

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238 888
Fax: (593-2) 3237 960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0
Cuidado de la edición: María M. Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: abril de 2009

Presentación	9
Introducción	
Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS	
El centro histórico, del concepto a la acción integral	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** 95
Nabil Bonduki

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad
urbana y el derecho a la ciudad** 137
Pablo Gago Lorenzo

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:
o caso da cidade Estrutural** 155
Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** 175
María José Pérez Bravo

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
OTRAS LECTURAS

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador 195
Diego E. Aulestia Valencia

**El hábitat residencial sustentable como punto de
partida para la construcción de la ciudad** 217
Norma Carnevalli Lobo

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales
entre familias de sectores populares y medios residentes
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** 233
Ma. Mercedes Di Virgilio

**Integración social en programas habitacionales y
urbanos chilenos como aporte a la integración
social nacional (1996-2006)** 259
Paola Siclari Bravo

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y
el espacio público en América Latina** 293
Ricardo Montezuma

**Metodología para estimar y monitorear reducciones
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo
Limpio del Protocolo de Kyoto** 301
Camilo Rojas García

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil 317
Diego Hurtado Vásquez

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** 345
Jairo Estacio

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad
asociada en el valle de Los Chillos frente al
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** 365
Tania Serrano y Florent Demoraes

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas	381
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003	407
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires

Silvia Fajre*

Resumen

El sentido de la palabra Patrimonio Cultural tiene muchos significados y matices, tantos como son los bienes culturales que hacen a nuestra identidad, los mismos hacen referencia a lo que la sociedad reconoce y carga de tal contenido. Por eso es impensable una calificación de carácter meramente técnica ya que el patrimonio no puede reconocerse y cuidarse sino es con y para su comunidad, es decir, sin que exista una conciencia efectiva de su importancia.

El presente trabajo trata de mostrar la importancia del patrimonio desde su fundamento, formulando las responsabilidades asociadas a su conservación. En tal postulación, se pasa revista especialmente al deber del Estado a través de la consideración crítica del plan de manejo del casco histórico bonaerense.

Palabras clave: centro histórico, conservación, patrimonio cultural, Buenos Aires.

* Arquitecta. Ministra de Cultura de la ciudad de Buenos Aires.

Introducción

La preservación de los bienes culturales es un tema que cada vez está adquiriendo más relevancia, trascendiendo largamente el mero interés de los especialistas para instalarse por derecho propio en nuestra comunidad. Sin embargo, todavía debe recorrer un largo camino para que esta nueva conciencia se incorpore de manera efectiva. Resulta imprescindible revisar lo realizado hasta ahora para impulsar los cambios necesarios y que a esta tarea se sumen todos los actores sociales.

El sentido de la palabra Patrimonio Cultural tiene muchos significados y matices, tantos como son los bienes culturales que hacen a nuestra identidad, los mismos hacen referencia a lo que la sociedad reconoce y carga de tal contenido. Por eso es impensable una calificación de carácter meramente técnica ya que el patrimonio no puede reconocerse y cuidarse sino es con y para su comunidad.

La primera pregunta debería plantearse es: ¿Cuáles serían los beneficios de cuidar el patrimonio cultural? Podríamos responder que es una referencia obligada para saber quiénes somos y de dónde venimos. Allí aparecerán las razones que permitan encarar su recuperación, las claves para convertirlo en un instrumento socialmente útil y rentable (tal como lo señala la Carta de Veracruz).

¿Es posible una convivencia armónica del presente y el pasado, que entienda la preservación como parte activa del desarrollo? El objetivo de máxima debería ser un diálogo natural entre generaciones, un espacio donde el pasado pudiera ser leído, comprendido e incorporado vitalmente al presente, a través de la acción cotidiana de sus habitantes.

Ahora bien, una comunidad sólo puede planificar el futuro si previamente se reconoce en sus raíces. Mirar, conocer y preservar el patrimonio cultural es el punto de partida para que aparezca un sentimiento de pertenencia de la gente con su lugar.

La protección del patrimonio es una obligación indelegable del Estado, por lo que éste debe formular una política de manejo y conservación sustentable. Es decir, como una inversión a recuperar y que de su utilización, devendrá su propio mantenimiento.

Marco conceptual

La complejidad de los cascos históricos

En este caso me circunscribiré al manejo de los cascos históricos, entendiendo a éstos como un solo bien patrimonial y no como un conjunto de edificios, cuyo abordaje necesariamente es territorial y de carácter sistémico.

Cuando trabajamos en la protección de los cascos históricos se debe partir desde la comprensión de que se opera en un sector urbano, por lo que se requiere una visión amplia e interdisciplinaria. No pueden ser encarados sólo desde la protección de su patrimonio construido: proteger la gente, solucionar sus conflictos y satisfacer sus necesidades, es lo que da sentido a su protección.

El Casco Histórico no es un recurso renovable, ocupa una jerarquía en la ciudad como núcleo fundacional. Por eso, su degradación paulatina por ausencia o insuficiencia de políticas de preservación pone en peligro valores superiores a su propio valor económico. Con la destrucción de los centros históricos, desaparece la referencia de su centralidad original. La revitalización del Casco Histórico implica algo más que su recuperación, estamos valorizando a la ciudad en su conjunto. Cuando hay sectores urbanos necrosados, estos se vuelven en contra de la ciudad.

La inserción urbana de los cascos históricos

Los cascos históricos son sectores urbanos que se distinguen de otros por haber sido el área donde se concentraron en su origen las principales funciones de la ciudad y tienen una particularidad que los hace singulares: su alto nivel de complejidad y la dificultad de resolución que trae aparejada.

En un seminario realizado en 1995 en Cartagena de Indias sobre Gestión de los Cascos Históricos, se llegó a la conclusión de que en las ciudades latinoamericanas muchos de los planes de protección no habían logrado sortear los peligros que los amenazaban y que iban desde la renovación indiscriminada, que podía terminar en la demolición, hasta la turgurización o el abandono.

Esto necesariamente tiene que ver con los procesos que viven las ciudades en su totalidad, si la centralidad es valorada o apetecida o, por el contrario, se inscribe en el fenómeno de suburbanización. De la caracterización de estos procesos y todas sus variantes se tendrán las primeras hipótesis sobre las dificultades que se deban enfrentar y, por lo tanto, elaborar la estrategia más conveniente.

La ciudad, como todo sistema dinámico, tiene sus propias reglas y necesidades. Entender esto es básico para saber dónde y sobre qué estamos trabajando. Se deben tener en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Qué tipo de área central es la que estamos trabajando: mixtas, terciarias, residenciales, etc.
- b) Cuál es el proceso en el que se encuentra. Hay dos tipos de situaciones de los cascos históricos en el contexto urbano:
 - Si la ciudad mantiene su centralidad y ésta es valorada, el casco histórico en general se convierte en un lugar fuertemente disputado entre usos y clases sociales, muchas veces antagónicos, que generan fuertes tensiones¹.
 - En cambio, la ciudad que no valora su centralidad porque sus actividades principales se trasladaron a otras áreas abandonando al distrito central originario, el casco histórico casi seguro sufre un proceso de tugurización o abandono.

¿Qué se protege y en qué grado?

Se ha señalado anteriormente que el manejo de los cascos históricos no puede ser encarado sólo desde la protección de sus monumentos y sitios,

¹ Arquitecto Jorge Enrique, Hardoy, quien fue director durante muchos años del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, señalaba: "...el centro histórico se transforma en un condensador de muchas de sus tensiones sociales, económicas y culturales, y todas las acciones que se planifiquen para resolver esta situación tendrán que vencer muchos más obstáculos para su implementación que los previstos para cualquier otro barrio de la ciudad".

sino que se requiere una visión que aborde las múltiples variables sociales, económicas, urbanas, culturales. Aún en este marco es necesaria la definición de los elementos que merecen una protección especial, sea de carácter físico, social o de cualquier índole.

a) Aspectos físicos

Puede ser protegido un sector del tejido urbano, un edificio o un elemento del mismo. Es sumamente importante estudiar la tipología predominante del lugar para contextualizar la valoración y analizar sus potencialidades. En la clasificación del patrimonio construido se ha avanzado muchísimo. Existen numerosas experiencias de identificación y jerarquización para establecer la catalogación. En general, las innumerables variantes existentes apuntan a generar un mecanismo que facilite la respuesta sobre qué proteger y en qué grado.

Sobre la catalogación, tanto de edificios como de los espacios públicos, cabe mencionar, sin ánimo de ser exhaustiva, algunas de las condiciones que deberían cumplirse: que sea clara, sistemática, repetible; que se expliciten las variables; que contenga información operativa; que sea legitimada por la vía legal y el consenso; que diferencie lo esencial de lo accesorio; que contenga mecanismos de actualización y que defina las distintas jerarquías de los bienes a catalogar.

A partir de estos niveles de protección se pautarán los grados de intervención permitidos o aceptados. Pero esto es sólo una parte. También habrá que establecer un mecanismo de protección general para el resto del área a fin de que el proceso de renovación, si lo hay, pueda acompañar lo que se quiere proteger.

b) Usos

Nos referimos no sólo a las actividades parcelarias, también a los usos, costumbres, tradiciones, etc. y todos los elementos que contribuyen a darle identidad y pertenencia.

En las parcelas se debe permitir o estimular la localización de las actividades que se adecuan a la tipología de los edificios o a la naturaleza del

funcionamiento del área que se está trabajando. Ninguna protección es eficaz si no considera los usos que se despliegan sobre el patrimonio. No se puede simplemente normar como en el resto de la ciudad, a través de la tipificación del grado de molestia. En algunos casos, aunque sean usos tradicionales, si son perjudiciales para la calidad de vida de la población, deben ser desalentados. Las tradiciones, usos y costumbres implican la forma de utilizar esos espacios y los profundos significados que conllevan, lo que requiere entenderlos para intervenir.

c) La población

También merecen una protección especial los habitantes del área. Tal como se señalaba en una oportunidad, es sorprendente que en ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad, la población que vivía y vive en condiciones de baja calidad ambiental no reciba ni siquiera un porcentaje de la ayuda que merecen sus edificios. Pareciera que en esta concepción lo construido es insustituible, la población, no.

No hay, entonces, verdaderos planes de protección del patrimonio si no están contemplados sus usos y su gente. No hay un adecuado manejo si, simultáneamente, no se trabaja para mantener la identidad del Casco Histórico y se intenta resolver el conflicto de sus habitantes, sus problemas, su calidad de vida. Recién cuando la ayuda llega al usuario adquiere sentido la tarea de protección.

En síntesis ¿Cuál es el límite de lo que se debe proteger, sean edificios, usos o costumbres?. Cuando alguna de las necesidades básicas del hombre no se satisfacen, lo que se debe lograr son diversas formas de satisfacerlo.

Punto de partida para proteger

Definir a qué segmento social y a qué usos y, por lo tanto, a qué usuarios nos estamos dirigiendo, es una de las definiciones que marca el rumbo de la propuesta. En general, propiciar la heterogeneidad social y la diversidad de usos, asegura evitar los peligros de altos niveles de especialización, que devienen en la subutilización urbana y provocan fragilidad en el sistema o el surgimien-

to de espacios urbanos artificiosos y carentes, a los que se les ha despojado de su vitalidad original. En suma se trata de apuntar a un horizonte plural y equilibrado que garantice una convivencia armónica en estas áreas.

Plantear un proceso de protección implica diseñar estrategias contemplando las distintas condicionantes de la comunidad. En este marco debe estudiarse el campo a operar, sus potencialidades, necesidades, problemas y causalidades. A partir de estos resultados, se impone la elaboración de la propuesta

Es necesario reconocer que el objeto de estudio ha cambiado, se ha complejizado y que el Estado benefactor ha desaparecido y está evolucionando el nuevo rol: el Estado gestor. Los planes, por ende, deben responder a criterios novedosos y eficientes, con algunos mecanismos de autofinanciación. El objetivo es la conservación sustentable: inversiones recuperables, las que luego de su utilización derivarán en su propio mantenimiento.

Diseño de estrategias

Para proteger el patrimonio urbano se deben diseñar estrategias que articulen la normativa, acciones directas del Estado y el apoyo a los actores involucrados. El plan debe elaborar una propuesta alcanzable, que posea un abanico de instrumentos que conformen un sistema. Deberá atacar distintos frentes de conflictos y contar con la flexibilidad necesaria para poder actuar ante una eventual aparición de problemas.

El Estado puede implementar diferentes instrumentos, los denominados *pasivos*, que sirven para orientar acciones de los particulares y del mismo Estado. Se trata de un cuerpo normativo que debe formularse con un criterio que no se apoye en el castigo a los poseedores de un bien patrimonial, sino como estímulo para su mantenimiento y protección. Los instrumentos *activos*, consisten en programas de actuación directa del Estado. Finalmente los instrumentos *mixtos* donde, por medio de incentivos se estimula el accionar de los particulares.

Por otro lado están los instrumentos que deben ser elegidos o priorizados en función de los problemas detectados. Su instrumentación debiera alcanzar la causalidad del problema y no revertir síntomas, como un

mero paliativo. Todos estos instrumentos articulados deben conformar un sistema coherente en el manejo que evite la actuación caótica, con derroche de recursos.

Plan de manejo del casco histórico de Buenos Aires

Marco urbano

Buenos Aires es el corazón de un área metropolitana de 13 millones de habitantes, cabeza de un sistema urbano macrocefálico. Posee una fuerte estructura radiocéntrica, con grandes espacios que permanecen sin uso o subocupados en su periferia, y un centro altamente concentrado y congestionado. Si bien el proceso de suburbanización y de fortalecimiento de centros secundarios tiene manifestaciones significativas, la histórica centralidad se ve alimentada por fuertes procesos de inversión que permiten prever su consolidación.

Buenos Aires tiene variados e importantes conflictos. Tal vez el más significativo es el desigual desarrollo de calidad urbana entre la zona norte y la postergada zona sur de la ciudad, situación que se fue conformando tanto en la iniciativa privada como en la política urbana global que reforzaron dichas desigualdades.

El área central, en el caso de la Ciudad, pese a los variados problemas que presenta, muestra una vitalidad indiscutible. En este núcleo se inscribe el centro administrativo y financiero, el eje cívico con su altísimo valor simbólico y escenario de significativos hechos políticos y sociales y el Casco Histórico con una fuerte identidad que nos da la referencia tangible de nuestro pasado colonial.

El Programa San Telmo-Montserrat contempló la parte más vulnerable y degradada del área central. Estos dos barrios tienen un enorme potencial, no solamente por su localización privilegiada dentro de lo que es el conglomerado urbano, sino también porque contienen al Casco Histórico y al Eje Cívico, articulados por la Plaza de Mayo, la que funciona como un formidable pivot entre ambos sectores, constituyendo un nodo espacial y simbólico de gran envergadura.

El área posee un fuerte valor patrimonial, con un alto perfil institucional, cultural y turístico. Estas características la convierten en una pieza de carácter estratégico. Por sus problemas y potencialidades se convierte en un interesante desafío a encarar, por lo que el Gobierno de la Ciudad propone un Plan que contempla la multiplicidad de sus aspectos, considerando que las acciones que se realizan en él no sólo benefician al sector en cuestión y a las áreas sur y central, sino también a la Ciudad en general.

El sector y su entorno

Los barrios de Montserrat y San Telmo, integran la postergada área sur. El sector goza de algunos beneficios de la centralidad pero también se ve afectado por muchos de sus inconvenientes. Las áreas cuya influencia es decisiva para el sector en estudio son la City, Constitución y el Puerto.

- La City es pivot de los ejes de crecimiento más dinámicos (área norte y oeste) con el área sur, presionando en el proceso de terciarización.
- Constitución es un centro de transferencia de máxima relevancia por la diversidad de medios, multiplicidad de canales y masiva concurrencia de pasajeros.
- El Puerto, cuyo rol consistió en ser la puerta del intercambio comercial de Argentina, mutó y el sector de Puerto Madero permaneció inactivo por un largo período. Actualmente está siendo reconvertido a otros usos y para ello se realizó una de las inversiones público-privadas más importantes a nivel urbano en el último período.

Para caracterizar el escenario futuro se tuvo en cuenta la evolución urbana en su conjunto y principalmente el entorno del Casco Histórico. En base a eso se formularon las siguientes hipótesis:

- El actual desarrollo de Puerto Madero genera una oferta de stock físico y de suelo para usos terciarios de niveles medio y alto que disminu-

ye la presión de la terciarización generada por la City. Su transformación en un área multifuncional de carácter metropolitano desplazará, en alguna medida, el eje de la ciudad en su dicotomía norte-sur, potenciando el sector urbano lindero al proyecto.

- El cambio de normativa sobre el eje de la Avenida 9 de Julio captó parte de la expansión de la City, especialmente administrativa de pequeña escala.
- La recuperación de la Costanera Sur y de la Reserva Ecológica, con el mejoramiento de su accesibilidad, ofrece al área de estudio espacios de recreación.
- La ejecución del centro de trasbordo del área de Constitución tiende a revertir las condiciones de degradación de su entorno.
- En el barrio de La Boca se resolvió el problema de inundabilidad y actualmente se intentan resolver los problemas residenciales y de degradación progresiva del área. Por tratarse de dos barrios cercanos al casco histórico, el mejoramiento de sus condiciones beneficiará a todo el sector.

En función de todo lo expuesto, la evolución del conjunto permite vislumbrar que San Telmo-Montserrat se consolidará como un área con un rol importante, con un mix particular de actividades administrativas, con un fuerte potencial residencial y turístico, insertándose como una cuña entre los ejes de Avenida 9 de Julio y Puerto Madero.

Marco institucional

El Plan de Manejo de Casco Histórico nació como Unidad Ejecutora: Programa San Telmo y Montserrat en la Secretaría de Planeamiento Urbano. (Convenio PNUD-Secretaría de Planeamiento Urbano). En el año 2000 se crea la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Gobierno de la

Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General Casco Histórico como órgano específico para su manejo.

Características del casco histórico

En los barrios de Montserrat y San Telmo, se puede apreciar, tanto en la traza urbana como en las calles, plazas y edificios, una fuerte presencia de la historia de la ciudad. Por sus dimensiones, por la calidad de sus espacios públicos y de sus edificios y por haber sido el marco cultural de importantes acontecimientos del pasado, es que este Casco Histórico alcanza un nivel excepcional, trascendiendo el nivel local para alcanzar escala nacional. Este notable agrupamiento de edificios, en su gran mayoría de los siglos XIX y XX, constituye una valiosa base física para la recuperación de la memoria urbana y de la autoidentificación de sus propios habitantes.

La situación actual puede sintetizarse con la identificación de dos aspectos críticos, agudizados por su estratégica ubicación urbana en la que se dirime una fuerte disputa social: un stock edilicio de alto valor histórico-patrimonial, y un tejido social que presenta signos de conflicto.

Plan de manejo

Las condiciones al momento del diseño del Plan fueron: pocos recursos económicos y humanos, legislación endeble y fragmentaria, presiones del mercado, falta de control, discontinuidad de los planes, escasa conciencia en general.

Para realizar una protección efectiva no existe una sola medida, sino un conjunto de instrumentos o mecanismos complementarios. En función de esto se elaboró un Plan de Manejo, con especial énfasis en la protección y revitalización de los valores histórico-patrimoniales, por considerar a éste un enfoque adecuado para resolver problemas complejos tal como lo es el Casco Histórico, que oriente la totalidad del proceso operativo, tanto el de la actividad privada como el de la política pública.

Objetivos

a) General

Mejorar la calidad de vida de los habitantes, recuperando un área que presentaba signos de degradación y contemplando la protección de su patrimonio edilicio. Este plan tiene dos etapas:

- Primera etapa: el casco histórico propiamente dicho.
- Segunda etapa: el entorno y sus conexiones estructurales, posibilitando una operación más abarcativa y completa.

b) Específicos

- Mantener los rasgos de identidad del sector, teniendo en cuenta su trama, tipología y morfología, del espacio público y de los edificios, que lo sustentan y le dan un carácter particular.
- Optimizar las relaciones internas del tejido social, afirmando la integración, mejorando la calidad de vida y protegiendo los usos que contribuyan a mantener la población en su propio hábitat.
- Revitalizar los usos, evitando la subutilización del stock físico, impulsando las actividades a través de la inversión pública, con efectos multiplicadores sobre la inversión privada.

Estrategia

El Plan de Manejo fija las siguientes estrategias:

- Intervenciones en el medio físico: se buscó poner en valor todo el recurso patrimonial.
- Revitalización de actividades: se identificó subáreas, donde coinciden problemas y oportunidades de intervención.

- Se reconoció la vocación de algunas subáreas que fueron positivas.
- Se propició la mixtura de uso, se preservaron algunas actividades vulnerables y se acotaron las actividades invasoras y conflictivas.
- Se priorizó la revitalización de las áreas subutilizadas.
- Se propició el uso residencial de toda el área.

c) Sostenibilidad del Plan: se articuló capacitación, empleo y recursos

Aspectos estructurales

El plan posee dos aspectos estructurales interdependientes:

a) Normativa urbanística

Es el sostén legal del plan y define los instrumentos pasivos de protección del patrimonio. La formulación de la norma se apoyó en:

- Explicitar y calificar el patrimonio urbano-arquitectónico del barrio. Hoy el casco histórico posee más de 900 edificios catalogados.
- Definir con claridad las intervenciones posibles según el nivel de catalogación.
- Formular normas para la obra nueva que acompañen a la tipología-morfología existente.
- Formular normas para el espacio público, ya que se trata de un área de Protección Patrimonial.

Con el objeto de estimular la protección de los edificios catalogados se propuso una serie de incentivos. Entre los más importantes se pueden mencionar:

- Desgravación tributaria, contemplando la inversión realizada en los inmuebles.
- Asesoramiento técnico gratuito.

- Generación de un Fondo Especial para Rehabilitación de Edificios Patrimoniales, destinado a otorgar líneas de créditos blandos con el fin de posibilitar las intervenciones necesarias en ellos.²

La Ordenanza que instituyó la normativa para este sector urbano fue aprobada por el Consejo Deliberante el 3 de diciembre de 1991.

b) Propuesta urbana

Esta propuesta es un esqueleto conformado por distintos circuitos donde se articulan los diferentes subprogramas de actuación que se desarrollan en el área, y que, junto con sus objetivos, se enuncian a continuación:

- Programa concientización y divulgación del patrimonio

Una prioridad fue instalar la protección y el cuidado del Casco Histórico en la agenda pública. Para eso, se establecieron canales informativos para la población en general y los vecinos en particular. Siendo el objetivo concientizar, sensibilizar y difundir la importancia del patrimonio, su valoración y cuidado, se trabajó involucrando a toda la ciudadanía como elemento fundamental para la formulación de las acciones: sólo así es posible evitar y prevenir su destrucción, la pérdida del patrimonio que hace a la historia de la ciudad y de su gente, para no privar a las generaciones futuras de la posibilidad de desarrollar y fortalecer una identidad colectiva y un sentido de pertenencia con el espacio que habitan.

Cabe señalar como ejemplo: tres Jornadas Internacionales sobre Cascos Históricos, siete ciclos de charlas; el trabajo en coordinación con el sistema educativo en sus diferentes niveles; excursiones fotográficas; los talleres participativos con vecinos, inversores, agentes turísticos, profesionales de distintos sectores; variado material de difusión realizado en diferentes soportes, cartillas, mapas, libros que describen; la señalización de edificios patrimoniales, entre otras acciones que empiezan a dar frutos

² No se pudo implementar.

visibles a través de un cambio en la actitud ciudadana y un interés renovado en la protección y el cuidado de los bienes culturales.

- Programa de consolidación residencial.

Para contrarrestar el decrecimiento poblacional que se ha producido en el Casco Histórico y su entorno, resultado de la pérdida de su poder de atracción para la actividad residencial y del avance de actividades terciarias dada su proximidad a la city porteña, se vienen llevando a cabo una serie de acciones que priorizan la radicación residencial y la vitalidad del sector. La vivienda garantiza la permanencia, y por lo tanto es prioritario fortalecer la actividad en el área, mejorando las condiciones de habitabilidad de la población con menores niveles de ingresos para incentivar la radicación de nuevos residentes. Al mismo tiempo se han desarrollado acciones que contribuyen a mantener la población en su propio hábitat afirmando su integración, tales como: un sistema de préstamos hipotecarios del Banco Ciudad para acceder a la vivienda propia; la rehabilitación de viviendas catalogadas; asesoramiento a los vecinos para orientar sus acciones de rehabilitación y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y facilitando el acceso a los recursos. Todo ello sin descuidar una política de integración poblacional que permite afirmar a la gente en su propio hábitat, volviendo amigable el territorio y generando lazos con la zona que se oponen a la migración a otros barrios.

- Programa de conservación y puesta en valor de edificios patrimoniales.

La protección del patrimonio construido ha permitido que los bienes patrimoniales no se pierdan o deprecien a través del tiempo. Por eso resultó fundamental el desarrollo de una política de protección de patrimonio que permita mantener la identidad cultural y promover la necesidad de recuperar adecuadamente los bienes culturales. Esta tarea se ha llevado adelante a través del asesoramiento de las obras de los particulares, así como mediante acciones directas en edificios públicos y privados.

Las intervenciones realizadas han permitido evitar el avance de los procesos de deterioro que trae aparejado el paso del tiempo, las malas

condiciones de uso y las obras inadecuadas. El trabajo continuo y sistemático –hemos comprobado– arroja resultados contundentes: genera un compromiso en la comunidad residente y usuaria, alienta una política de mantenimiento de las construcciones patrimoniales, controla el deterioro y favorece la sostenibilidad a partir de la participación efectiva de todos los actores involucrados. En ese marco, algunas de las obras implementadas incluyen: el otorgamiento por primera vez de subsidios a los vecinos para poner en valor sus edificios; el asesoramiento para la recuperación de sus fachadas y la recuperación de edificios del Gobierno de la Ciudad: Casa de la Cultura, Museos de la Ciudad, Casa Isaac Fernández Blanco, Enseñanza Artística, entre otras.

- Programa de mejora ambiental del espacio urbano.

Consiste un plan de mejoramiento de la calidad paisajística y ambiental del espacio urbano, tratando de resolver aspectos críticos como falta de espacios verdes, degradación ambiental o espacios subutilizados; promover un uso social pleno del espacio y mejorar y ampliar la oferta de espacios públicos. Las intervenciones realizadas en espacios verdes, veredas y espacios remanentes permitieron mantener un diseño que las identifica, con características propias del sector urbano, iluminación, mobiliario urbano y forestación. Uno de los lineamientos fundamentales de este programa planteó un circuito recorrible desde la Plaza de Mayo hasta el Parque Lezama, los dos puntos fundacionales de la Ciudad, relacionando situaciones espaciales valiosas y generando una percepción integral del conjunto y de sus partes. Así se identifica los elementos de mayor significación que lo componen y se estimula su uso social pleno. Ejemplos de este programa son: intervenciones en cuatro espacios verdes (Alfonso Castela, Plaza Joaquín Anchorena, Plazoleta Av Garay, Plaza Montserrat); intervención en veredas y espacios remanentes, así como trabajos de iluminación, mobiliario urbano y forestación a lo largo de 70 cuadras, correspondientes a seis circuitos diferentes (Balcarce-Chile, Dorrego, Lezama, Montserrat, Institucional y Avenida de Mayo) que componen el área.

- Programa de equipamiento comunitario.

El programa se ocupó del fortalecimiento de los equipamientos comunitarios, como un medio para disminuir las inequidades sociales, mejorando las condiciones de la población residente. Se ha optimizado la oferta de equipamiento reconociendo la complejidad del tejido social y sus identidades culturales. Como complemento de la actividad residencial, el equipamiento social facilita el acceso a los servicios que hacen a una adecuada calidad de vida. Al mejorar y ampliar las condiciones en que se brindan los servicios comunitarios se potencia la atracción residencial y se refuerza la identidad barrial. La heterogeneidad social del área, con presencia de población de escasos ingresos, desempleados y subocupados hace que la oferta de equipamiento sea necesaria para lograr compensar su situación deficitaria y para permitir una mayor integración social. Para esto se trabajó en la consolidación, restauración y creación de equipamientos como es el caso del Centro Cultural Plaza Defensa, un Patio de Deportes y Jardín N°1 de jornada completa.

- Programa de promoción de las actividades.

El casco histórico es un espacio de interacción entre la identidad nacional y la porteñidad, expresada a través de las actividades vinculadas a la cultura del tango, los bares, los cafés y la diversidad cultural que lo habita. Sin embargo, se necesitaba fortalecer y promover nuevas actividades que garantizaran la utilización plena de edificios y espacios urbanos, como forma de evitar el decaimiento, la degradación y la pérdida de valor para la población.

Se plantearon estrategias para paliar los problemas de subocupación de stock edilicio detectados, mediante la optimización de actividades que actualmente se desarrollan en el área. Se incentivó la localización de actividades económicas y culturales y el uso intensivo de edificios, promoviendo la exposición e intercambio de experiencias relacionadas con las artes, los oficios y la preservación y cuidado del patrimonio, con ejemplos significativos en la realización del Espacio de artes y oficios, el reposicionamiento hotelero, la revitalización de la calle Alsina, la localización en el área de distintas ediciones de Estudio Abierto, entre otras actividades.

- Programa Escuela Taller

El Programa de la Escuela Taller se ha propuesto promover la formación de mano de obra artesanal y está destinado a generar una completa formación en oficios en sectores sociales desprotegidos. La inserción laboral se ha logrado dinamizar y adelantar a través de la realización de prácticas de obra realizadas en edificios y en sectores relevantes del área. El aporte de la Escuela a la conservación del patrimonio repercute directamente dentro del circuito económico. Los alumnos han colaborado en la restauración del Casal de Catalunya, la Casa Museo Fernández Blanco, la Casa de la Cultura, el Convento de San Francisco y la Confitería La Ideal. Cabe destacar el 2º premio a Mejor Obra que involucra el patrimonio edificado, otorgado en el año 2003 por la Sociedad Central de Arquitectos.

A estas actuaciones se le suman obras ejecutadas por otras dependencias del ministerio o de otras áreas del gobierno en forma conjunta, tales como la puesta en valor del Museo de Arte Moderno, Plaza Congreso, Avenida de Mayo, etc, que se insertan territorialmente en el sector y logran potenciarse mutuamente.

Modo de gestión

El Plan de Manejo plantea una nueva forma de gestión, articulando los distintos actores que tienen injerencia en el sector. Se trabaja a partir de:

- a) Comisión Técnica: Entre las distintas reparticiones del gobierno de la ciudad considerando que los esfuerzos de las distintas reparticiones deben sumarse, articuladamente, en la resolución de los problemas urbanos. Se trata de un vínculo permanente.
- b) Comisiones Especiales: Articula con áreas de la Ciudad y otras organizaciones públicas o privadas para el tratamiento de temas específicos. Se trabaja hasta la solución del tema.

Dos son los objetivos prioritarios: el de realizar análisis abarcativos y rigurosos y el de poner en funcionamiento una alternativa de trabajo que aporte los beneficios del enfoque sistémico e incremente la calidad de los logros. También se considera vital la articulación entre la población local, representada por diversos actores, y el Gobierno para encarar los problemas del área.

Conclusiones

La puesta en funcionamiento del Plan de Manejo, poseer un órgano de aplicación específico y la aplicación de una política sostenida a través de un período de tiempo prolongado, han logrado presentar hoy un panorama alentador. Se percibe que el área ha mantenido a gran parte de su población original, su heterogeneidad y sus costumbres barriales. Se observa un crecimiento en la vitalidad en el casco histórico de la ciudad, que no se produce de manera homogénea, sino a través de un empuje mayor y sostenido en determinadas áreas, que se espera que influyan en el conjunto. En este sentido hay algunos indicadores relevados que apuntalan esta hipótesis, a partir de análisis realizados desde la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los últimos años: las obras en espacio urbano implementadas han generado una mejora ambiental que se ve reflejada en el incremento en un valor del suelo que va desde el 15% al 45%, dependiendo el sector del que se trate; la implementación de las estrategias y acciones antes expuestas han dado como resultado un fuerte incremento en las actividades comerciales y de servicios en todo el área, registrándose incrementos en la cantidad de locales que van 15% al 35%. Algunas actividades, incluso, como el rubro gastronómico o la venta de antigüedades alcanzan valores de incremento entre un 40% y un 60%.

Por otro lado, se puede advertir que el capital patrimonial no sólo se ha mantenido sino que se puso en valor, alcanzando importantes niveles de concientización en la población. Un dato que da cuenta de un cambio de actitud sobre los bienes patrimoniales está dado por los datos que arroja una encuesta electrónica realizada en el año 2005, donde de 26.257

personas que votaron, los dos barrios más elegidos para recomendar al turismo han sido Recoleta (con un 32.1 por ciento de los votos) y San Telmo (con un 27,9 por ciento). El proceso se desarrolla con la velocidad e integralidad de un círculo virtuoso, en el que las intervenciones del Estado suscitan cambios actitudinales en la población, el comercio, el turismo; y estas variaciones en la conducta colectiva modifican hábitos empresarios, alientan la inversión, y favorecen la residencialidad.

Se advierte que el barrio de San Telmo evidenció un reposicionamiento a nivel urbano definiendo claramente su perfil. Esto se debe a que fue el sector del casco histórico que mayor vitalidad adquirió, logrando una muy buena conjunción entre stock edilicio de valor patrimonial, actividad residencial, cultural y comercial consolidada o en expansión. En el caso del sector institucional y de Avenida de Mayo, aún deben crecer en cuanto a su actividad residencial y cultural para consolidar una vitalidad mayor en diferentes horarios y días de la semana, pero se ha incrementado hasta el momento su valor patrimonial gracias a su gran potencial y al accionar continuo en este sentido por parte del Estado.

Se puede advertir que aún subsisten algunas áreas sobre las que hay que fortalecer el estímulo para la localización de actividades, que diversifique el perfil de usos que hoy poseen y que le confieran menor fragilidad respecto de los posibles cambios que se dan a lo largo del tiempo. Es el caso del sector adyacente a Avenida de Mayo, con un gran potencial que aún debe desarrollarse. Pero, en líneas generales, hay que destacar que algunos sectores del Casco Histórico se posicionan muy bien respecto de lo que ofrece la ciudad en su conjunto y los barrios que comparten el mercado, situación verificable en la calidad de oferta en relación al costo, con una excelente accesibilidad. El impacto de la aplicación del Plan de Manejo es positivo, y se debe a un accionar planificado para lograr su recuperación, su vitalidad y también su sostenibilidad, manteniendo su esencia, su población, su identidad.