciudades de Latinoamérica y Caribe; por otra se ofrecen como posible estímulo para nuevas iniciativas de colaboración y de creación de redes de conocimiento transnacionales en este campo.

Subyace en ello por una parte la creencia de que en este mundo globalizado, el profesional ha de encontrar en la internacionalización un desafío siempre enriquecedor, tanto en el plano profesional como en el humano, que, cuando además apunta a contextos de subdesarrollo, aporta el plus del ejercicio de la solidaridad.

Y, por otra parte, la convicción de que en materia de problemas y oportunidades de la ciudad tradicional es mucho más lo que nos une y lo que compartimos, por encima de las fronteras y contextos geopolíticos, que lo que nos separa. En este sentido conviene aclarar de entrada que la propia experiencia del autor demuestra que en este campo la habitualmente retórica bidireccionalidad de la cooperación está absolutamente vigente: entre las ciudades “del sur” y las “del norte” hay mucho que aprender en ambos sentidos, en políticas urbanas, como demuestra la riqueza de experiencias realizadas en los últimos años en aquellas, por ejemplo, en materia de gestión del espacio público (frente a la venta ambulante y a los problemas de movilidad, especialmente), y en modelos participativos para la de toma de decisiones.

2. Centros urbanos: patrimonio material e inmaterial

Una mayoría de la población mundial vive ya en ciudades, dándose globalmente un crecimiento anual de un 2% de la población urbana, frente al 1,2% de crecimiento de la población total.

² África, América Latina y Caribe, Asia (excepto Japón) y Oceanía (excepto Australia y Nueva Zelanda), un total de 5.523,4 millones de habitantes (2008), de los que un 44% son urbanos.

³ El resto de regiones geográficas y países no incluidos entre las “menos desarrolladas”, 1.226,3 millones de habitantes (2008), un 75% urbanos.

⁴ Todos los datos extraídos de “Estado de la población mundial 2008”, UNFPA 2008; las cifras de variación po-

ese crecimiento urbano es mucho más fuerte en las llamadas “regiones menos desarrolladas”², donde alcanza globalmente el 2,5%, que en las “más desarrolladas”³, donde es de solo un 0,5%⁴. En aquellas, además, la expansión urbana no se produce en muchos casos en las condiciones de planificación y urbanización adecuadas, sino dando lugar a nuevas bolsas de infravivienda, y, además, presionando sobre los tejidos y los servicios urbanos pre-existentes.

2.1. La paradoja de las áreas centrales: alto valor simbólico y depreciación social

En las áreas centrales e históricas de la ciudad, y en alguna medida también en barrios tradicionales con una particular fisonomía urbana e identidad socio-cultural, se da la concurrencia en ellos de valores simbólicos y representativos, que se refuerzan por la permanencia de elementos de centralidad y singularidad, como son sedes públicas, centros religiosos y simbólicos, locales culturales, lugares de ocio y comercio tradicionales, y otros.

Sin embargo, la difusión con particular fuerza desde mediados del siglo XX, de los nuevos modelos de vida estandarizados, alternativos a la ciudad tradicional, ya sea la propuesta residencial “moderna” del bloque aislado, o la unifamiliar suburbana del “*american way of life*”⁵, así como la ausencia de una cultura de la rehabilitación, que luego se analiza, contribuyen a un proceso de desprestigio social de las áreas centrales, que se acompaña con la implantación de nuevas formas de *centralidad periférica* (el *mall*, los “centros de negocios”), valga la contradicción *in termini*.

Así, las áreas centrales, aunque puedan mantener un cierto atractivo como recurso turístico y referente simbólico por su valor patrimonial e histórico, van a ver restringidas algunas de sus funciones vitales, en especial la residencial, compitiendo también en desventaja con los nuevos emplazamientos de actividades comerciales, de negocios, culturales, e incluso, en

blacional son promedios estimados para el periodo 2005–2010.

⁵ Modelos de gran éxito hasta nuestros días, que, a pesar de su aparente disparidad, se nutren de una común visión estratégica en la forma de hacer ciudad, basada en la especialización del espacio urbano, y la segregación geográfica de los usos y de los habitantes según niveles de renta.



FIG. 2/ Vista general del centro histórico de Orán, e imagen de una calle del mismo

Fuente: LSC

algunos casos, administrativas y de gobierno. Simplificando, se podrían aislar 3 factores patógenos que concurren en la crisis de los centros urbanos:

- La pobreza, que provoca la invasión de los centros por población de aluvión ocupada en los sectores llamados informales, especialmente en la venta ambulante.
- La cultura suburbana, que favorece el abandono de los centros por las clases medias y altas.
- La ausencia de políticas públicas de rehabilitación y de gestión urbana sostenible.

Como consecuencia, hay un conjunto característico de problemas que, con diversa intensidad y en diferentes periodos históricos, afectan a las áreas urbanas centrales, y que en el caso de las ciudades “del sur”, están aún frecuentemente vigentes:

- Mal estado y sobre-utilización de los espacios públicos, generando impactos ambientales negativos, deficiente movilidad e inseguridad ciudadana en el centro de la ciudad.
- Destrucción del patrimonio arquitectónico y deterioro de las condiciones de habitabilidad y del paisaje urbano.
- Abandono por las capas socioeconómicas intermedias de las áreas centrales, tendencia a la marginalización de estas, cundiendo el desinterés social hacia la ciudad histórica, y la pérdida global de valor inmobiliario.
- Crisis del derecho a la ciudad y de las formas de convivencia y diversidad socio-cultural asociadas a esta.

- Debilidad jurídica e institucional para la gestión del patrimonio urbano, con ausencia de políticas de protección y de promoción de la rehabilitación, lo que, por otra parte, facilita procesos puntuales de recuperación especulativa, inmobiliaria y terciaria, de ciertas áreas centrales.

2.2. Patrimonio urbano y desarrollo

En lo que se refiere en particular a las áreas urbanas tradicionales de interés patrimonial, además, su preservación forma parte de la defensa del legado histórico y de las señas de identidad de la sociedad, tal como se ha venido estableciendo en los diferentes acuerdos internacionales en esta materia: desde la Carta de Atenas para la restauración de los monumentos históricos, de 1931, hasta la Carta de Cracovia del año 2000, sobre principios para la conservación y restauración del patrimonio construido, pasando por la Carta de Venecia, de 1964, sobre la conservación y la restauración de monumentos y de conjuntos histórico-artísticos.

La preservación del patrimonio edificado es asimismo una obligación en términos meramente económicos, en cuanto capital o activo social, cuyo deterioro implica una pérdida para la colectividad. En este sentido resulta paradójico que mientras se dilapida y abandona la fábrica ya construida, se colonicen las periferias, donde cada nueva vivienda va a exigir una inversión en infraestructuras y servicios muy superior a la que requeriría su acondicionamiento en las áreas centrales.

Y debe añadirse que la defensa de la ciudad tradicional no es una obligación derivada únicamente de criterios patrimoniales, por una parte, y económicos por otra, sino también de la necesidad de preservar los valores asociados con la vida en ciudad, como la interculturalidad y el interclasismo, la convivencia y la creatividad colectiva.

Como señalan Borja y Muxí:

“Los centros no son solamente núcleos neurálgicos de la vida urbana por su capacidad multifuncional y por producir un sentido integrador. También son el lugar de la diferencia. Las ciudades se diferencian, sobre todo, por su centro. Su competitividad y su potencial integrador serán más grandes cuanto más grande sea su diferenciación respecto de las otras ciudades” (BORJA & MUXÍ, 2001: 117).

Si esto es así con carácter universal, para los países en vías de desarrollo en particular resulta, además, obligado abordar la gestión del patrimonio urbano bajo un enfoque de disminución de la pobreza, que persiga su puesta en valor y aprovechamiento como recurso para el desarrollo social y económico.

2.3. Dificultad para el arraigo de una cultura de la rehabilitación

El desarrollo de una cultura y una dinámica real de rehabilitación de la ciudad tradicional no resulta un esfuerzo sencillo, sino que se enfrenta, habitualmente, a varios obstáculos de partida:

- Por una parte, el manejo de sistemas, materiales y técnicas constructivas tradicionales ofrece una dificultad técnica añadida, frente a la construcción convencional contemporánea, dificultad para la que no suele haber, de entrada, apenas especialistas ni programas formativos.
- En segundo lugar, en ausencia de programas específicos de sensibilización y educación, existe un desinterés social general hacia la edificación antigua, salvo que se trate de monumentos singulares. Aunque la ciudad tradicional comprende no únicamente dichos inmuebles singulares, sino también el conjunto de la arquitectura civil característica, así como la trama y concepción urbanística original, estas son percibidas negativamente por buena parte de la población en tanto que disfuncionales y obsoletas en relación a la cultura urbana moderna.

Ambos factores contribuyen a la oposición de los propietarios de viejos inmuebles de cara a su posible preservación y rehabilitación, pues perciben esta opción como más costosa, y de un valor mercantil resultante inferior, que la reconstrucción total del inmueble con arreglo a cánones contemporáneos.

A estos problemas técnicos y económicos se añaden, también con frecuencia, otros de carácter legal, derivados de las complejas situaciones de tenencia que presentan los tejidos urbanos antiguos: propiedad de los inmuebles enmarañada entre herederos, numerosos inquilinos y re-alquilados con derechos adquiridos, etc., todo lo cual contribuye a la desidia de los ocupantes y propietarios con relación al mantenimiento de los inmuebles y, en definitiva, a la nula inversión en estos.

En consecuencia, siendo la rehabilitación urbana una parte del mercado inmobiliario, los mecanismos internos a este no son por sí mismos suficiente garantía de un buen aprovechamiento económico y social del patrimonio construido, ni, menos aún, de su valoración como bien cultural

“Los economistas coinciden en que en la conservación del patrimonio urbano se produce una falla de mercado por cuanto usualmente la libre operatoria de los mercados inmobiliarios conduce a una situación no óptima desde el punto de vista de la comunidad, esto es, a un nivel de preservación del patrimonio menor que el deseado por estas comunidades.” (ROJAS, 2002: 5).

Lo cual lleva a la necesidad de políticas públicas para el impulso inicial de los procesos de rehabilitación, políticas lamentablemente inexistentes, incluso en países donde ya ha habido experiencias exitosas de revitalización de conjuntos tradicionales, debido a una visión estrecha y de corto plazo por parte de las autoridades. En materia de vivienda resulta más sencillo impulsar la construcción de soluciones habitacionales ex-novo, o la mejora gradual de asentamientos informales. Mientras que en estos casos se trabaja a escala macro, con medidas y fórmulas estándar, y resultados rápidos y efectivos (al menos desde el punto de vista cuantitativo), en el caso de la rehabilitación habitacional se trata de una escala micro, de intervención caso a caso, de gestión difícil y menor visibilidad.

Generalmente, esta falta de interés político hacia la rehabilitación urbana se acompaña de una gran debilidad de las instituciones locales, que dificulta enormemente asumir los retos de

una planificación y gestión de la ciudad, que necesariamente ha de basarse en el liderazgo municipal.

2.4. Luces y sombras de la revitalización

A pesar de esos obstáculos, en Europa desde hace ya 40 ó 50 años, y en regiones como Latinoamérica más reciente y parcialmente, se ha producido un cambio muy profundo, tanto en la valoración social del patrimonio edificado, como en el desarrollo de la rehabilitación como importante segmento del sector inmobiliario, fenómeno precedido y acompañado, desde las administraciones públicas, de planes de protección de la ciudad histórica, así como de medidas de apoyo a la rehabilitación privada.

Este cambio cultural ha generado efectos económicos que se reflejan en la revalorización inmobiliaria de los centros históricos, convertidos en áreas de prestigio, donde los precios, no solo terciarios sino también residenciales, alcanzan las cotas más altas del mercado.

Y, también, en el plano técnico, se ha apoyado en un fuerte desarrollo de los conocimientos y criterios especializados para la rehabilitación arquitectónica y la intervención en la ciudad histórica, desarrollo manifestado tanto en el plano académico y profesional como en el empresarial.

Todo ello demuestra que la rehabilitación urbana no es únicamente una apuesta voluntarista, sino una necesidad viable y realista, y que una vez superada las resistencias iniciales, creada una cierta cultura en la sociedad, puede desencadenar un proceso auto-sostenido.

No obstante, también la experiencia nos alerta sobre algunos riesgos asociados a los procesos de revitalización urbana, en particular en materia de equidad social, como es el fenómeno de *gentryficación*, esto es, de sustitución de la población tradicional por sectores sociales más pudientes, en paralelo a la revalorización inmobiliaria de las áreas revitalizadas.

En el caso de los centros históricos de carácter más monumental, otro efecto colateral a la recuperación patrimonial, es la sobre-explotación turística, que, en ausencia de límites, acaba pri-

vatizando el espacio público y cuestionando el derecho a la ciudad, alterando el equilibrio de usos y población, y, en consecuencia, los valores inmateriales asociados al centro histórico, y produciendo, tras una escena urbana aparentemente tradicional, la adulteración frecuente de la propia tipo-morfología arquitectónica.

En algunos centros históricos latinoamericanos erigidos en destinos turísticos relevantes (por ejemplo Cartagena de Indias o Antigua Guatemala), ambos fenómenos ya están presentes en toda su crudeza, como forma de *morir de éxito* de sus procesos de revitalización. Con el agravante de que una buena parte de la nueva población *gentryficada*, puede ser extranjera, o nacional no local, que coloniza el centro histórico como espacio de segunda residencia.

Estos fenómenos nos indican la necesidad de introducir mecanismos de corrección de los costes sociales que puede causar el mercado inmobiliario dejado a su libre dinámica, y a la aplicación de criterios de sostenibilidad y equidad en los planes.

3. Estrategia sostenible y equitativa de revitalización

3.1. La revitalización, respuesta integral al deterioro de las áreas centrales de la ciudad

Los Planes de Revitalización de centros históricos o barrios tradicionales, responden a una concepción integral de la rehabilitación, que persigue fines tanto urbanísticos y arquitectónicos, como sociales y económicos, actuando en varios planos de cara a asegurar la sostenibilidad de sus efectos, que, a la larga, dependerá de la capacidad de dichos Planes para estimular y desencadenar la acción revitalizadora de los propietarios e inversores privados.

Y todo ello con criterios de equidad, que faciliten una redistribución de la riqueza colectivamente generada en los procesos de revitalización urbana, en beneficio de los moradores (incluyendo lógicamente no solo residentes sino también comerciantes, empleados y usuarios habituales del centro⁶) menos favorecidos económicamente.

⁶ Aunque obviamente beneficiarios de la revitalización del centro histórico son todos los habitantes de la ciudad y municipio, e incluso los de fuera de este, puesto que la puesta en valor de las áreas urbanas patrimoniales inte-

resa y beneficia a toda la población que tiene en ellas un referente identitario propio, y, en su caso, un motor de actividad económica.

Desde la óptica del desarrollo, la revitalización de las áreas urbanas históricas supone múltiples beneficios potenciales para la comunidad:

- Dimensión Social: mejora de las condiciones de vida de la población, tanto de la vivienda como de los servicios, infraestructuras y dotaciones.
- Dimensión Económica: animación de la actividad económica, revalorización de activos y creación de empleo, en particular en los sectores inmobiliario, terciario, cultural y turístico.
- Dimensión Cultural: preservación y puesta en valor del patrimonio urbano heredado, testimonio más visible de nuestra historia como sociedad.
- Dimensión Institucional: una gestión urbana local sostenible, además de contribuir a la legitimación social de las instituciones locales, es un generador potencial de ingresos públicos (catastro e impuesto de bienes inmuebles, tasas sobre actividades terciarias, etc.).

Estos efectos directos y tangibles generan a su vez otros efectos intangibles, no menos importantes, como:

- Mejora de la calidad del paisaje y la escena urbana;
- Identificación de la población con su ciudad (sentido de pertenencia y autoestima como ciudadano); y, promoviendo la participación ciudadana, fortalecimiento de la cohesión social y la gobernabilidad;
- Seguridad ciudadana, aprovechamiento social del espacio público, y, en consecuencia, garantía del derecho a la ciudad.

Todo ello se resume en el incremento del atractivo residencial, comercial y cultural de la ciudad tradicional, para la fijación de población actual, así como la captación de nueva población e inversión, que propicien una vida urbana rica y diversa.

3.2. Componentes característicos

Para garantizar su integridad, los programas de Revitalización Urbana, si bien tienen necesariamente un núcleo duro urbanístico (que, en suma se resumiría en la puesta en valor y gestión social del patrimonio urbano), deben abarcar igualmente cuestiones sociales, económicas e institucionales (o de gobernabilidad). En síntesis, y sin pretender ofrecer una receta para un problema que es en cada caso

diferente, se pueden enumerar algunas de las líneas de actuación características y paralelas en los procesos de revitalización integral de tejidos urbanos degradados:

- La ordenación del suelo, la edificación y los usos, incluyendo normas de protección y diseño, y de reforma interior puntual. Sobre este punto no vale la pena extenderse en la medida en que en este mismo tomo aparecen secciones específicamente dedicadas al urbanismo de la ciudad consolidada.
- La mejora de la función residencial en las áreas centrales de la ciudad, especialmente de la población más desfavorecida, como cuestión central para la fijación de la población y el equilibrio de usos y culturas que garantiza la vitalidad de la ciudad.
- La recualificación de la urbanización y los espacios públicos frente a fenómenos como la invasión de la venta ambulante y el caos del transporte, que tan grave impacto provocan en la calidad ambiental y en el ejercicio pleno del derecho a la ciudad. Acompañado de la rehabilitación de infraestructuras básicas, servicios urbanos y dotaciones, tanto de carácter social como cultural.
- Los proyectos emblemáticos de regeneración urbana, para potenciar las funciones de centralidad, ya sean de carácter institucional, cultural, terciario, o mixto.
- Medidas de dinamización económica, paralela a la recuperación urbanística y ambiental de la ciudad, mediante el apoyo a las actividades productivas tradicionales del centro histórico, y/o a los sectores emergentes asociados a la puesta en valor del patrimonio urbano, en particular, la rehabilitación y el terciario asociado al turismo y a la industria de la centralidad (ocio, cultura, comercio, oficinas...).
- Y, para garantizar su sostenibilidad y equidad, esos ejes deben acompañarse de acciones duraderas en materia de gestión urbanística, social y fiscal, que luego se apuntan en el capítulo de elementos metodológicos, es decir, fortalecimiento institucional local, de los cauces participativos, y del tejido asociativo, y desarrollo de mecanismos de redistribución social de las plusvalías inmobiliarias y de los beneficios de la dinamización económica del centro.

3.3. La cooperación internacional

La cooperación al desarrollo española ha sido pionera en el campo de la gestión urbana, en especial de centros históricos en América Latina y Caribe.



FIG. 2/ Centro Histórico de Hebrón: Trabajos de rehabilitación y edificios rehabilitados

Fuente: LSC

Hoy es frecuente encontrar programas y proyectos de cooperación internacional en esta materia, desde el BID, mediante prestamos a los gobiernos para la mejora de las ciudades y barrios deprimidos, a la cooperación alemana (proyecto de la ciudad antigua de Aleppo), a la cooperación francesa (Programa SIRCHAL de Revitalización de centros históricos de América Latina); la cooperación sueca en el centro histórico de Belén y en apoyo al inventario de bienes inmuebles de los territorios palestinos; o el Programa de Ciudades Históricas de la Fundación Aga Khan para la Cultura (AKTC), con importantes realizaciones en Zanzíbar, Cairo, Mali, Siria, Afganistán...

Sin embargo, hace 25 años, cuando la cooperación española inició sus trabajos en este campo (el primer proyecto, el plan de revitalización de Ciudad Bolívar, en Venezuela, se inicia en 1985), ni la revitalización ni, más modestamente, la rehabilitación urbana, eran áreas habituales, menos aún prioritarias, de la cooperación internacional para el desarrollo.

Desde entonces la cooperación oficial española ha contribuido a procesos de revitalización de tejidos urbanos tradicionales de unas 40 ciudades, correspondientes en su mayor parte a los centros históricos de ciudades latinoame-

ricanas y del Caribe, tanto de carácter monumental (y en muchos casos inscritas en la lista de Patrimonio Mundial), como Antigua Guatemala, Cartagena de Indias, La Habana, Quito, Cuenca, Sucre, Potosí, Cusco o Arequipa, como de menos renombre, aunque con valores patrimoniales relevantes (Quetzaltenango en Guatemala, Granada y León en Nicaragua; Comayagua en Honduras; Suchitoto en El Salvador; Ayacucho (Perú), Asunción (Paraguay), etc.). Y, con muy inferior peso, en algunas ciudades en otras regiones geográficas: Hebrón (Territorios Palestinos), Vigan (Filipinas).

Los programas de cooperación se han basado tradicionalmente en varios elementos:

- Fortalecimiento institucional local, a través de la elaboración de planes, inventarios y normas de protección; de la creación de oficinas de gestión del centro urbano en la alcaldía o municipalidad; y de la capacitación de técnicos para la gestión urbana.
- La financiación de obras de rehabilitación urbana emblemáticas y demostrativas (proyectos piloto), como estímulo y modelo para los propietarios y promotores inmobiliarios.
- La capacitación de jóvenes artesanos en técnicas constructivas y paisajísticas adecuadas a la rehabilitación urbana, a través

de Escuelas Taller, inspiradas en el modelo creado en España a mediados de los años 80 del pasado siglo.

Hay que insistir en que actualmente la mejor cooperación es la que se da entre ciudades homólogas, dentro del mismo país o entre países vecinos. Por eso la prioridad, al menos en el caso de América Latina y Caribe, debe ser promover las redes horizontales de ciudades, como modalidad de cooperación Sur-Sur entre entidades locales, para compartir y desarrollar estrategias de recuperación de sus centros urbanos tradicionales.

4. Elementos metodológicos

4.1. Principios generales de la cooperación

En aras de la brevedad necesaria, citaré únicamente tres principios elementales que atañen a la calidad y eficacia de cualquier modalidad de cooperación al desarrollo⁷:

- Apropiación y alineamiento: los objetivos, modelos y propuestas de desarrollo emanan de los propios destinatarios, de sus instituciones y organización social, de acuerdo a su cultura y contexto.
- Sostenibilidad y replicabilidad: la cooperación no genera dependencia de recursos y tecnologías ajenos, sino que favorece modelos de desarrollo duraderos y reproducibles con los medios y conocimientos de la propia sociedad protagonista.
- Impacto en la reducción de la pobreza⁸: la estrategia de desarrollo persigue objetivos cuantificables contra la desigualdad y la exclusión social, especialmente dirigidos a los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables.

4.2. Criterios para los Planes de Revitalización

Ante la puesta en marcha de políticas de revitalización urbana en países en desarrollo, en los que tanto la cultura de la rehabilitación como la institucionalidad local son débiles, cabe considerar algunos principios y criterios

metodológicos, con vistas a garantizar su viabilidad y eficacia, bajo los principios generales antes enunciados:

a) **Consenso social en torno al valor del patrimonio urbano, motor de desarrollo.** La experiencia internacional enseña que la gestión sostenible del patrimonio urbano puede ser la base de una estrategia eficaz de desarrollo local para ciudades con valores culturales e históricos destacados.

En esta perspectiva, se trata de crear esa cultura de la rehabilitación que se ha mencionado, o, en otras palabras, promover la conciencia social y el consenso de los diferentes actores en torno a su interés.

“La experiencia promovida por el BID de los casos analizados apunta a lograr las dos condiciones necesarias para implantar procesos sostenibles de preservación del patrimonio: involucrar a todos los actores sociales en su mejor capacidad y de acuerdo a sus mejores intereses, y destinar los bienes patrimoniales a usos con demanda social.” (ROJAS, 2002: 19).

b) **Colaboración interinstitucional y gestión local.** Una de las condiciones de éxito de los Planes de Revitalización reside en la colaboración interinstitucional. En concreto, el equilibrio entre las diferentes instancias gubernamentales: nacional, regional y local, aportando cada una su visión, responsabilidad y competencias complementarias, resulta fundamental.

Esto resulta aplicable tanto en el plano estrictamente urbanístico, como en las otras áreas relevantes para la revitalización urbana, donde las competencias y recursos residen, en mayor o menor medida, en las instituciones de rango supra-municipal, como son:

- Fomento de las actividades económicas y el empleo.
- Políticas fiscales en relación a los bienes inmuebles.
- Ayudas públicas a la rehabilitación privada.
- Puesta en valor y promoción turística del patrimonio cultural.
- Transportes, infraestructuras, servicios públicos.

⁷ En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se ofrece una completa definición de principios de calidad y eficacia, en especial en el capítulo de “Bases para una política común y compartida para el desarrollo humano”, que, a su vez, se hace eco de los principios definidos por la comunidad internacional a través de los Foros de Alto Nivel de París (2005) y Accra (2008).

⁸ Entendida pobreza en un sentido integral, como “una multiplicidad de formas de privación en términos no sólo de renta y consumo, sino también de acceso a servicios básicos, educación, salud, ejercicio de derechos, participación política, desigualdad entre hombres y mujeres, seguridad y trabajo decente.” (en definición del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012).

- c) **Protagonismo de las instituciones locales en la gestión urbana y en la estrategia de desarrollo local.** El liderazgo local se manifiesta en primer lugar por las alcaldías y gobiernos regionales, pero también por el tejido asociativo y los diferentes estamentos de la sociedad civil local, así como por los mecanismos de participación correspondientes, que son la condición para garantizar que los planes urbanos se adaptan en cada caso a las condiciones sociales, culturales y ambientales particulares. En ese sentido, los procesos de descentralización aseguran un equilibrio entre las atribuciones y funciones de las diferentes instancias o niveles de gobierno, en una perspectiva de fortalecimiento municipal y regional, para una gestión sostenible, equitativa y localmente apropiada de las estrategias de desarrollo, y, en particular de las que tienen como recurso principal el patrimonio cultural y comunitario. La debilidad inicial de las administraciones locales obliga a introducir medidas de fortalecimiento institucional, por una parte, en términos de planes de manejo y unidades técnicas de gestión urbana, así como, por otra parte, de respaldo y consulta social, a través del desarrollo de mecanismos de participación y sensibilización ciudadana en relación al patrimonio urbano. Por otra parte, cuando se cuenta con apoyo de la cooperación internacional, resulta especialmente crítico asumir desde el inicio de los planes el reto de su transferencia, sostenibilidad y apropiación local.
- d) **Necesidad de movilizar al sector privado.** Si bien la revitalización urbana nace habitualmente con un impulso público (instituciones públicas, entidades filantrópicas, cooperación internacional), para su durabilidad, y, en consecuencia, sostenibilidad, se requiere necesariamente la implicación decidida de los propietarios de inmuebles y de los sectores empresariales inmobiliario y terciario principalmente. Si en un primer momento la forma de involucrar al sector privado puede ser mediante ayudas o incentivos a propietarios e inversores, a la larga debe ser la propia revalorización inmobiliaria y de la actividad en el área central la que incentive, en términos mercantiles, la inversión privada en su rehabilitación y en la apertura de negocios.
- e) **Equidad social del proceso de rehabilitación.** Cuestión cuya dificultad es más política que técnica o económica, puesto que implica la intervención desde la administración pública en el libre mercado inmobiliario. A través por ejemplo de:
- Medidas de apoyo a los propietarios de bajos ingresos para la mejora de sus viviendas, contribuyendo a su permanencia en su barrio tradicional.
 - Recuperación vía impuestos de una parte de las plusvalías inmobiliarias y beneficios comerciales que genera la revitalización urbana.
 - Actualización de los catastros e implantación, o actualización, de los impuestos de bienes inmuebles, como forma de mejorar las finanzas locales y, consecuentemente, la gestión urbanística municipal.
- f) **Concepción integral del desarrollo local y de la planificación urbana.** Importancia del manejo adecuado de la interacción entre la puesta en valor de las áreas históricas y su contexto, en dos perspectivas:
- En relación con las estrategias integrales de desarrollo local, donde la revitalización del centro provoque sinergias con los diferentes sectores que constituyen la base económica local⁹.
 - La mutua dependencia entre planificación y gestión urbana del Centro Histórico con la de ámbito general de la ciudad, dos realidades inseparablemente interrelacionadas, como la parte al todo.

4.3. ¿Es posible la evaluación *ex-post*?

Uno de los talones de Aquiles de todo programa de desarrollo es su evaluación a posteriori, en otras palabras, la posibilidad de determinar con cierto grado de precisión si se cumplieron los objetivos perseguidos, y, en este sentido, los Planes de Revitalización no pueden ser una excepción.

Conviene aclarar previamente qué se entiende por objetivos perseguidos, teniendo en cuenta la confusión frecuente entre estos y los resultados o las actividades previstas y desarrolladas. Dicho en breve, los objetivos del desarrollo de-

⁹ En este sentido, el Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2001: 79), por ejemplo, considera prioritario, en el marco de su estrategia de Patrimonio Cultural y Desarrollo en los países de Oriente Medio y Norte de África, el incluir la componente de puesta en valor patrimonial en proyectos de desarrollo dirigidos a sectores *no-culturales*. Tam-

bién cabe citar el Programa de Ciudades Históricas de la AKTC, cuyas inversiones se coordinan con el resto de programas de su Red de Organismos de Desarrollo (AKDN), para generar una masa crítica de transformación integral de las comunidades y territorios (AKTC, 2007: 7).

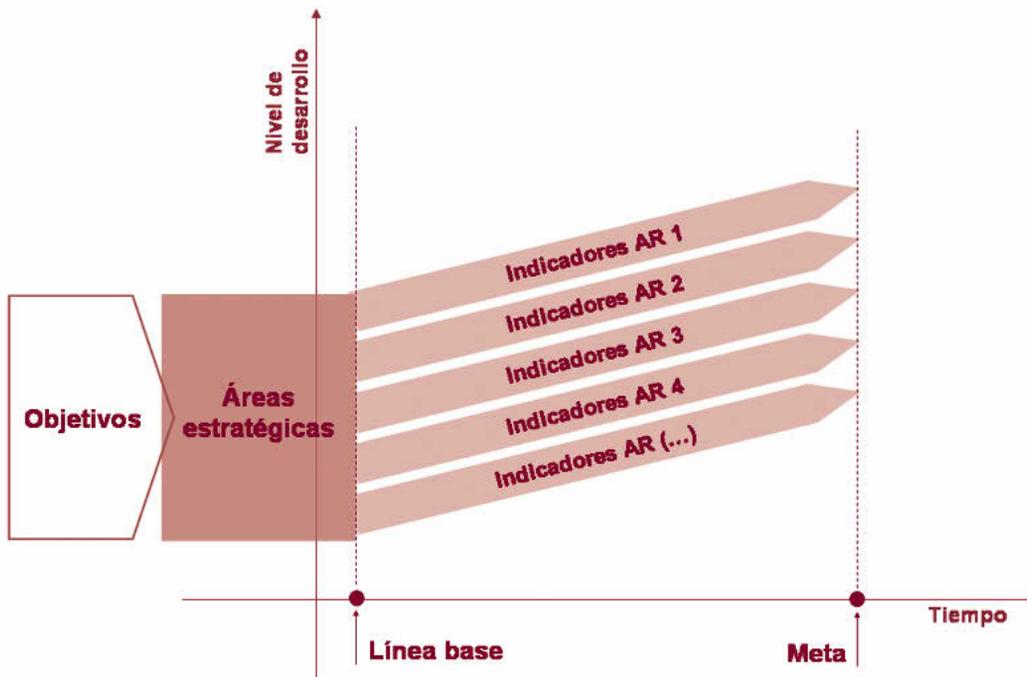


FIG. 3/ Sistema de planificación y monitoreo

Fuente: LSC

ben ser siempre beneficios reales para la población, y no la suma mecánica de resultados materiales y acciones realizadas. Con frecuencia la suma de resultados y actividades, aunque satisfagan las exigencias de una mera contabilidad burocrática, no supone un cambio real para los supuestos beneficiarios principales del programa, que, en el caso de estos Planes deben ser, en general, los moradores de menores ingresos.

En segundo lugar, definidos los objetivos de desarrollo, la evaluación exige la identificación y definición rigurosa de los indicadores con los que aquellos van a ser medidos, y que a efectos de claridad metodológica se pueden agrupar en áreas estratégicas de desarrollo (o dimensiones sectoriales de los impactos derivados de los objetivos).

En síntesis, el proceso de evaluación se expresa en el gráfico de la FIG. 3, cuyo núcleo constituye el sistema de *indicadores*.

Entendiendo por "línea base", el estado (es decir, el valor numérico) del cuadro de indicadores en el punto de partida del proceso, y por "meta", el estado o valor numérico que se espera alcanzar en dichos indicadores al finalizar el proceso. Obviamente se trata de procesos iterativos, es

decir, que se repiten cíclicamente en el tiempo, impulsados por nuevos objetivos que responden a los cambios en la propia sociedad.

A modo de ejemplo, se describen los objetivos y áreas estratégicas consideradas para la evaluación y monitoreo del Plan de Revitalización de la ciudad de Comayagua en Honduras (Programa Comayagua Colonial, PCC) en el periodo 1996-2006, apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), respecto al que se incluyen en la bibliografía dos estudios publicados y disponibles en Internet:

- *Objetivo final* (al cual se contribuye parcialmente).

El objetivo final de desarrollo al que debe contribuir el PCC es *la mejora de las condiciones de vida de la población de la ciudad de Comayagua fortaleciendo los tejidos sociales, culturales y económicos*.

- *Objetivo específico* (al cual se debe contribuir plenamente).

El objetivo específico es *la puesta en valor del Centro Histórico de Comayagua (CHC) como recurso que contribuye al desarrollo del municipio*.

La puesta en valor el centro histórico, se convierte así en un *medio* para contribuir a

la mejora de las condiciones de vida de la población de la ciudad de Comayagua.

– *Impactos* (resultados en los que se descompone el objetivo específico, agrupados por dimensiones o áreas estratégicas):

- Mejora de las condiciones físicas y sociales del CHC.
- Impactos sociales y económicos de la revitalización del CHC.
- Impacto cultural.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión del patrimonio urbano y de su apropiación social.

4.4. Algunos indicadores

Los indicadores deben ser parámetros significativos y cuantificables, que permitirán medir la evolución de cada área estratégica (o dimensión del impacto) del programa a lo largo del tiempo (entre el *momento base* y el *momento meta*)¹⁰.

La identificación y definición rigurosa de los indicadores resulta un ejercicio tan complejo como estimulante desde el punto de vista científico, que lamentablemente no es abordado con la mínima coherencia en la mayor parte de los programas de desarrollo o planes urbanísticos, debido tanto a su dificultad técnica como a su escasa visibilidad aparente. En el siguiente esquema se incluyen algunos de los indicadores correspondientes para el caso de Comayagua, a título de muestra, agrupados por áreas estratégicas¹¹.

Área Estratégica 1. Calidad de vida en el CHC

Cambios en las condiciones de vida en el centro histórico de Comayagua, derivados del proceso de revitalización desencadenado por el PCC.

Subgrupo 1.1. Habitabilidad

% Población en viviendas inadecuadas (sin servicios, con hacinamiento).

Nivel de cobertura de los equipamientos sociales (educación, salud, etc.).

(...)

Subgrupo 1.2. Nivel de pobreza

Tasa de analfabetismo.

% Hogares pobres (= ingresos familiares inferiores a...)

(...)

Subgrupo 1.3. Marginalidad

Nº de asaltos y otros delitos producidos en el CHC.

% de población que no vive en el CHC y que lo visita.

(...)

Área Estratégica 2. Impacto Social y Económico

Impacto del PCC en la actividad económica y el empleo, así como en el tejido empresarial de CHC.

Sugrupo 2.1. Empleo y valor inmobiliario

Nº de empleos en el sector de rehabilitación.

Valor medio del m² construido en el centro histórico.

(...)

Sugrupo 2.1. Actividad económica y flujo de visitantes

Nº de comercios funcionando en el CHC.

Nº de visitantes de los edificios singulares del CHC.

(...)

Área Estratégica 3. Impacto Cultural

Indicadores que miden el efecto del Programa en la preservación de la identidad local y en el sentido de pertenencia de la población (no solo del CHC), en la calidad del paisaje y escena urbana, y en la vida cultural de la ciudad.

Nº de actividades culturales que se realizan anualmente en el CHC.

Nº de locales, comercios, etc. que ofrecen actividades culturales.

(...)

Área Estratégica 4. Gestión sostenible del patrimonio urbano

Miden los efectos y resultados directos del PCC, y que se agrupan en cuatro sub-grupos correspondientes a los componentes de actuación de dicho Programa:

¹⁰ Existen cuestiones metodológicas de gran complejidad en este tipo de procesos que no pueden abordarse aquí, por ejemplo respecto a la calidad de los indicadores; al ámbito espacial del estudio (por la obvia interacción entre el centro y su entorno); o a la forma de aislar el impacto de la revitalización en algunos de los indicadores respecto al efecto de otros factores concurrentes externos.

¹¹ Se ha reordenado por el autor la estructura de áreas estratégicas e indicadores diseñada en el proceso original de evaluación de Comayagua, tal como puede consultarse en SÁNCHEZ RUANO & *al.*, (2007): 117-122, ó en AECID (2008): 58-63 y 87-94.

Subgrupo 4.1. *Grado de conservación y reutilización del CHC*

Nº de licencias de rehabilitación en el CHC al año.
M² de espacios públicos acondicionados. (...)

Subgrupo 4.2. *Capacidad de planificación y gestión pública del CHC*

Nº de obras ilegales realizadas en el CHC.
Presupuesto municipal anual para urbanismo dedicado al CHC. (...)

Subgrupo 4.3. *Apropiación social*

% de población (de la provincia/departamento)

que conoce los principales monumentos y espacios públicos del CHC.

% de población que considera que el CHC ha mejorado y que ello beneficia a toda la provincia/departamento de Comayagua.
(...)

Como puede deducirse de esta muestra de posibles indicadores de desarrollo, las fuentes para su cálculo variarán según el tipo de parámetro, existiendo básicamente 3 tipos: las encuestas a la población, para los parámetros relativos a la percepción social del problema; los talleres y entrevistas sectoriales, para los indicadores especializados por grupos de interés; y, finalmente, los datos derivados de registros o estadísticas oficiales, públicas y privadas.

5. Bibliografía

- AECID (2008): *Programa Comayagua Colonial. Estudio de impacto y monitoreo de la Revitalización del Centro Histórico de Comayagua 1996-2006*, AECID, Madrid, 2008. Disponible en: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Patrimonio/descargas/Estudio_impacto_PCCxver_reducidax.pdf
- AKTC – Fundación Aga Khan para la Cultura (2007): *Aga Khan Historic Cities Programme. An Integrated Approach to Urban Rehabilitation*, AKTC, Ginebra, 2007. Disponible en: http://www.akdn.org/publications/2007_akhcp_urban_rehab.pdf
- BANCO MUNDIAL (2001): *Cultural Heritage and Development. A framework for Action in the Middle East and North Africa*, The World Bank, Washington, 2001. Disponible en: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=337646
- BORJA, Jordi & Zaida MUXI, (2001): "Centros y espacios públicos como oportunidades", en: *Perfiles latinoamericanos, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 19: 115-130, FLACSO, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11501906>
- ROJAS, Eduardo (2002): *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe, Una tarea de todos los actores sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442337>

- UNFPA - Fondo de Naciones Unidas para la Población (2008): *Estado de la Población Mundial 2008*, UNFPA, Nueva York, 2008. Disponible en: <http://www.unfpa.org/swp/2008/sp/index.html>
- SÁNCHEZ RUANO, Elena & Jorge AGULLA & Edler CASTELLANOS & José Luis CABEZAS (2007): *Programa Comayagua Colonial. Un enfoque metodológico para la medición de su impacto*, Oficina del Centro Histórico de Comayagua, Tegucigalpa. Disponible en: http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/Patrimonio/Documentacion/Programa/
- SECI - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, SECI, Madrid, edición provisional disponible en: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director_2009-2012.pdf

Abreviaturas

- AECID: Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
- AKTC: Aga Khan Trust for Culture – Fundación Aga Khan para la Cultura
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CHC: Centro Histórico de Comayagua
- PCC: Programa Comayagua Colonial
- SECI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
- SIRCHAL: Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de ciudades de América Latina y del Caribe
- UNFPA: United Nations Population Fund – Fondo de Naciones Unidas para la Población