

Límites, posibilidades y paradojas en la construcción social de los procesos de patrimonialización urbana

El caso Buenos Aires

N-AERUS

XI

URBAN KNOWLEDGE
in
CITIES OF THE SOUTH

Cecilia Cabrera

Instituto Superior de Urbanismo Territorio y Ambiente. Facultad de Arquitectura
Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. ISU-FADU-UBA. Argentina.
ceciliac1@yahoo.com

Abstract

Cada ciudad latinoamericana presenta una particular configuración patrimonial, sin embargo pueden encontrarse ciertas regularidades en una región con procesos socio-históricos homólogos.

Desde esta perspectiva, el patrimonio cultural no es más ni menos que una de las formas de objetivación de relaciones sociales pasadas y presentes dentro de una materialidad específica.

El proceso de *patrimonialización* de objetos culturales urbanos implica por una parte, la definición y delimitación de una autoridad instituyente que gestiona y por otra, las representaciones y apropiaciones colectivas legitimantes que le otorgan *sentido social* y lo resignifican.

Tomando como caso la Ciudad de Buenos Aires, se propone reflexionar acerca de la manera en que se han desarrollado los procesos sociales de *patrimonialización* y su comprensión en términos analíticos. Entendiendo que la producción y reproducción de la gestión patrimonial es el resultado de un complejo proceso social, cuya comprensión resulta indispensable para lograr su sustentabilidad y legitimidad. La complejidad de esta problemática no sólo deriva de la diversidad de actores e intereses implicados, sino que además existe en su gestión una superposición de incumbencias administrativas de diversas áreas del gobierno y la actuación de numerosas ONGs en lucha por su apropiación, dando lugar a situaciones paradójales en relación con la gestión.

Estas cuestiones que hasta hoy no han sido consideradas, resultan constitutivas de los procesos sociales de construcción de los instrumentos de regulación, y su consideración al momento de diseñar las políticas implica una importante innovación para la gestión.

Introducción

El presente trabajo propone reflexionar acerca de la cuestión del patrimonio urbano y sus procesos de institucionalización en ciudades latinoamericanas con estructuras socio-urbanas desiguales y afectadas por procesos globalizadores.

La propuesta vincula los procesos sociales e identitarios de reconocimiento de lo patrimonial y los valores asociados a éstos, y la configuración de procesos de institucionalización (patrimonialización) relativos a la gestión pública de sectores urbanos de valor patrimonial que presentan a su vez acuciantes niveles de desigualdad social.

Se propone desarrollar un análisis crítico respecto de los efectos e impactos socio-culturales de los procesos de patrimonialización urbana y las posibilidades de su reelaboración desde una perspectiva latinoamericana.

Hacia una delimitación del concepto de patrimonialización.

Resulta claro que la noción de patrimonio, conjuntamente con su reconocimiento

social, se comienza a definir a partir de su proceso de institucionalización a escala internacional.¹ Asimismo, el concepto de patrimonio ha evolucionado a través del tiempo poniendo énfasis en su componente cultural, pasando de una consideración predominantemente centrada en un enfoque de sus componentes físicos y naturales -prevalecientes en sus comienzos- hacia una noción más ligada a la idea de *valores* culturales y sociales involucrados en su conformación y constitución. Resultando entonces relativamente reciente la consideración -en términos internacionales- de la protección del patrimonio en ámbitos específicamente urbanos.

En este sentido, en el caso de las ciudades de Latinoamérica la definición de los valores patrimoniales suele resultar todavía objeto de debate, debido fundamentalmente, a que el legado urbano en esta región resulta en general mucho más reciente que el europeo -que se suele tomar como paradigmático- y además porque se trata en general de sitios que han sufrido importantes transformaciones (en sus aspectos físico-materiales, funcionales, simbólicos y sociales) por la propia dinámica de su crecimiento urbano.

Más allá de las consideraciones acerca del contexto internacional en donde se ha definido y desarrollado la noción de patrimonio -sobre todo el patrimonio cultural-, resulta pertinente intentar conceptualizar una noción de patrimonio que sea independiente de los estándares instituidos, y que nos permita construir una definición de patrimonio desde nuestra especificidad como región.

Desde esta perspectiva, las ciudades latinoamericanas constituyen por excelencia un complejo sistema socio-económico-cultural y ambiental, saturado de *objetos culturales*² yuxtapuestos, de orígenes diversos y producidos en contextos sociales distintos a lo largo del devenir histórico de su desarrollo. Principalmente debido a que la permanencia e inercia de su materialidad, reconfigurada en diversos usos y funciones, implica necesariamente la constitución de un patrimonio cultural diverso, dinámico y mutante, que constantemente es reapropiado socialmente, más allá de las escalas históricas de su perdurabilidad.

Dicha cuestión resulta clave en la reconceptualización del patrimonio urbano en el contexto de las ciudades latinoamericanas, en la medida en que muchas veces su materialidad (sectores urbanos, espacio público, edificios, monumentos o elementos con una fuerte carga simbólica y testimonial) corresponde a escalas temporales diversas o intervenciones históricamente yuxtapuestas, lo que dificulta su reconocimiento y legitimación por parte de las instituciones públicas locales e internacionales.

Por otra parte o puede dejar de considerarse que, en las ciudades de nuestra región, los procesos de apropiación y reapropiación de dichas áreas urbanas se encuentran habitualmente condicionados por altos niveles de vulnerabilidad e inestabilidad socio-económica y por la debilidad de las capacidades regulatorias del Estado. Y en ese sentido es importante resaltar que esa particular condición se ha constituido en un elemento condicionante e indisoluble de los procesos de construcción histórica de la identidad colectiva y por lo tanto, forma parte también de *nuestro* patrimonio cultural.

Cabe destacar en este sentido que, necesariamente, la conformación de este patrimonio cultural concreto existe y depende inevitablemente del proceso de su

1 En principio resulta importante indicar en referencia a la noción de patrimonio urbano que este es entendido habitualmente como una derivación específica del concepto de Patrimonio surgido de las convenciones desarrolladas por la UNESCO durante la década del '70. La Convención de Patrimonio Mundial (1972) define "Sitios de Patrimonio Mundial" como sitios o edificios de Valor Universal Excepcional reconocidos como parte de un patrimonio mundial "para cuya protección es deber de la comunidad internacional en su totalidad el cooperar". La Convención comenzó a aplicarse en 1974.

2 Hannah Arendt señala que "*un objeto es cultural en función de la duración de su permanencia; su carácter duradero se opone a su aspecto funcional*" (Arendt, H. "La crise de la culture" Gallimard 1968) en Bauman, 2006:78. Y Zygmunt Bauman refiere a que un objeto es cultural si sobrevive a cualquier uso que haya intervenido en su creación (Bauman, 2006:78). Zygmunt BAUMAN, *Vida Líquida* (Barcelona, Paidós, 2006)

reconocimiento identitario, y del sentido colectivo que se otorgue a dichos objetos culturales, más allá de la interpretación instituida por la autoridad legitimante.

En definitiva, el patrimonio cultural no es más ni menos que una de las formas de objetivación de las relaciones sociales pasadas y presentes dentro de una materialidad específica.

En un contexto como el actual, en donde se tienden a constituir identidades colectivas débiles -con bajo *capital social*³ vinculado fundamentalmente al aumento de las distancias sociales y la desigualdad-, resulta oportuno interrogarse acerca de las condiciones en las que puede ser reconocible colectivamente la configuración de un patrimonio urbano socialmente legitimado .

Evidentemente cada ciudad latinoamericana es un caso particular de configuración patrimonial, así como es específico su devenir histórico, sin embargo resulta posible encontrar ciertas regularidades dentro de una región que ha atravesado procesos socio-históricos homólogos. Sin entrar en la enumeración de las continuidades y discontinuidades entre distintos contextos urbanos (cuestión que excede las posibilidades de este trabajo) resulta posible afirmar que, en la mayoría de las ciudades de esta región se ha manifestado un importante agravamiento de la desigualdad social en los últimos 20 años. Tal cuestión inevitablemente impacta sobre las condiciones de apropiación social de los recursos que implica la valoración del patrimonio urbano, así como también sobre la sustentabilidad de la legitimación social de estos objetos culturales.

En definitiva, es posible afirmar que el aumento de las distancias sociales atenta contra las capacidades y posibilidades de interlocución entre los agentes sociales y su relación con las instituciones; cuestión que resulta fundamental para la construcción, consolidación y reconocimiento de un patrimonio común, y también para la posibilidad de su gestionamiento.

Esta situación interpela necesariamente a los procesos de construcción social del patrimonio cultural y más precisamente a los procesos de patrimonialización, tanto en relación con las condiciones en que los mismos pueden ser reconocidos por el conjunto de la sociedad en nuestros contextos latinoamericanos, como también en cuanto a la sustentabilidad de su apropiación social, en la medida en que se constituyen en recursos culturales, simbólicos y económicos sumamente relevantes para nuestras sociedades; pero que resultan fuertemente impactados por las consecuencias del proceso de globalización.

Procesos sociales e institucionales de patrimonialización.

Como ya se ha mencionado, si se considera al patrimonio urbano como resultado de un proceso social de construcción colectiva, su objetivación reconocible implica necesariamente un proceso de institucionalización. Es decir que un objeto urbano (monumento, edificio o área) se constituye en patrimonial en la medida en que se patrimonializa, en tanto y en cuanto resulta representado en tal condición mediante su incorporación en un proceso –y en un procedimiento- de institucionalización.

La condición de perdurabilidad mutante que resulta intrínseca en la conformación del patrimonio, entra necesariamente en conflicto con el contexto de exacerbación del consumo predominante en el actual régimen de acumulación flexible.

Un contexto en el cual además, las prácticas colectivas tienden a minusvalorar las pertenencias e identidades y que, en contraposición, valoran y exaltan el consumo normalizado, genérico, standarizado a escala global. Prácticas de consumo que

3 Richard Sennett expresa: "*Según mi criterio, el capital social es bajo cuando la gente decide que sus compromisos son de baja calidad, y alto cuando la gente cree que sus asociaciones son de buena calidad*" (Sennett, R. 2006:58).

Richard SENNETT, *La cultura del nuevo capitalismo* (Barcelona, Anagrama, 2006)

además, en el caso del patrimonio urbano, se encuentran generalmente relacionadas con el consumo realizado principalmente por parte de determinados sectores sociales y por el despliegue de la actividad turística.

Algunas de estas cuestiones resultan ilustradas a través de determinadas intervenciones realizadas en numerosas ciudades latinoamericanas, en las cuales se ha procedido a *revalorizar* áreas consideradas patrimoniales (especialmente en sus cascos históricos) dotándolas de equipamientos y mobiliarios uniformes, provistos indiscriminadamente por empresas globalizadas. Intervenciones que tienden a homologar una imagen que deviene en la despersonalización de ese patrimonio, pero que pretende responder a las representaciones de lo que se considera (según los estándares internacionales) que debe ser la imagen de un área histórica recuperada (determinantes/decisivos al momento de la realización de evaluaciones por parte de instituciones y organismos internacionales, instituidos como autoridad capaz de definir el otorgamiento de créditos y/o reconocimientos legitimantes de las prácticas de gestión).

En definitiva, esta configuración dominante tiende a socavar los procesos sociales fundamentales de construcción del patrimonio, especialmente en contextos urbanos altamente vulnerables (social, política y económicamente) como es el caso de gran parte de las ciudades latinoamericanas.

Si bien durante las últimas décadas han tenido lugar políticas, programas y acciones de *puesta en valor* del patrimonio urbano en la mayor parte de las ciudades de nuestro continente (llevadas a cabo tanto por el Estado como por ONG's o con la participación de entidades internacionales), resulta paradójico que las mismas -al estar enmarcadas en dicha tendencia dominante-, implican en definitiva un proceso de patrimonialización que tiende a darse bajo la modalidad de un apropiación instituida para el consumo, o mejor dicho con vistas a *ser consumida* en el mercado.

Estos procesos resultan observables en la "*puesta en valor*" de diversos centros históricos de la región, en donde la mayor parte de sus beneficios se encuentran circunscriptos a las ganancias económicas derivadas de la *incorporación* de un sector urbano -anteriormente degradado- al mercado (de bienes raíces, comercial, gastronómico, etc.), sector que a partir de su "*recuperación*" pasa a ser disfrutado o mejor dicho consumido mayoritariamente por parte de aquellos que poseen suficiente capital económico, cultural y simbólico.

Tales procesos de patrimonialización de sectores urbanos (generalmente centrales) de nuestras ciudades, tienden a acentuar y profundizar la desigualdad y fragmentación social, en la medida en que generan un *distanciamiento* -o más precisamente un *extrañamiento*- por parte de los sectores sociales más vulnerables respecto a esos objetos patrimoniales "*revalorizados*" (cuando en general, estos sectores sociales suelen ser los usuarios u ocupantes anteriores a los *procesos de valorización* de estos centros urbanos). Desde esta perspectiva resulta casi inevitable que se produzca una ausencia de reconocimiento e identificación por parte de amplios sectores sociales de este *patrimonio urbano* conformado del modo señalado.

Paradójicamente, se subvierten entonces las "*mejores intenciones*" enunciadas por aquellos que intentan preservar el patrimonio heredado, en tanto y en cuanto éste deja de constituirse en un recurso para la construcción identitaria colectiva, o en un elemento de inclusión social y de construcción de ciudadanía, para pasar a convertirse en otro factor de exclusión y de fragmentación socio-urbana.

En este sentido, resulta importante reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de conformar un proceso de patrimonialización que sea socialmente inclusivo y que no refuerce las peores características sociales del actual régimen de acumulación, como la desigualdad y la fragmentación, y que por el contrario, se constituya en un elemento que intente reconstruir los procesos identitarios colectivos reforzando/propiciando los procesos de integración social.

Tal vez en el actual contexto resulte casi imposible la *construcción* (colectiva) de un patrimonio cultural que no esté centrado en las condiciones (y beneficios) de su consumo en términos de mercado, pero a su vez resulta cierto que el modo de patrimonialización descrito resulta también en su condición de imposibilidad en términos de lo que es patrimonio cultural en Latinoamérica, ya que probablemente sea esa su condición ontológica, en la medida en que “*el pasado se preserva como destrucción del pasado*” (Adorno, 1987:11)⁴

En definitiva, todas estas consideraciones resultan imprescindibles al momento de analizar de un modo crítico la manera en que se ha venido desarrollando la gestión del patrimonio cultural -y específicamente su componente urbano-, y representan un importante desafío al momento de reconceptualizar algunos aspectos de la temática con el objetivo de proponer enfoques innovadores para la investigación y la praxis urbanas.

Gestión cultural, construcción social y conflictividad

Como ya ha sido señalado, el proceso de patrimonialización de objetos culturales urbanos implica necesariamente dos términos, por una parte: la definición y delimitación de una autoridad instituyente que sentencia, dictamina y administra, es decir, gestiona y, por otra parte: un conjunto de representaciones y apropiaciones colectivas (sean amplias o sectoriales) legitimantes, que otorgan a dichos objetos sentido social y los resignifican.

El modo en que se construyan y se constituyan ambos términos configura la dinámica conflictiva de la perdurabilidad mutante del patrimonio cultural conformado socialmente.

En un contexto como el que se ha descrito, en el cual se produce una confrontación de intereses al momento no sólo de definir la patrimonialización de determinados objetos culturales urbanos, sino también -y fundamentalmente- en la conformación de la autoridad instituyente y su relación con los procesos de legitimación social; resulta fundamental considerar la importancia que adquiere la definición de las adecuadas estrategias de gestión que procuren la sustentabilidad de los valores que se intentan proteger.

Gestionar, como señala Bauman, significa intentar manipular las probabilidades, es decir: hacer que ciertas conductas o acciones resulten más propensas a producirse en relación con otras, y, al mismo tiempo, hacer que otros pasos o movimientos sean menos probables. En este sentido, gestionar significa limitar la libertad de los gestionados (Bauman, 2006:74).

En estos términos es posible establecer que, en la esencia misma del concepto de gestión subyace una aceptación tácita de una relación social desigual, asimétrica, de una división entre los agentes y los receptores, o entre los actores (autoridad instituyente) y los que soportan el efecto de su actuación (Bauman, 2006:74). En este sentido, la relación gestores-gestionados es intrínsecamente agónica; ya que ambos bandos persiguen fines opuestos y sólo pueden cohabitar de un modo conflictivo, prestos a la batalla (Bauman, 2006:76), aunque sin embargo resultan imbricados en un condicionamiento mutuo. El mismo autor se formula entonces un interrogante acerca de la posibilidad de supervivencia de la cultura -y en este caso específicamente el patrimonio cultural urbano- ante el ocaso de la perdurabilidad, y el triunfo de lo efímero, del mercado de consumo. (Bauman, 2006:82)

Resulta posible arriesgar una respuesta afirmativa en la medida en que la inercia de la materialidad de las ciudades es el *espacio social y físico* de la conflictividad. Espacio sobre el que se desarrollan y despliegan las relaciones sociales. Lo que no implica sin embargo, que en estas circunstancias esta interrelación entre gestores y gestionados se transforme profundamente. Como afirma Adorno “el espíritu no puede

4 Theodor ADORNO y Max HORKHEIMER, *Dialéctica del Iluminismo* (Buenos Aires, Sudamericana, 1987).

menos que debilitarse cuando es consolidado como patrimonio cultural y distribuido con fines de consumo” (Adorno, 1987:11).

En definitiva, la conformación de un proceso de patrimonialización de sectores urbanos que no considere las cuestiones señaladas y los contextos donde se *realizan*, puede culminar degradando aquello que pretende valorizar, porque “*ninguna idea es inmune a la comunicación, y pronunciarla en el lugar equivocado y de forma discordante basta para socavar su verdad*” (Adorno, 1987)⁵

El proceso de patrimonialización del Casco Histórico de Buenos Aires

En la definición de las políticas de protección del patrimonio cultural, los instrumentos jurídicos de regulación urbana han constituido una herramienta fundamental al momento de proceder al diseño de las estrategias de gestión adecuadas. Entendiendo que la noción de regulación urbana refiere fundamentalmente a los aspectos normativos relativos a la formulación de determinados instrumentos jurídicos de diverso alcance (planes, códigos, decretos, leyes, etc.) que orientan y rigen la conformación física de la materialidad de la ciudad. En general, la normativa urbana (y específicamente la de protección patrimonial) está constituida por normas jurídicas que no solamente implican restricciones al dominio y determinan la conformación de su aspecto físico-material y funcional, sino que también impactan sobre el modo en que los actores desarrollan sus prácticas.

En esta oportunidad se propone la consideración de los procesos y prácticas sociales involucrados en la elaboración e implementación de dicha normativa a través del análisis de los procesos y ámbitos de mediación⁶ que se constituyen en la interrelación entre gestores y gestionados. Entendiendo a la normativa como resultado de procesos y prácticas sociales, y considerando que la misma no se produce de un día para otro, ni surge de ámbitos vacíos de determinaciones sociales, sino que en general su implementación se logra luego de atravesar determinados procesos en los cuales interviene una compleja red de actores sociales que, orientados por sus diversos intereses⁷, determinan las relaciones de fuerza que se presentan dentro de un campo estructurado de posiciones.

Esta visión permite establecer que en el campo⁸ de la normativa urbana de protección patrimonial, existe una configuración de relaciones de fuerza cuya particular dinámica se encuentra determinada por las permanentes interrelaciones (relaciones interactorales/relaciones de fuerza) que se establecen entre los diferentes tipos de actores sociales involucrados en la gestión (en los términos en los que se ha definido) del patrimonio cultural urbano.

Resulta entonces necesario establecer una nueva visión en la manera en que habitualmente se conceptualiza y comprende la gestión del patrimonio cultural urbano en las ciudades latinoamericanas. Proponiendo una perspectiva innovadora y diferencial sobre la particular temática de la normativa urbana considerada, que consiste fundamentalmente en enfocar la mirada en la interpretación de los procesos

5 Theodor ADORNO, “*Minima moralia: reflexiones de la vida dañada*” Taurus Madrid 1987 en Bauman, 2006:187

6 En el marco de la lógica que enmarca el presente análisis, se entiende que el ámbito burocrático que tiene a su cargo instituir la regulación urbana a través de la normativa, se constituye en un campo de mediación de intereses que, como toda institución social, no es estático y trasmuta su carácter en función de los cambios que acontecen en el contexto (local e internacional) y en la estructura de posiciones de los actores.

7 Es preciso aclarar que, “*La palabra interés, que he empleado varias veces, es también muy peligrosa porque puede evocar un utilitarismo que es el grado cero de la sociología. Una vez dicho esto, la sociología no puede prescindir del axioma de interés, comprendido como la inversión específica en lo que está en juego, que es a la vez condición y producto de la pertenencia a un campo*” (Bourdieu, 1976:141)

8 En uno de sus artículos el autor llama campo a “*...un espacio de juego, a un campo de relaciones objetivas entre los individuos o las instituciones que compiten por un juego idéntico...*” (Bourdieu, 1974:216); afirmando que un campo se construye definiendo aquello que está en juego y los intereses pertinentes de quienes hayan sido “*...construidos para entrar en el campo...*”. (Bourdieu, 1976:136)

y prácticas sociales que tienen lugar en el campo a partir del momento en el cual se percibe colectivamente -o por parte de uno o más de sus sectores constitutivos- la necesidad establecer una regulación sobre el patrimonio cultural urbano a través de la formulación de una normativa específica.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que una vez percibida la necesidad de una herramienta de regulación, se procede a definir aquellos objetos culturales sobre los cuales se aplicará la misma, constituyéndose así el *objeto de regulación*, pasando luego a la formulación de la *normativa específica*, proceso que de alguna manera culminará (si bien este puede ser considerado en realidad un inicio) en la institución formal de la autoridad de aplicación de dicha normativa. Institucionalización que marca el inicio de un interesante proceso social de disputa por la apropiación de la gestión, tanto del objeto como de la normativa.

Tiene lugar entonces una *lucha*⁹ que se presentará en distintos niveles, y que estará relacionada no sólo con la apropiación concreta y simbólica (a partir del proceso de legitimación social) por parte de los gestionados, sino que se presentará (a partir del proceso de institucionalización/autoridad instituyente) también en relación con la apropiación de su gestión, por parte de los gestores.

Tomando el caso de la Ciudad de Buenos Aires, y en particular la evolución del objeto cultural urbano que llegó a definirse como Casco Histórico, es posible analizar sintéticamente (en la medida en que lo permiten los alcances del presente trabajo) un proceso que se inició con el reconocimiento de su valor, a partir de lo cual se promovió su institucionalización a través de las diversas instancias que llevaron a la elaboración de los instrumentos normativos y el establecimiento del ámbito institucional para su gestión, cuyo proceso de legitimación y apropiación presenta interesantes paradojas y desafíos para la gestión futura.

En Buenos Aires, desde la formulación de los primeros instrumentos de planificación y regulación (inicios del SXX), existió un acuerdo básico sobre el reconocimiento de los lugares históricos emblemáticos, sobre los que existieron propuestas que abarcaban el amplio espectro que va desde su renovación (total o parcial) hasta su preservación.

Resulta posible establecer algunos hitos temporales marcados por algunos momentos principales en el devenir de un proceso que impulsó la constitución de este objeto singular de normativa.

Un primer momento puede estar definido como la instancia de construcción del patrimonio y la aparición de los primeros instrumentos. En este período (que se ubica entre fines del SXIX y principios del XX) puede mencionarse una ruptura con el modelo de ciudad colonial, relacionada con la intención de iniciar un proceso modernizador de la ciudad¹⁰ que resultó acompañado por la elaboración de un documento que se constituyó en el primer instrumento público de planeamiento.

Su realización estuvo a cargo de la Comisión de Estética Edilicia (1925)¹¹, los autores a cargo de su realización (grupo de expertos) consideraron que la ciudad resultaba merecedora de una arquitectura monumental que constituyera su patrimonio, especialmente mediante el diseño y ejecución de grandes edificios públicos, avenidas, parques, paseos y explanadas. Esta propuesta resultaba coherente con las ideas de

9 En términos de Pierre Bourdieu: "... *toda la gente comprometida con un campo tiene una cantidad de intereses fundamentales comunes, es decir, todo aquello que está vinculado con la existencia misma del campo; de allí que surja una complicidad objetiva que subyace en todos los antagonismos. (...) Los que participan en la lucha contribuyen a reproducir el juego, al contribuir de manera más o menos completa según los campos, a producir la creencia en el valor de lo que está en juego*" (Bourdieu, 1976:137)

10 Puede marcarse el inicio de ese proceso a partir de la ejecución de las obras emprendidas en oportunidad de celebrarse el primer centenario de la Revolución de Mayo en 1910, intento de plasmar en la ciudad el proyecto de las elites del SXIX, representadas en nuestro país por la denominada *Generación del '80*.

11 "Proyecto Orgánico para la Urbanización de Buenos Aires." Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. 1925

homogeneización del espacio y jerarquización de los lugares representativos de la autoridad. La Comisión elaboró entonces el proyecto adscribiendo a esa idea de modernización, con la intención de constituir ciudadanos bajo una imagen universalista y homogeneizante, resultando vital el diseño de espacios públicos para el proyecto cultural y educativo que procuraba “*construir al ciudadano*”. Implícitamente, su visión establecía que la futura ciudad debía ser entonces un lugar “*no contaminado por la historia*”; cuestión que se verificó a partir de la ruptura con el modelo de ciudad colonial, que se realizó en Buenos Aires a partir de este Plan, procurando la transformación de una Gran Aldea en una Metrópolis Moderna.

Sin embargo, a través del documento es posible advertir la relevancia que el Plan otorgaba al Área Central-Administrativa de la ciudad, pero sin desarrollar consideraciones especiales de preservación con respecto al valor histórico del llamado “*barrio tradicional*”. Resulta evidente que no se abordaba al sector partiendo de una valoración de su patrimonio histórico, sino que por el contrario, se lo consideraba como el área en donde se proponía realizar los grandes proyectos de intervención para la “*modernización*” de la ciudad. Pero, paradójicamente, sí se tuvo consideración por algunas características físicas que definen el carácter de la ciudad, ya que al momento de enunciar las principales ideas del proyecto se referían al “*respeto por la figura histórica de la ciudad*” en el sentido de valorizar la tradición de cuadrícula.

Resulta importante señalar que en esta instancia se pensaba, más que en valorizar el pasado, en construir y consolidar patrimonio para el futuro, fue el momento en que se proyectaron además de las grandes obras públicas, edificios y monumentos de calidad, que efectivamente constituyen hoy en día gran parte del patrimonio edilicio que protege la legislación actual.

Es posible afirmar en este sentido que este Plan cristalizó la ruptura con la ciudad colonial dando lugar a la construcción de un particular patrimonio edilicio que distingue al casco histórico de Buenos Aires con respecto al de otras ciudades latinoamericanas de tradición colonial hispana.

En el año 1944 se sanciona el primer documento ordenado de normativa urbana para la ciudad y entra en vigencia el Código de la Edificación¹², un documento en el cual no se definían zonas específicas relacionadas con el patrimonio o el área histórica, pero sí se enumeraban una serie de edificios “*de interés histórico*”, determinando que sería el Poder Ejecutivo quien interviniera con el fin de vigilar particularmente su modificación o demolición (por tratarse en general de edificios públicos). En este Código se observa sin embargo una continuidad de criterio sobre los lugares de la ciudad que merecen un tratamiento especial, que se reconocían como los sitios emblemáticos (Plaza Congreso, Plaza de Mayo, Plaza Lavalle, las diagonales y el área central histórica)¹³. Si bien resultaban regulados según los parámetros generales aplicados en toda la ciudad (usos, alturas, área, materiales), para la aprobación de las obras ejecutadas en edificios de interés histórico se establecía relación con la Comisión Nacional de Museos y Monumentos Históricos, que determinaría por escrito los procedimientos a seguir previa resolución de los permisos de obra en la tramitación de los expedientes (pero que no se constituía aún en una autoridad institucionalmente establecida de manera específica en el gobierno local).

Es importante señalar en este punto que el hecho de que el sector estuviera legislado por el Código de la Edificación (que regulaba pura y exclusivamente las construcciones en la parcela con un interés casi higienista de control de asoleamiento y ventilación de los ambientes, sin aportar una visión urbanística), dio lugar a una fuerte especulación inmobiliaria que se reflejó en la consolidación y densificación de toda la ciudad, y que impactó significativamente de la zona antigua que no había recibido hasta entonces

12 Hasta entonces existían antecedentes relacionados con los trabajos realizados por la Comisión de Estética Edilicia y el plano normativo del Reglamento General de Construcciones instrumento normativo que rigió en relación a la edificación en la Ciudad de Buenos Aires desde 1928 hasta 1944.

13 Cabe destacar que se reconocían sitios emblemáticos de la ciudad que luego resultarían coincidentes con los seleccionados con criterios posteriores, algunos de los cuales han sido retomados por distintas normas de protección histórica (APH) actualmente en vigencia.

ningún tratamiento especial de protección¹⁴.

Durante la década del '50, aunque continuaba vigente el Código de la Edificación, en la ciudad comenzaron a proyectarse planes de regulación más modernos con una ambición de "*ciudad perfecta*", y es en este contexto en el que surge la Organización del Plan Regulador (OPR), creada en 1958 dependiente de la Secretaría de Obras Públicas y Urbanismo; integrada por profesionales técnicos, jurídicos, económicos, sociológicos, etc., que retoman la cuestión de la relevancia del centro de la ciudad relacionándolo con la noción de capitalidad y la jerarquización de Buenos Aires.

De todas maneras, es importante señalar que su trabajo se lleva a cabo sobre una ciudad muy desarrollada y fuertemente consolidada.

Así como la Comisión de Estética Edilicia rescataba la trama de Buenos Aires como una potencialidad a aprovechar, los autores del Plan Regulador la consideran como algo obsoleto, proponiendo un proyecto de reestructuración, reordenamiento y redistribución, básicamente se procura el orden a través de una remodelación de la zona centro.

En la elaboración de dicho Plan predominó una visión de lo urbano en donde la disposición espacial de los objetos no dependía de las cualidades de los sujetos, sino que se proyectaba gráficamente su localización en un espacio abstracto y vacío, libre de seres humanos y de historia; un espacio social culturalmente indiferente e impersonal, pasible también de ser modelizado matemáticamente (de acuerdo con los paradigmas de planificación vigentes).

La relevancia de este instrumento se funda en que esta visión definiría los lineamientos del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

El primer Código de Planeamiento Urbano (1977), sería el primer instrumento de regulación urbana que contemplara específicamente la cuestión del patrimonio, a partir de una modificación introducida un par de años después de su puesta en vigencia.

En la versión original del Código se establecía la intervención de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo para la aprobación de obras en determinados edificios emblemáticos de la ciudad, expresando un espíritu de ordenamiento y control, que se formalizaría a fines de esa década a través de una normativa especial que pondría en vigencia un Distrito de Zonificación específico para el área.

Así, en el año 1979 se introdujo en el Código una modificación que establecía una consideración particular y una autoridad de aplicación.¹⁵

Resulta posible afirmar entonces que se constituyó así un particular *Objeto de Normativa*, promoviendo una entidad objetiva plausible de ser específicamente regulada, y la construcción de mecanismos legítimos de aplicación de la normativa.

A partir de ese momento puede afirmarse que se funda el *campo de lo histórico patrimonial* en términos de su gestión urbana.

De esta manera, la noción de patrimonio -que comenzó a definirse a partir de su proceso de institucionalización a escala internacional a inicios de la década de 1970-, encontraba su implementación en la Ciudad de Buenos Aires al finalizar la misma década.¹⁶

14 En la década del '40 se inició un importante crecimiento de la población de Buenos Aires debido principalmente a migraciones internas, este crecimiento demográfico no estuvo acompañado por una regulación urbanística. Situación que derivó en un importante aumento de la densidad fundamentalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires y también en el Casco Histórico. El Código de 1944 estuvo en vigencia hasta la aparición del Código de Planeamiento Urbano en 1977, lo que implicó un período sumamente extenso, en un momento de gran dinámica inmobiliaria, dejando una impronta muy fuerte en la ciudad (medianeras, tangentes, aprovechamiento máximo de la superficie edificable, etc.).

15 En esta circunstancia se dicta la norma que pone en vigencia el Distrito U24 Ordenanza Nº 34.956 30/5/79. La sanción de la misma responde a una demanda del Código de Planeamiento Urbano que establecía que el Consejo de Planificación Urbana "*programará y planificará la recuperación, restauración, saneamiento y salvaguardia de áreas conservables por razones estéticas o paisajísticas*". Apareciendo por primera vez estos términos, y alguien que "*se apropia*" de la gestión de la zona histórica, estableciéndose un antecedente fundamental para el desarrollo de su futura gestión.

16 Aunque cabe aclarar que al momento de implementarse dicha normativa especial, gran parte

Con la incorporación del Distrito U24 se define el carácter del área como *“ámbito de preservación y salvaguardia de valores arquitectónicos, históricos y culturales que constituyen testimonios de la creatividad edilicia desarrollada en las sucesivas etapas de la vida de nuestra ciudad, manteniendo y acentuando el clima existente”*. Se procedió entonces a la delimitación del sector, estableciéndose la preservación del paisaje edilicio, permitiendo únicamente nuevas construcciones que respeten su trama y tejido, regulando las alturas y anunciando premios y estímulos a la mejor restauración, restitución y puesta en valor de los edificios comprendidos en el área. Las principales características de esta ordenanza se refieren a la regulación del espacio público (paisaje, fachadas, publicidad) estableciendo su contralor por parte de la Comisión, conformando así un Organismo de Aplicación. Cabe señalar que durante los años que se mantuvo vigente esa normativa, se acusó a dicha gestión de producir cierto ‘congelamiento’ del área (voces que se alzaron especialmente desde el sector inmobiliario). Sin embargo, es importante señalar aquí que el casco histórico de Buenos Aires, no sufrió en ningún momento significativos procesos de degradación o abandono, como sí ha ocurrido en otras ciudades de la región.

Resulta interesante reflexionar en este punto acerca del rol de la normativa urbana de protección patrimonial, ya que en este caso puntual, la sensación dominante resultaba ser que la normativa se logró implementar cuando las intervenciones en el sector habían sido bastante numerosas y habían alterado su carácter. Pero puede pensarse que tal vez, paradójicamente, que a partir de la demora en la implementación de políticas de protección del patrimonio material, el centro histórico conservó su propia dinámica, manteniendo heterogeneidad de social de población y actividades. Cuestiones que de algún modo mantuvieron vivo a dicho sector urbano evitando su degradación o abandono.

El proceso de patrimonialización se inicia entonces con el reconocimiento del valor del patrimonio, que se formaliza a través de la concreción de un primer instrumento normativo y su organismo de aplicación, comienzan a institucionalizarse los actores que concretarán sus prácticas en el campo.

En este primer momento es posible identificar dos grupos principales de actores: por un lado quienes se posicionan en favor de la protección de los valores -especialmente desde la administración pública y la academia-, y por otra parte aquellos que, viendo amenazados sus intereses (centrados en la especulación inmobiliaria basada principalmente en el crecimiento y la densificación) ven acotados sus márgenes de ganancia por las restricciones al dominio impuestas por la normativa y que, estarían dispuestos a defender su capital y su renta.

Es posible afirmar que en esa primera instancia todavía no existía institucionalmente un ámbito específico de mediación en la lucha entre intereses privados y públicos: aún no se había creado formalmente el ámbito burocrático-administrativo en la estructura organizativa de la administración pública.

Años más tarde, con el advenimiento de la democracia, se produjo en el país una reestructuración general de los Organismos de Gobierno en 1983, y en el gobierno local en donde las funciones de la anterior Comisión fueron asumidas por el Consejo de Planificación Urbana.

En la medida en que el proceso de patrimonialización comienza a ser legitimado socialmente mediante representaciones y apropiaciones colectivas, se complejiza el escenario, no sólo por la evolución del instrumento normativo sino también a través de la aparición de nuevos actores. Estos nuevos actores se posicionan en relación con la defensa de los bienes patrimoniales desde organizaciones del más diverso carácter y en distintas escalas (instituciones específicamente dedicadas al patrimonio

del patrimonio histórico de ese particular sector ya había desaparecido, debido principalmente al proceso de renovación del stock edilicio y la construcción de algunas autopistas.

de la esfera local e internacional, organismos de crédito, agentes de la administración pública, académicos, entidades profesionales, corporaciones, propietarios, habitantes, usuarios, etc.).

La legitimidad que se comienza a construir desde el inicio del proceso de patrimonialización (1970 y 1980), estaría relacionada entre otras cosas, con la visión de los objetos culturales urbanos como patrimonio (en el sentido económico), cuyo valor estaría constituido principalmente por ser considerados bienes escasos y no reproducibles.

Esta nueva visión implicaría que aquellos actores que en un principio se posicionaban en contra de las restricciones al dominio ejercidas por la normativa -especialmente desde el sector privado-, comenzaron a percibir en estos instrumentos la posibilidad de la valorización económica de su propiedad, intentando así otro modo de especulación, que más tarde traería consecuencias en el proceso de transformación de esos sectores urbanos.

En los '90, el proyecto de reforma del Estado enmarcado en el modelo socioeconómico neoliberal imperante en la región, trajo aparejadas nuevas formas de gestión, entre las que se encontraba a nivel del gobierno local, la reestructuración del Organismo de Aplicación de la normativa y la aparición de nuevos programas (más orientados a la gestión), que contaron en algunos casos con el aporte de la experiencia de especialistas extranjeros (especialmente españoles) en la revitalización de Cascos Históricos que se habían iniciado en Europa y que se pretendían replicar en Latinoamérica.

A partir de la promoción de esas políticas de promoción (constituidas principalmente en un primer momento por programas de cooperación internacional y acompañadas por financiamiento internacional -con el consecuente endeudamiento-) se logra instalar fuertemente la cuestión de la valoración del patrimonio histórico en la agenda del gobierno local. Podría decirse, que a partir de este momento, pasa a instalarse fuertemente el *objeto patrimonial* en términos de la conformación institucional de una autoridad instituyente específica y paralelamente, la construcción social de sus representaciones colectivas legitimantes.

En el año 1992 se define el objeto "Áreas de Protección Histórica-APH" (Ordenanza N° 45.517) como una nueva clase de Distrito de Zonificación en el Código de Planeamiento Urbano. Constituyéndose en un tipo de distrito específico para la protección del patrimonio urbano (no sólo el área central histórica), y estableciendo que serían protegidos tanto los edificios históricos reconocidos, como determinados ámbitos que por sus valores arquitectónicos, simbólicos y ambientales poseyeran un alto significado patrimonial. Se creó entonces una unidad burocrático-administrativa que estaría encargada de la aplicación de la normativa a partir de la supervisión y aprobación de los proyectos (de la más diversa escala, desde obras nuevas hasta la instalación de publicidad) en los distritos patrimoniales¹⁷.

El Poder Ejecutivo sería el encargado de dictar las normas constitutivas tanto del Organismo de Aplicación como del Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales¹⁸, en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano.

Durante la década de 1990 con la profundización del modelo neoliberal se produjo un cambio de paradigma en el ejercicio de la regulación urbana. Fue una etapa signada por la aplicación de políticas de desregulación económica y reforma del Estado, que impactaron fuertemente en la administración pública y por lo tanto la institución

17 No puede dejar de mencionarse en este punto que dicha unidad no contaba con la potestad de contralor de las obras sobre las que debía pronunciarse.

18 Mediante la implementación de este mecanismo de participación se procuró establecer el compromiso e implicación de diversos actores institucionales concurrentes a dicha problemática, promoviendo que las decisiones se realicen de manera consensuada (multi-actoral). Un mecanismo que sería también reforzado por las audiencias públicas necesarias para la aprobación de las propuestas de catalogación de inmuebles.

burocrático-administrativa encargada de la gestión del patrimonio (aunque también en el ámbito privado). En el marco de un cambio de paradigma en la relación entre intereses públicos e intereses privados, tuvo lugar un constante y profundo proceso de deslegitimación del Estado.

Este proceso implicó inevitablemente la deslegitimación de la autoridad de aplicación de la normativa, enmarcada en una estructura burocrático-administrativa que se había complejizado hasta tal punto (a través de sucesivas modificaciones) que presentaba superposiciones de incumbencias de actuación entre áreas de distintos organismos,.

Durante este período se debilitaron sistemáticamente los ámbitos de la administración pública y sus agentes se volvieron más vulnerables, al ser menospreciados por ejercer su profesión en el empleo público (la estigmatización de ser “empleado público”) y subestimados por sus pares que ejercen la profesión de manera liberal.

Desde esta perspectiva, resulta posible identificar dos grupos sociales principales en la consideración y valoración de las normas urbanas como herramientas de gestión: por una parte pueden definirse en el primer grupo a aquellos quienes “creen” en la normativa y en que ésta se constituye como la herramienta más eficaz de regulación en la concreción física de la ciudad, la reconocen y la legitiman; y, por otra parte, puede identificarse a otro conjunto de actores que “no creen” en estos instrumentos, no los reconocen como legítimos y cuestionan su aplicación, llegando en algunos casos a demandar su modificación o a tomar la decisión de transgredirlos o ignorarlos en la medida de lo posible.

En tal sentido es interesante considerar que, si bien se trata de normativas con altos niveles de especificidad técnica, las consecuencias tanto de su aplicación como de su transgresión, implican altos niveles de impacto, que pueden ser percibidos y representados por el conjunto de la sociedad. Puede decirse que tienen alta *visibilidad social*.

En relación con las consecuencias de una gestión del patrimonio cultural urbano en el mencionado contexto político-económico-institucional, determinados sectores pueden resultar beneficiados por la debilidad de una gestión que no cuenta ni con los instrumentos de sanción ni con la legitimación social necesaria para impedir su transgresión. Sin embargo, como ya se ha señalado, la aplicación de esa normativa puede contener en sí misma el germen de la destrucción de los objetos que pretende proteger, ya que si se produce la *valorización* en los términos en que se ha planteado hasta ahora, una de sus consecuencias es que dichas intervenciones produzcan una profundización de la desigualdad y la exclusión, y paralelamente una descaracterización del patrimonio, a partir de una homogeneización tanto de sus componentes materiales como sociales.

Algunos indicios de estos procesos de expulsión de población (pseudo-gentrificación) han tenido lugar en casos puntuales de ciudades de Latinoamérica, aunque en acciones muy acotadas que todavía no han alcanzado escalas significativas de impacto (se interviene en algunas arterias puntuales pero la población desplazada permanece en las inmediaciones, sin perder el recurso que implica tal localización). En el caso particular de Buenos Aires, aún conviven en los sectores intervenidos una diversidad de tipos de usos y de población residente que permite entender que aún se está a tiempo para reflexionar y redireccionar la gestión de los objetos patrimoniales.

Muchas veces en este sentido, la dispersión y discontinuidad de las políticas, juega a favor de la persistencia de estos niveles de diversidad.

Consideraciones finales.

Considerando estas cuestiones resulta importante preguntarse ¿En qué condiciones resulta posible definir una gestión del patrimonio cultural en Latinoamérica, desde un pensamiento crítico?

La respuesta a esta cuestión excede los límites de este trabajo. Sin embargo, es posible proponer una reconceptualización de la gestión teniendo en cuenta la relación conflictiva entre gestores y gestionados, entendiendo que las herramientas para su implementación (normativas, programas y proyectos), deben necesariamente ser concebidas contemplando las prácticas sociales desarrolladas por los actores que intervienen en el campo desde sus distintos posicionamientos, y considerando al ámbito burocrático administrativo público donde se definen las políticas de gestión, como el espacio de mediación de sus intereses.

Dicha concepción requiere repensar las estrategias de gestión del patrimonio cultural urbano más allá de establecer los programas que se consideren adecuados para la preservación de su materialidad. Tal concepción implica necesariamente dejar de considerar a los “gestores” (especialistas, políticos y técnicos) como sujetos activos, y a los “gestionados” (materiales y sociales) como objetos pasivos, que sólo son convocados para intervenir en los procesos de elaboración de instrumentos de gestión a través de mecanismos de participación formales, mecanismos que muchas veces desconocen o no contemplan las relaciones sociales preexistentes en el campo.

Desde esta nueva lógica de abordaje, resulta oportuno reconceptualizar la temática entendiendo el campo de la gestión del patrimonio cultural urbano desde una perspectiva que contemple las percepciones y representaciones que los diversos actores poseen acerca del patrimonio (como aquello que es valorado no sólo desde la objetividad de su materialidad, sino también como la forma de valorar determinadas relaciones sociales), y las prácticas sociales que se establecen en su gestión. Indagando en sus percepciones y representaciones sobre el patrimonio, sobre la construcción de los instrumentos de regulación, sobre los otros actores, así como también sobre sí mismos y las interrelaciones que necesariamente se establecen con quienes realizan sus prácticas en el campo desde diversos posicionamientos.

Tal vez una de las claves para repensar la gestión del patrimonio cultural en el contexto de las ciudades latinoamericanas, se encuentre en reflexionar acerca de un enunciado de Adorno que afirma que “no consiste en la conservación del pasado, sino en la redención de las esperanzas del pasado” (Adorno, 1987:11)

Bibliografía

Theodor ADORNO y Max HORKHEIMER, *Dialéctica del Iluminismo* (Buenos Aires, Sudamericana, 1987).

Zygmunt BAUMAN, *Vida Líquida* (Barcelona. Paidós 2006)

Pierre BOURDIEU, “*Alta Costura y Alta Cultura*”. Conferencia presentada en Noroit, Arras. Noviembre de 1974, en *Sociología y Cultura* (México, Grijalbo, 2002)

--- “*Algunas Propiedades de los Campos*” Conferencia dictada en la Ecole Normale Supérieure. Noviembre de 1976, en *Sociología y Cultura* (México, Conaculta, 1990)

Richard SENNETT, *La cultura del nuevo capitalismo* (Barcelona, Anagrama, 2006)

Cecilia CABRERA, “*El Proceso Social de Construcción de un Área Patrimonial y su Gestión Pública. El Casco Histórico de Buenos Aires.*” en *Memorias de la II Conferencia Internacional sobre Conservación del Patrimonio Urbano y Edificio* (La Habana, Obras Editorial, Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba, 2005)

Cecilia CABRERA, *Los Procesos Sociales de Construcción de Instrumentos de Regulación Urbana para la Ciudad de Buenos Aires.* (Tesis de Maestría en proceso de evaluación, PROPUR-FADU-UBA 2010).

Mariano SCHEINSOHN y Cecilia CABRERA, “*Consideraciones sociológicas respecto al Patrimonio Urbano y la identidad en estructuras socio-urbanas desiguales: reflexiones en torno a los procesos de “patrimonialización” en el contexto de ciudades latinoamericanas “glocalizadas”: el caso de Buenos Aires.*” Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS. Universidad de Guadalajara, Jalisco México. Agosto 2007. Aprobada por el Comité Científico del evento.

Documentos Oficiales:

Comisión de Estética Edilicia, Intendencia Municipal; *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio.* (Buenos Aires, Talleres Peuser, 1925).

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; *Código de la Edificación 1944*

Organización del Plan Regulador; Municipalidad de Buenos Aires; *Descripción Sintética del Plan Regulador.* Buenos Aires. 1968

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; *Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.* Buenos Aires. 1977

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; *Código de Planeamiento Urbano Buenos Aires: Digesto Municipal.* Buenos Aires 1990

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; *Ley N° 449. Código de Planeamiento Urbano* Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°1044. Buenos Aires 2000