

Fernando Carrión, editor

Desarrollo cultural y gestión en centros históricos

FLACSO - ECUADOR

© FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Télf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

ISBN: 9978-67-056-4

Coordinación editorial: Alicia Torres

Corrección de textos: Edmundo Guerra

Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAF

Quito, Ecuador, 2000

Índice

Introducción	
El gobierno de los centros históricos	5
<i>Fernando Carrión M.</i>	
GESTIÓN Y DESARROLLO CULTURAL EN CENTROS HISTÓRICOS	19
Patrimonio cultural, multiculturalidad y mercado cultural en centros históricos	21
<i>Teófilo Altamirano</i>	
Etnografía e historia visual de una etnicidad emergente: El caso de las pinturas de Tigua	47
<i>Blanca Muratorio</i>	
Ciudadanía, democracia cultural y gestión de políticas en centros históricos. Las identidades cinéticas	75
<i>Julio César Bolívar</i>	
Estrategias de legitimaciones y discursos: La utilización de las políticas de rehabilitación de los centros históricos	85
<i>Stéphanie Ronda</i>	
Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo	105
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El Museo de la Ciudad Reflexiones sobre la memoria y la vida cotidiana	121
<i>Eduardo Kingman y Mireya Salgado</i>	
INFORMALIDAD Y GESTIÓN EN CENTROS HISTÓRICOS	137
Más allá de la informalidad. Autogeneración de empleo en la modernización globalizada	139
<i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	

Etnicidad e informalidad	155
<i>Marcelo F. Naranjo</i>	
Aproximaciones a las diferencias culturales en los centros históricos	165
<i>Marjorie Thacker</i>	
Centro histórico: relación social, globalización y mitos	179
<i>Fernando Carrión M</i>	
Replamamiento del casco central de Santiago de Chile: Articulación del sector público y el sector privado	193
<i>Pablo Contrucci Lira</i>	
DISEÑO Y MANEJO DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA CENTROS HISTÓRICOS	211
Propuesta de indicadores sociales para el centro histórico de Quito	213
<i>Juan Ponce Jarrín</i>	
Hacia una nueva gestión ambiental urbana	247
<i>Sigrid Vásconez D</i>	

Estrategias de legitimaciones y discursos: La utilización de las políticas de rehabilitación de los centros históricos

Stéphanie Ronda*

La meta de esta ponencia es examinar la articulación de un discurso respecto a la política de rehabilitación de un centro histórico en un contexto político más general. Esta exposición se basa sobre el caso de Lima con breves alusiones al caso del Distrito Federal de México. Sin embargo, si se quiere entender la acción pública, que se implementa sobre los centros históricos de las mencionadas ciudades (caracterizados por construcciones de las épocas colonial y republicana), es menester emprender el análisis de los programas municipales de rehabilitación de estas áreas. Respecto a estas políticas urbanas, la autoridad municipal puede intervenir en varios ámbitos, tal como la protección del patrimonio arquitectónico, los programas sociales, el entorno ambiental, la seguridad pública, temas resueltamente de competencia del nivel de poder nacional (o federal en México) en el caso de países centralizadores, contexto que permite al poder local reivindicar o renegociar su propio campo de acción.

Existen, desde hace unos años, proyectos integrales de rehabilitación de los centros históricos de Lima (*Volver a Lima: recuperación del centro histórico de Lima*) y del DF. Más que proyectos puntuales, constituyen parte del programa de gobierno de los dos nuevos equipos municipales:

En Lima, con el Doctor Andrade Carmona, recién reelegido (diciembre 1998)

En el DF con Cuauhtémoc Cárdenas, en 1997

* Licenciada en Ciencia Política, IEP, d'Aix-en Provence / GRAL-Toulouse, Francia.

Los dos son parte de la oposición al gobierno central, Cárdenas pertenece a un partido político tradicional (PRD) y Andrade a un movimiento independiente que creó: *Somos Lima* que se convirtió en *Somos Perú*, en miras a las elecciones presidenciales. Estos dos alcaldes son, ahora, verdaderos candidatos a la presidencia en sus países.

Estas consideraciones permiten plantear el contexto político general en el cual la política de rehabilitación del centro histórico va a desarrollarse, es decir, en un clima de competencia entre la presidencia y la municipalidad, que existe de manera recurrente en Lima pero que aparece como un fenómeno más reciente en el DF, desde las primeras elecciones del gobernador en 1997.

Después de un rápido recorrido del contexto legislativo, vamos a desarrollar los antecedentes de la acción municipal en Lima en relación a su centro histórico, con el fin de reubicar el actual programa de 'recuperación'. En una segunda parte, veremos qué tipo de estrategias discursivas o de comunicación política ha elegido el alcalde de Lima (lo cual no implica que sean elegidas de forma calculada o premeditada únicamente), y cómo la temática del centro histórico constituye un recurso político (al enfocarse sobre temas relativos a los centros históricos, el equipo municipal puede abordar la problemática de los principios de gobierno. En esta parte, alusiones al caso del DF pueden aclarar y confirmar el análisis).

Contexto legislativo y antecedentes de la acción municipal en Lima

¿Protección del patrimonio o rehabilitación de los centros históricos?

La noción de monumento nacional aparece en la legislación de Perú en 1929, con una ley sobre el patrimonio que incluye un inventario y clasificación de los diversos tipos de patrimonio¹, la mayor parte de esta ley hace referencia al patrimonio arqueológico pre-colombino. Con la promulgación de este cuerpo legal se creó una entidad encargada de hacer el inventario de los monumentos, así como de controlar la utilización de éstos. El punto importante de esta ley se refiere a la lucha contra el tráfico de objetos arqueológicos, lo que demuestra que se considera la protección del patrimonio, en sentido estricto, como una

1 Ley Básica del Patrimonio Histórico y Arqueológico, Ley 6634 del 13/06/29.

protección dirigida a impedir los robos y el tráfico de bienes patrimoniales hacia el exterior. Una nueva ley fue adoptada en 1958² y sigue el mismo camino que la de 1929, al enfocarse sobre los problemas de la propiedad de los objetos arqueológicos y de las colecciones.

Por tanto, hay que esperar hasta 1971, durante el gobierno de las Fuerzas Armadas, para encontrar en una ley nacional³, en la que se evidencia una clara preocupación por el patrimonio de época colonial y republicana, al incluir en su artículo 1 a los bienes de las épocas Pre-incaicas, Incaicas, Colonial y Republicana, en los bienes inmuebles del patrimonio monumental de la nación. En esta ley se profundiza la noción de monumento nacional y se crea el Instituto Nacional de Cultura (INC), entidad encargada de dichos monumentos nacionales⁴. La última ley nacional fue adoptada en 1985⁵ y sustituye a la de 1958. A pesar de algunas modificaciones de artículos en años posteriores (1987, 1992, 1996), queda la referencia a las acciones relativas al patrimonio cultural.

Sin embargo, en esta última ley tampoco aparecen medidas para reglamentar el desarrollo urbano en las ciudades antiguas o con el fin de establecer un programa integral de valoración del patrimonio urbano. Adicionalmente, hay que precisar que en esta época se desarrollan reglamentos de urbanismo con medidas relativas a edificios con características históricas o estéticas: el decreto ley de 1981 se dedica a los conjuntos y a las zonas urbanas monumentales que se deben conservar, regulando al mismo tiempo el proceso para implementar planes monumentales⁶. Según esta norma, los concejos municipales tienen competencia para dirigir todos los planes que afectan a las zonas monumentales, las mismas que a la vez están dentro de la jurisdicción de las entidades gubernamentales encargadas de los monumentos, es decir el INC.

Así, la instancia que realmente promueve la valorización del patrimonio es la municipalidad bajo el control del INC. El Estado es el ente encargado de la gestión de los bienes listados como monumentos nacionales, pero la muni-

2 Normas sobre exportación de objetos arqueológicos, históricos o artísticos-Registro permanente de coleccionistas y de colecciones privadas. Ley 12956 del 21/2/58

3 Régimen legal de restauración, conservación y puesta en valor del patrimonio monumental de la nación, Decreto ley 19033 del 16/11/71.

4 El INC es creado en 1971 con la Ley orgánica del sector de la educación 1899 del 9/05/71. El Decreto Ley 19268 del 11/01/72 describe las funciones y la organización del INC.

5 Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación, Ley 24047 del 3/01/85.

6 Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción, y Reglamento Nacional de Construcciones del Perú, Decreto ley 143 del 12/06/81.

cipalidad, con sus políticas urbanas, lleva a cabo acciones sobre el patrimonio urbano, entendido como lo define Gustavo Giovannoni (1931) y organismos internacionales como la UNESCO (Giovannoni 1931). Este fenómeno se agudiza con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984⁷ que delega algunas competencias respecto a la promoción, la conservación, el cuidado y la defensa de los monumentos históricos y arqueológicos locales, siempre en colaboración con los organismos nacionales (art. 67).

La municipalidad metropolitana de Lima, refiriéndose a este artículo 67 de la ley de 1984, justifica así su intervención en el centro histórico y trata de reglamentar la acción en este espacio: en 1991 establece una zonificación del centro para poder definir el nivel de intervención sobre los inmuebles⁸, zonificación recuperada luego en el Reglamento de la administración del centro histórico de Lima, en 1994⁹. Este esfuerzo de reglamentación, en una zona que empieza a convertirse en espacio estratégico de la acción municipal, se apoya en la planificación realizada por el Instituto Metropolitano de Planificación, institución encargada de elaborar para la municipalidad los planes de desarrollo que toman en cuenta el centro histórico.

Antes de 1995: un principio de preocupación por el centro histórico

Así, la preocupación por el centro histórico de la ciudad de Lima es anterior al programa del equipo municipal de Andrade que basa su mandato sobre la 'recuperación' de esta zona.

Con la Constitución de 1979, los alcaldes son elegidos cada tres años. La preocupación municipal por el centro empieza en esta época, pero con algunos proyectos muy limitados y puntuales, durante la investidura del arquitecto Eduardo Orrego (1981-1983). Luego, se creó un Comité del Centro Histórico, en el mandato de Alfonso Barrantes (1984-1986), que llevó a cabo la recoloración del Jirón Ancash (dirección del palacio municipal). Sin embargo, el alcalde Jorge del Castillo fue quien inició un principio de proyecto más integral en el centro histórico, al crear la Comisión Especial del Cercado que ejecutó el

7 Ley 23853 del 28/05/84

8 Reglamento del Centro Histórico de Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, Decreto de Alcaldía n°170, del 2/12/91

9 Ordenanza n°062 del 15/07/94.

estudio de un plan del centro histórico en 1989¹⁰. En el mismo año se aprobó el Plan de desarrollo metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, que incluyó una propuesta para el centro histórico en forma de un proyecto de ordenanza municipal. No obstante, esas diversas medidas no constituyen una política general orientada sobre el centro histórico (Instituto Metropolitano de Planificación, 1993).

En efecto, el paso decisivo que incorpora la preocupación por el centro histórico en la agenda política de la municipalidad data de los dos mandatos de Ricardo Belmont (1990-1995), periodo en el que la municipalidad participó en la elaboración de un nuevo Reglamento con el apoyo del Patronato de Lima (asociación civil), que se publicó el 4 de diciembre de 1991, mientras que la inscripción de Lima, como patrimonio cultural de la humanidad, fue emitida el 21 de diciembre del mismo año. Cabe decir, que esta inscripción actúa aquí no solo como consecuencia de la política municipal sino como motor de aquella. Es interesante notar que la toma de conciencia de la importancia del centro histórico está muy ligada a eventos y/o actores internacionales (tal como la UNESCO o el ICOMOS), pero también a otros actores locales involucrados en la acción municipal como, por ejemplo, el Patronato de Lima, asociación privada sin fines de lucro creada en 1989, dedicada a la búsqueda de recursos para invertir en la restauración de monumentos del centro histórico y, de forma paralela, a concientizar a los habitantes del centro y las demás zonas de la ciudad sobre la importancia de su centro histórico, por medio de campañas de información en los colegios, los sindicatos o diversos comités. Este organismo nace a raíz de las negociaciones con la UNESCO para la inscripción de ciudad como patrimonio cultural de la humanidad.

El caso del DF es diferente por lo precoz de la elaboración de un decreto que crea una zona federal de monumentos históricos (1980), la inscripción de dicha zona en 1987 como patrimonio mundial (Mele 1998: 99), por la influencia y las relaciones estrechas que tiene el poder federal sobre la capital mexicana (Mele 1998: 91), fenómeno que corresponde a un centralismo mucho más fuerte que en Lima. Sin embargo, es interesante observar que la creación del Fideicomiso del Centro Histórico y del Patronato del Centro Histórico de la ciudad de México pertenece a la misma época (18/12/1990). La ley indica que el Fideicomiso debe ejecutar los planes y acciones decididas por el Patronato y el Concejo del Centro Histórico.

10 Acuerdo de Concejo n°25 del 21/12/89

En conclusión, la organización de estas instituciones y sus relaciones con los diferentes niveles de poder en juego en el espacio local no son completamente similares en las dos ciudades y merecerían un análisis más detallado de los actores para adelantar la comparación. Por supuesto, las dos ciudades cuentan con asociaciones encargadas de representar el patrimonio de la ciudad y de desempeñar, de alguna manera, un papel de grupo de presión ante las autoridades políticas.

En 1994, a través de una nueva ordenanza municipal se creó un organismo ‘descentralizado’¹¹ en la municipalidad de Lima, PROLIMA, dependiente directamente del alcalde, no pertenece a la administración tradicional de la municipalidad organizada sobre los sectores de acción, sino que, de manera transversal, se dedica a todo lo atinente al espacio del centro histórico, lo cual permite una acción pública territorializada. El nuevo equipo municipal con Andrade, se apoya, de manera continua, sobre esta entidad administrativa, para implementar de manera más rápida y directa su programa de recuperación del centro.

Instrumentalización actual de la política de rehabilitación

No es el único elemento de continuidad entre la alcaldía de Belmont y la de Andrade, lo cual demuestra que la nueva municipalidad no está en ruptura total con la precedente. En este sentido, el equipo de Andrade se apoya sobre los textos producidos por la municipalidad Belmont en lo que se refiere a la elaboración de documentos de trabajo y reglamentos; por ejemplo, el uso de términos como ‘recuperación’ data de 1993 (Instituto Metropolitano de Planificación 1993). Por lo tanto, la ruptura entre los dos mandatos, sólo se da a nivel de la visibilidad y la publicidad concedida a la temática de la recuperación del centro histórico, pues Andrade dirige todas sus acciones y sus discursos hacia esta meta.

En efecto, después de su primera elección en 1995, Andrade llevó una importante campaña de promoción alrededor del tema, por medio de boletines municipales gratuitos y a través de los discursos de sus diversos asesores políticos. Es importante señalar que las inauguraciones de plazas o monumentos públicos restaurados se multiplicaron a lo largo de 1997, como medio para recor-

11 Es decir no dependiente de una dirección municipal específica pero directamente dependiente del alcalde.

dar a los limeños, las orientaciones del programa municipal. A las acciones mencionadas, debe sumarse la señalización sistemática de las obras emprendidas por el municipio a través de la utilización de los colores y el eslogan del municipio en las calles del centro de la ciudad: "Lima renace, su gente lo hace".

Resumen de las ideas y concepciones subyacentes al proyecto de recuperación del centro histórico de Lima

La recuperación del centro histórico de Lima va más allá de una recuperación física del entorno. La utilización del término recuperación sobrepasa la imagen de conservadurismo estrechamente ligada a la restauración o conservación del patrimonio.

Recuperación de la autoridad municipal

El primer objetivo de la municipalidad, descrito en forma pormenorizada en el resumen del plan, realizado en junio de 1997 (Instituto Metropolitano de Planificación, 1997), consiste en recuperar su autoridad y su poder de decisión, siempre socavados por la autoridad central, y se implementa a través de la recuperación de los espacios públicos, es decir de las diversas plazas del centro. Esas plazas simbolizan esta voluntad porque representan los lugares de poder y por eso las acciones concretas de restauración se concentran alrededor de aquellas:

Las acciones de recuperación de los espacios públicos del Centro histórico emprendidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima reflejan la intención de imponer autoridad y hacer prevalecer sus atribuciones como responsable del desarrollo urbano de su ámbito jurisdiccional (Ibid:3)

Esta recuperación antes que física es ambiental ya que implica la reubicación del comercio ambulante y a la intensificación del serenazgo en las zonas renovadas. Todo el perímetro recientemente renovado es vigilado por policías municipales, encargados de expulsar los ambulantes que intentan cruzar el río Rímac para instalarse en las calles. Es aquí que el término de recuperación toma un sentido polémico: se trata de recuperar las calles ocupadas por ambulantes,

de limpiar, de modernizar, de implementar en cierta medida una política higienista en el centro histórico. Esta voluntad de fundamentar una nueva autoridad en la ciudad se manifestó durante la campaña electoral de 1995, y luego en el discurso del equipo municipal elegido, el mismo que evidencia una clara relación causa-efecto entre el ordenamiento de la ciudad y la autoridad. El movimiento del alcalde se autocalifica de pragmático y por eso enfoca su discurso sobre los problemas básicos e inmediatos de la población: “para limpiar la ciudad y ordenarla se necesita una autoridad que haga respetar las normas”¹². En el mismo sentido, la municipalidad hace esfuerzos para legitimar la función policial, involucrando a la población en la actividad del serenazgo de la ciudad. Así, la municipalidad prevé hacer de la participación popular la base del serenazgo en colaboración con la policía municipal.

Participación vecinal y democracia local

Este aspecto nos deja ver otro enfoque municipal en la política de recuperación del centro histórico: el alcalde siempre vincula su programa de recuperación con el concepto de participación vecinal y de democracia local. Recuperar la autoridad sólo debe servir a una meta: el fortalecimiento de la democracia local. Por eso, los objetivos del municipio no se pueden disociar de la participación vecinal, y el gobierno urbano debe permitir a sus habitantes participar en un futuro cercano en el gobierno de su ciudad (Ruiz de Somocursio 1996). El Plan asocia el desarrollo a un proceso democrático en el que los ciudadanos participan en la gestión de la ciudad, tanto en la toma de decisiones, como en su implementación. El municipio demuestra que desea apoyarse sobre una sociedad civil organizada y conciente de su papel de ciudadano.

Se promueve esta participación ciudadana con la ayuda de la Oficina General de Participación Vecinal, servicio descentralizado de la municipalidad, que participa en la creación de ‘Comités’ de organización en los barrios de la capital. Acompañando la acción municipal, los comités más activos son creados en el centro histórico de Lima con el objetivo de organizar una acción colectiva para resolver problemas como la seguridad o la limpieza de una calle. La municipalidad entra en contacto con los comités ya existentes o propone a los ve-

12 Entrevista de A. Andrade en la revista *Caretas* del 4 de mayo de 1995, p.14.

cinos crear nuevos, porque considera que su papel es el de “orientar”¹³ la constitución de estas entidades. Así, la Oficina convoca regularmente a reuniones para poner en relación la municipalidad y los comités, conforme a los anhelos expresados en el Compendio Legal de Participación Vecinal y Ciudadana¹⁴. Esta coordinación permite la organización de varias acciones, en los barrios situados alrededor de los espacios públicos renovados o identificados como prioritarios: jornadas de limpieza de los techos y de los barrios, renovación de las fachadas. La municipalidad favorece e incita la acción privada en los barrios para paliar la falta de recursos financieros para la acción pública. Así por ejemplo, los habitantes renuevan por su propia iniciativa las fachadas de sus casas con la ayuda de un préstamo municipal, reembolsable a largo plazo y con intereses bajos.

El conjunto de acciones concretas para incentivar la participación de los vecinos de los barrios en la rehabilitación de los edificios históricos, ilustra, para el electorado limeño futuro, la voluntad municipal de fundamentar una nueva gestión democrática. La acción que la municipalidad empezó a desarrollar en dirección del centro histórico y el conjunto de proyectos y discursos sobre el tema permiten adelantar peticiones específicas para la capital:

El proceso actual de restablecimiento de la autoridad municipal metropolitana y su política de reordenamiento urbano debe culminar con la ley que establezca el Régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima que la Constitución política del Estado le reconoce como Capital de la República y que debe establecer su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Instituto Metropolitano de Planificación 1997:4)

En este contexto, la municipalidad aparece como el espacio más adecuado para desarrollar la democracia local, y se ubica abiertamente, en este sentido, en contra de la Presidencia de la República: un gobierno local descentralizado, fuerte y representativo de la democracia frente a un poder centralizado y autoritario. Andrade últimamente, se posiciona en la campaña presidencial, como el defensor de la descentralización tanto política como económica (Caretas 1999; No. 1566)

13 Entrevista con el responsable de la Oficina.

14 Oficina General de Participación Vecinal, *Compendio Legal de Participación Vecinal y Ciudadana. Dirigido a regidores, funcionarios municipales, dirigentes vecinales y público en general*, Municipalidad de Lima Metropolitana, sin fecha, p.12.

Unos temas comunes en el Distrito Federal de México

Esta reivindicación, de un espacio más amplio para la acción municipal es un tema pendiente en el Distrito Federal de México. Así, la preocupación por el centro histórico, el espacio más visible de la ciudad, debe demostrar la capacidad de la autoridad del Distrito Federal para actuar sobre su propio futuro pero, también, en materia que tradicionalmente ha sido competencia de la autoridad federal como es la protección del patrimonio cultural. Frente al deterioro del centro histórico, problema concebido de la misma manera en Lima, el jefe del gobierno del D.F. (C. Cárdenas en 1997) lo identifica como una prioridad en el nuevo mandato:

Regenerar material, social y económicamente el centro de la ciudad, que está sufriendo un proceso de deterioro general y de despoblamiento pero que al mismo tiempo cuenta con un rico patrimonio arquitectónico y cultural, de importante potencialidad económica, constituye uno de los programas prioritarios para este gobierno.¹⁵

La referencia a la recuperación de una autoridad municipal no aparece de forma explícita en el Plan que hizo el Fideicomiso del centro histórico de la ciudad de México, al contrario de lo que se nota en los resúmenes de los planes que hemos podido ver en Lima. Esta situación puede originarse en varias causas: primero, la asociación con la autoridad no tiene el mismo impacto en las dos ciudades, aunque sufran los mismos problemas de inseguridad en las zonas centrales; segundo, las fuentes escogidas para estudiar los discursos y los temas de campañas fueron más diversas en Lima que en el DF, lo que nos impide, por ejemplo, comparar los temas evocados en los boletines municipales tal como los de Lima.

Una meta importante del Plan estratégico del Fideicomiso en el DF compete al rescate de la centralidad en la metrópoli; el objetivo general es:

Reconstruir democráticamente una nueva centralidad metropolitana, a partir de la regeneración y desarrollo integral de la “antigua ciudad de México”, el rescate de la riqueza histórica de su estructura socioespacial, la preservación y conservación de su patrimonio histórico tanto urbano como

15 Citado p.12 del *Plan estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la ciudad de México*, hecho por el Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México, septiembre de 1998.

edificado, la rehabilitación de su función habitacional socialmente y heterogénea, y el fortalecimiento de su tejido económico y social. (op.cit.:17)

El tema es similar en Lima donde las autoridades han identificado problemas de centralidad en la ciudad. La creación del nuevo distrito del Cercado de Lima (entidad administrativa), al reagrupar otros distritos de la zona central, debe favorecer la coordinación de la acción municipal. Dentro de este proyecto, la recuperación del centro histórico está vista como el motor del desarrollo urbano dentro de la zona (Instituto Metropolitano de Planificación 1997:8).

Bajo esta perspectiva, se intenta lograr el rescate de la centralidad con medidas dirigidas a las plazas. Así, el alcalde de Lima implementó el rescate de numerosas plazas del centro histórico, acción que formó parte de una primera fase de su mandato. En cambio, el equipo municipal de Cárdenas tomó su tiempo para implementar medidas precisas, focalizándose sobre proyectos de gran amplitud como la remodelación del Zócalo.

En el DF también se asocia la acción en el centro histórico a la democracia, utilizando, de la misma manera, la participación vecinal en la rehabilitación de las plazas¹⁶ o en acciones de seguridad pública¹⁷. Más allá de estas medidas de participación, el actual gobierno intenta desarrollar sus acciones (y no sólo en el centro histórico) dentro de marco de la 'planeación participativa', lo que manifiesta la intención de establecer vínculos y relaciones entre la población y los planificadores para identificar los problemas y necesidades de los ciudadanos. Este concepto de planificación no aparece en Lima, por lo menos en los discursos del alcalde. La participación vecinal muestra los límites del margen de maniobra del alcalde en el marco financiero: la participación vecinal es un recurso para paliar la falta de dinero público en la recuperación del centro. La municipalidad da el ejemplo con los espacios públicos y el efecto se propaga en las calles con los vecinos¹⁸.

Lo que parece interesante en referencia a la participación vecinal y ciudadana, cualquiera sea la apariencia que tome en los dos gobiernos, es la voluntad de asociar al gobierno respectivo con la democracia local, de diferenciar la alternativa democrática frente al poder central (o federal en México). Esos pun-

16 Fideicomiso..., *Plan estratégico...*, op. cit., p.21.

17 Fideicomiso..., *Plan estratégico...*, op. cit., p.22.

18 Entrevista con un funcionario municipal, julio 1997.

tos y temas descritos más arriba son parte de una estrategia discursiva de los gobiernos que tratamos de analizar.

Estrategias discursivas

En el análisis de la construcción del discurso oficial se consideran como fuentes: 1) los artículos publicados en la prensa nacional bajo autoría de funcionarios y asesores oficiales, 2) boletines municipales hechos a propósito, 3) algunos programas, planes o proyectos políticos. Por ejemplo, el plan de Lima es la fuente de donde provienen los temas favoritos de Andrade y sus asesores, a través de los cuales apoyan y orientan las reivindicaciones del gobierno local.

Obstaculizar la acción municipal

Al reivindicar una descentralización política y económica, que a menudo se confunde con la voluntad de tener un estatuto especial en las ciudades capitales (caso de Lima), los poderes locales se ubican en oposición a los gobiernos centrales; sin embargo, podemos notar diferencias de contexto (podemos decir de evolución política) entre las ciudades de Lima y México.

En Perú, la descentralización empezó en 1979, con la elaboración de una legislación basada en una nueva Constitución política que establece la elección popular de las autoridades locales y que fija sus competencias. Antes de esta reforma, toda planificación y gestión urbana dependía del Ministerio de la Vivienda. Así, en 1980, el presidente Belaúnde Terry convocó a las primeras elecciones municipales (Chirinos 1995), posteriormente, aparecen algunas leyes y decretos-leyes sobre municipalidades que van a tener el papel de regular la acción de los gobiernos locales, como La Ley Orgánica de las Municipalidades de 1984 (ver supra). En México, un esfuerzo de descentralización empezó, al principio de la década del 80 (Cabrero Mendoza 1998), con el establecimiento de una nueva legislación, a pesar de lo cual hay que esperar setenta años, hasta 1997, para asistir a las primeras elecciones democráticas. Antes, el gobierno del DF tenía papel de vitrina y de ejemplo de gestión moderna de la Federación, más específicamente en relación a medidas de urbanismo o de políticas públicas (Mele 1998: 91), por medio de la intervención directa del presidente de la República en el nombramiento del gobernador. Hoy, la configuración política

del DF se puede comparar a la de Lima, pues estas dos ciudades están encabezadas por personalidades de la oposición directa a la presidencia.

Frente a las medidas de los gobiernos apristas, que ampliaron las competencias de las municipalidades, el actual presidente de la República, Alberto Fujimori, trató de reducir los márgenes de poderes a este nivel y, de manera más específica, en la capital, lugar que concentra un peso financiero y económico importante en la economía nacional.

En este contexto, dictó unos decretos que están influidos por esta voluntad, dentro de los cuales, el más controvertido es el decreto 776. A través de esta norma se creó el Fondo de Compensación como entidad dependiente del Ministerio de la Presidencia, cuyos recursos provienen de un promedio establecido sobre el impuesto predial, medida que mermó una parte considerable de los ingresos municipales. La Secretaría de Desarrollo de la Presidencia está a cargo de la distribución del fondo entre los distritos de la ciudad que lo necesitan para luchar en contra del incremento de la pobreza (CEDEP-DESCO, 1995). Así, poco antes las elecciones de 1995, el gobierno, con la colaboración de los militares, organizaron la limpieza de barrios, sobre todo en las zonas de los suburbios como el cono sur. En estas actividades, el presidente participó para asociar su imagen a acciones concretas en contra de la pobreza.

En varios sectores políticos de la sociedad limeña, nació una interpretación de esta práctica y discurso ejercidos por el gobierno central: (ibid) lo arbitrario de los criterios de distribución, convierte al Fondo de Compensación en un instrumento ideal de las prácticas clientelares y populistas del presidente. Entre muchos miembros de la oposición a la presidencia y en ámbitos localistas se dice que el presidente creó el Fondo con el objetivo de reducir la popularidad del anterior alcalde Ricardo Belmont, al disminuir el presupuesto de la municipalidad y, en consecuencia, la posibilidad para ésta de implementar su proyecto político. Este nuevo periodo de centralismo es denunciado por el actual equipo municipal (con equipo municipal, entendemos los funcionarios fieles al Dr. Andrade, pero además todo tipo de asesores o partidarios), con el fin de mostrar que su acción es obstaculizada por el presidente por razones puramente electorales.

En el DF acontece una similar obstaculización a la acción local de parte de la Presidencia, que en este caso consiste en una reducción del presupuesto global del nuevo gobierno. La prensa local hace el relevo de esta opinión, insistiendo sobre el hecho de que la deuda contratada durante el gobierno anterior es un peso financiero que obstaculiza los proyectos y obliga a cortar líneas de financiamiento en los programas locales.

En el discurso de las autoridades del gobierno central en Lima, se remarcan los impedimentos para que el municipio pueda beneficiarse de acciones de cooperación internacional. Así por ejemplo, en una ocasión el Municipio de Lima quiso emprender un proyecto de cooperación descentralizada con otras ciudades de Europa, pero el gobierno central se opuso alegando que era el único con poder para actuar en materia internacional¹⁹. A pesar de esto, los responsables de la municipalidad participan en programas de cooperación descentralizada, como encuentros de expertos (en el caso del programa URBAL de la Comisión Europea), y el alcalde participa en encuentros oficiales con dignatarios extranjeros (encuentro con el alcalde de Quito, Jamil Mahuad en 1997; organización del encuentro sobre el rescate de los centros históricos entre alcaldes latinoamericanos en diciembre de 1997). En este sentido, los impedimentos tocan únicamente los contratos financieros sin, por tanto, impedir los intercambios de expertos o de experiencias. Es importante notar que las tentativas prioritarias, en 1997, para establecer una cooperación internacional tocan los problemas de rehabilitación de los centros históricos, lo que demuestra el cuidado y la preocupación por el tema.

En el DF no se plantea este problema en la prensa o en el entorno del equipo del gobierno, que parece disfrutar de una gran libertad para llevar acciones de cooperación internacional. Por lo menos, este tema no es tan relevante como en Lima.

Otro punto subrayado por el equipo del alcalde de Lima es la dificultad para organizar el tráfico vial; la policía nacional tiene planes contrarios a los proyectos de la municipalidad, situación que frena la acción municipal que tiene como objetivo la descongestión del tráfico en el centro histórico. Se dice que de manera voluntaria el gobierno central obstaculiza la acción pública local.

Demarcación de la gestión municipal anterior

Otra estrategia discursiva, que aparece tanto en Lima como en el DF, es la demarcación de la gestión municipal anterior por parte de los actuales gobiernos municipales. Esta demarcación tiene modalidades e impactos diferentes en los contextos de las dos ciudades.

19 Entrevista con dos funcionarios y un regidor de la ciudad de Lima, julio 1997.

En el DF, el estatuto que regula la reciente elección del gobernador de la ciudad hace que su actividad se diferencie de la gestión anterior, sobre todo por el énfasis que se hace en relación a los símbolos de la transición democrática en México.

En Lima esta demarcación es menos evidente. Aquí aparece como elemento clave para identificar la administración actual de la ciudad, las acciones de recuperación del centro histórico. Así por ejemplo, el alcalde Andrade, en sus discursos insiste sobre la incapacidad de su predecesor, R. Belmont, para actuar en el centro histórico: se increpa a Belmont como responsable de la situación que casi llevó a Lima a perder su estatuto como patrimonio de la humanidad.

A pesar que la municipalidad actual trabaja sobre los programas y marcos legislativos hechos en el mandato anterior, el equipo del alcalde Andrade remarca su forma de actuar como radicalmente opuesta a la de Belmont, sobre todo en lo que respecta al tema del centro histórico, zona en la que la actual administración implementa acciones visibles y palpables.

Bajo esta perspectiva, toda la estrategia discursiva municipal implica la construcción de la imagen de un alcalde y a la legitimación de esa función, prueba de la competencia de un hombre como *manager* del futuro de la población.

Conclusión: imagen del alcalde y proceso de legitimidad

La visibilidad acordada en estos proyectos sobre el centro histórico, es parte de la elaboración de un discurso que implica la construcción de la imagen del alcalde y la legitimación de su autoridad. De forma paralela a esta construcción discursiva, los alcaldes de Lima y el DF intentan poner en relieve sus capacidades para movilizar recursos, elegir temas innovadores e implementar prácticas nuevas dirigidas a modernizar la acción municipal. En resumen, se trata de actuar, implementando grandes proyectos que dibujen la imagen de un “alcalde empresario” (Balme R., Faure A., Mabileau 1999), lo cual no es una especificidad latinoamericana.

Un estudio de caso sobre las ciudades de Montpellier y Aix-en-Provence (Dubois 1997) muestra como cada alcalde, al realizar grandes proyectos, elige modos diferentes para legitimar sus acciones y sus posiciones: el alcalde de Montpellier se apoya en un equipo municipal de especialistas y de expertos en temas urbanos, y al enseñar esta cara moderna de la acción municipal, reinvin-

dica la capacidad a nivel municipal para actuar dentro de temas específicos sin referirse al gobierno central.

El alcalde de Aix tuvo una estrategia diferente, se fundamenta también sobre la capacidad de movilizar su equipo sobre grandes proyectos urbanos, pero como parte de una continuidad. El proyecto urbano de Aix está absolutamente integrado en la estética urbana antigua de la ciudad, mientras que el proyecto de Montpellier se dirige a la modernidad y a la ruptura urbana.

El gobierno del DF, también legitima sus acciones y posiciones al emprender obras importantes en el centro histórico, en este sentido, la remodelación del Zócalo es muy significativa. El hecho de enfocar la acción municipal sobre el Zócalo no es tan nueva, sino la modalidad adoptada, que demuestra una manera diferente de actuar (como por ejemplo la contratación de arquitectos por medio de un concurso internacional, lo cual nunca se había hecho antes).

En Lima, el alcalde utiliza en realidad la misma manera de gobernar que el presidente Fujimori: 'actuamos en lugar de hacer discursos'. Por eso, no solamente existe un discurso sobre la recuperación del centro histórico. Así, desde el principio de la elección, el alcalde emprende medidas puntuales con el objetivo de mostrar que actúa eficazmente a pesar de los impedimentos.

Sin embargo, podemos adelantar una diferencia en el proceso de legitimación del poder local en Francia y en América Latina. Una de las variables constantemente evocadas en México DF y Lima es la obstaculización de la acción local a debido impedimentos caracterizados como estructurales:

- la corrupción de funcionarios
- el clientelismo
- la falta de recursos, ligada a la organización de los poderes.

En este contexto, el desafío del alcalde es mostrar que puede actuar a pesar de los impedimentos estructurales señalados.

Estos temas de obstaculización de la acción municipal no son permanentes en los discursos políticos en Francia.

Los dos casos, del DF y de Lima, parecen seguir un proceso similar al recorrido por ciudades europeas en las que la legitimidad tradicional de la elección municipal, que es la representación democrática, no es suficiente, y la capacidad de acción pública es un factor que pesa cada vez más en la construcción de la legitimidad del poder local:

Podemos pensar que la representación política está cada vez más asociada a la acción pública local y que de cierta manera el leadership está cada vez más expuesto y sometido al juzgamiento del público (Balme, et. al. 1999: 31)

Bibliografía

Documentos de trabajo

- Ley Básica del Patrimonio Histórico y Arqueológico*, Ley 6634 del 13/06/29.
- Normas sobre exportación de objetos arqueológicos, históricos o artísticos-Registro permanente de coleccionistas y de colecciones privadas*. Ley 12956 del 21/2/58
- Régimen legal de restauración, conservación y puesta en valor del patrimonio monumental de la nación*, Decreto ley 19033 del 16/11/71.
- Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción, y Reglamento nacional de construcciones del Perú*, Decreto ley 143 del 12/06/81.
- Ley de las Municipalidades*, Ley 23853 del 28/05/84
- Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación*, Ley 24047 del 3/01/85.
- Reglamento del centro histórico de Lima, Municipalidad de Lima metropolitana*, Decreto de alcaldía n°170 del 2/12/91
- Ordenanza n°062 del 15/07/94.
- Instituto Metropolitano de Planificación, *Programas municipales de renovación urbana y de recuperación del centro histórico de Lima*, Lima, Marzo 1993.
- Instituto Metropolitano de Planificación, *Plan maestro de desarrollo urbano del Cercado de Lima. Resumen ejecutivo*, Municipalidad metropolitana de Lima, junio 1997.
- Oficina General de Participación Vecinal, *Compendio Legal de Participación vecinal y ciudadana. Dirigido a regidores, funcionarios municipales, dirigentes vecinales y público en general*, Municipalidad de Lima Metropolitana, sin fecha.
- Plan estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del centro histórico de la ciudad de México*, hecho por el Fideicomiso del Centro histórico de la ciudad de México, septiembre de 1998.

Periódicos

Caretas del 4 de mayo de 1995

Caretas, n°1566 del 6 de mayo de 1999.

Municipios, gasto fiscal y descentralización, en *¿Qué hacer?*, n°97, sept-oct 1995, Lima, CEPED-DESCO

Libros

Balme, R.; Faure, A.; Mabileau, A.

1999 *Les nouvelles politiques locales, dynamique de l'action publique*, Presse de sciences Po.

Birnbaum, Pierre y Leca, Jean (ed.)

1991 *Sur l'individualisme*, París: Presse de la Fondation nationale des Sciences Politiques, (1^{ère} ed. 1986).

Cabrero Mendoza, E. (coord)

1996 *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México: CIDE.

Cabrero Mendoza, E.

1998 *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, CIDE: M.A Porrúa.

Chirinos, L.

1995 Gestión urbana, participación popular y derecho en Perú, *Revista Mexicana de Sociología*, n°1/95.

Crozier, M. y Friedberg, E.

1977 *L'acteur et le système*, París: Le Seuil.

Degenne, A.; Forse, M.

1994 *Les réseaux sociaux: une analyse structurale en sociologie*, París: Armand Colin.

Dubois, J.

1997 *Communautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, París: L'Harmattan.

Faure, A.; Pollet, G.; Warin, P.

1995 *La construction du sens dans les politiques publiques: débat autour de la notion de référentiel*, París: L'Harmattan.

- García del Castillo, R.
1994 Retos y perspectivas de la administración municipal en México, *Gestión y política pública*, Vol III n°2, México, CIDE.
- Giovannoni, G.
1998 *L'urbanisme face aux villes anciennes*, París: Le Seuil, Primera edición en italiano en 1931.
- Guillen López, T.
1996 *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Lazega, E.
1998 *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, París: PUF.
- Mele, P.
1998 *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, París: Presse de la Sorbonne nouvelle, p.99.
- Meny Y.; Thoenig, J.C.
1989 *Politiques publiques*, París: PUF.
- Monnet, J.
1995 *Usos e imágenes del centro histórico de la ciudad de México*, México D.F: CEMCA/DDF.
- Muller, P.
1990 *Les politiques publiques*, París: PUF.
- Parsons W.
1995 *Public policies*, Edward Elgar.
- Poulot Dominique (ed)
1998 *Patrimoine et modernité*, París: L'Harmattan.
- Mouroz, J. (coord).
1989 *Pouvoir local, régionalismes et décentralisation: enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*, París: IHEAL.
- Ronda, Stéphanie
1997 *La politique de réhabilitation des centres historiques comme ressource: la récupération du centre historique de Lima*, Mémoire de DEA, IEP d'Aix en Provence.
- Ruiz de Somocursio, J.
1996 El gobierno de Lima, en *Socialismo y participación*, N°75, Lima: CEPED.