

## INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE CIUDADES HISTÓRICAS. Una aproximación a su definición.

Alfredo L. Conti -alconti@speedy.com.ar-

### Resumen

*El seguimiento del estado de conservación de ciudades, centros o barrios históricos resulta una tarea que pocas veces se encara de manera continua y sistemática. A la vez, no resulta evidente que se apliquen métodos o indicadores que permitan, de una manera objetiva y comparable, arribar a diagnósticos de situación para la evaluación del estado en un momento determinado y de los cambios desarrollados en el tiempo. El reciente Informe Periódico sobre la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe reveló que la mayoría de sitios urbanos inscritos en la Lista carece de seguimiento sistemático. La definición de indicadores para evaluar el estado de ciudades y áreas urbanas apareció como una necesidad fundamental a resolver a corto plazo. El propósito de este artículo consiste en presentar el estado de la cuestión a nivel teórico, confrontarlo con la realidad en el ámbito latinoamericano y exponer un esquema preliminar de posibles indicadores.*

Palabras clave: Ciudades históricas - patrimonio urbano - gestión - seguimiento - indicadores

### INTRODUCCIÓN

El seguimiento del estado de conservación de ciudades, centros o áreas urbanas históricas resulta una tarea ineludible que pocas veces se encara de manera continua y sistemática. Si bien se acepta que el seguimiento debe constituir una acción permanente como parte de la gestión de los sitios, no resulta evidente que se apliquen métodos o indicadores que permitan, de una manera objetiva y comparable, arribar a diagnósticos de situación para la evaluación del estado en un momento determinado y de los cambios desarrollados en el tiempo.

Los centros o áreas urbanas históricas resultan una categoría patrimonial particularmente vulnerable. Se trata de sistemas complejos, constituidos por componentes y relaciones de naturaleza diversa, que se encuentran sometidos a un proceso de mutación permanente. Esto es válido si se tiene en cuenta que la ciudad es el marco de vida de una comunidad que no es estática sino que cambia en el tiempo, por lo cual es lógico que su contenedor deba adaptarse a tales procesos de cambio. La clave reside en definir los límites aceptables de cambio, de modo que la ciudad pueda cumplir su función primordial conservando los rasgos que le otorgan su particular carácter y, en algunas circunstancias, el rango de patrimonio cultural.

La identificación y aplicación de indicadores para el seguimiento del estado de conservación aparece entonces como una de las falencias más notorias entre los instrumentos de gestión, lo que ha generado acciones a favor de intensificar la labor en pos de su definición. Esta carencia se hace notoria ante la necesidad de evaluar ciudades y áreas urbanas históricas y, particular-

mente, los casos de sitios Patrimonio Mundial, donde la gestión debe garantizar la persistencia de los valores excepcionales por los que el bien fue inscrito en la Lista de UNESCO.

En lo que concierne a la escala urbana como categoría patrimonial (ciudades, centros o barrios históricos) resulta evidente que los indicadores deben contemplar varios aspectos: ambientales, territoriales, urbanos, arquitectónicos, sociales y económicos, lo cual requiere de una tarea interdisciplinaria. El propósito de este trabajo es sintetizar el estado de la cuestión, abordando particularmente una familia de indicadores, aquellos vinculados a aspectos urbanos y arquitectónicos, verificar la realidad en lo que concierne a seguimiento en el ámbito latinoamericano y, finalmente, plantear un esquema preliminar de posibles indicadores.

### ALGUNOS ANTECEDENTES TEÓRICOS

La toma de conciencia acerca de la carencia o falta de aplicación de indicadores para el seguimiento promovió, desde fines de la década de 1990, que se realizaran algunas reuniones de expertos referidas al tema, por lo general promovidas por el Centro del Patrimonio Mundial de UNESCO. Resulta de particular interés la realizada en Colonia del Sacramento en 1998, dado que se centró en el análisis de casos iberoamericanos.

De esa reunión surgió un documento, el Acta de Colonia de Sacramento, en el que, a partir del reconocimiento de una serie de valores presentes en las ciudades históricas, se identificó un conjunto de indicadores agrupados en familias temáticas que cubren los aspectos territoria-

les, urbanos, arquitectónicos, ambientales/paisajísticos, sociales, culturales e históricos. Entre los correspondientes a aspectos urbanos arquitectónicos sobresalen los siguientes:

- Existencia de planes y acciones de protección y recuperación.
- Permanencia de tipologías constructivas y espaciales.
- Presencia e integración de la arquitectura contemporánea.
- Permanencia del ecosistema y formas de vinculación entre paisaje natural y paisaje cultural.
- Pertinencia y compatibilidad de los usos.
- Accesibilidad: nivel de cobertura de los sistemas de comunicaciones y transporte.
- Efectividad en la aplicación de la normativa de protección.
- Existencia de órganos de aplicación de las normas e instrumentos técnicos y administrativos.
- Variaciones en el régimen de propiedad y de valor del suelo.
- Impacto de las actividades económicas sobre el patrimonio cultural: empleo, turismo, capacitación, comercialización, modos de producción, etc.
- Impacto de la economía informal sobre la recuperación de áreas patrimoniales.
- Modalidades de participación y organización de la población para coadyuvar en acciones de preservación del patrimonio.
- Grado de compromiso con el patrimonio cultural. Afianzamiento de la identidad.

La reunión realizada un año más tarde en las ciudades españolas de Úbeda y Baeza reconoció que los indicadores establecidos en Colonia cuentan con un grado de generalidad saludable, pero que su aplicación requiere de una precisión mayor y de la revisión de determinados parámetros, para lo cual se recomendó que se realizaran estudios más precisos. En lo que concierne a aspectos urbanos y arquitectónicos, se proponía entonces una serie de indicadores ya presentes en el documento del año anterior:

- Existencia de planes y acciones de protección y recuperación.
- Permanencia de tipologías constructivas y espaciales.
- Calidad de integración de la arquitectura contemporánea.
- Compatibilidad de los nuevos usos con las tipologías arquitectónicas.
- Efectividad en la aplicación de la normativa de protección.

Tal marco puede considerarse apto para su aplicación en diferentes contextos sociales y cul-

turales, ya que tiende a la descripción de aspectos generales y básicos vinculados a la gestión y al estado de conservación de los sitios. Es posible, sin embargo, que en algunos casos sea necesario, a partir de la enunciación de los indicadores, precisar el modo de aplicación de los mismos, ya que pueden surgir diferencias según su carácter sea de carácter cuantitativo o cualitativo. Los primeros parecen plantear menos problemas de interpretación, ya que se trata de datos precisos, en ocasiones traducibles en cifras, lo que facilita la posibilidad de comparación, ya sea con otros casos o bien en dos momentos diferentes referidos a la misma ciudad o sector que se esté analizando. Los cualitativos, en cambio, podrían presentar algunos problemas de aplicación en la medida que requieran interpretación o que se presten para modos diversos de presentar la información.

#### LA SITUACIÓN EN IBERO AMÉRICA

El Informe Periódico sobre la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe, presentado en la 28ª Sesión del Comité del Patrimonio Mundial (Suzhou, China, 2004), revela datos interesantes, y en algunos aspectos preocupantes, acerca de los procesos de seguimiento en ciudades Patrimonio Mundial en la región.

En el formato para la Sección II de los Informes Periódicos, referida al estado de los sitios Patrimonio Mundial, se incluyen preguntas concernientes al seguimiento, entre las que cabe destacar si existe un sistema formal en aplicación, si existen indicadores o bien cuáles se prevén para su uso futuro. Los informes presentados acerca del estado de ciudades y centros históricos Patrimonio Mundial ascienden a veintiuno (1). En tres casos las preguntas mencionadas no fueron respondidas, en tanto que en los dieciocho restantes, los resultados son los siguientes: acerca de si existe un sistema formal de seguimiento, tres respondieron que sí y quince que no, y sobre si existen indicadores para el seguimiento, siete respondieron afirmativamente en tanto que once negativamente.

Si bien existen variadas posibilidades de cruzar e interpretar esta información, el dato más relevante es que sólo tres casos sobre dieciocho (16,66 %) informan acerca de la existencia de un sistema formal de seguimiento. Del total de informes referidos a bienes inscritos, el 41% declaró poseer tales sistemas, índice frente al cual las ciudades históricas se encuentran claramente por debajo. Si vinculamos esta relación con el hecho que ciudades y centros históricos

resultan la categoría más significativa, en términos cuantitativos, de la región en la Lista del Patrimonio Mundial, se advierte una clara deficiencia en términos de gestión.

En cuanto al cruce entre las dos preguntas mencionadas, han aparecido resultados paradójicos, puesto que se dan casos en los que se afirma que existe un sistema formal de seguimiento pero, simultáneamente, que no existen indicadores, o el caso inverso, se declara poseer indicadores pero no sistemas de seguimiento. En lo concerniente a aspectos cualitativos apareció una notable variedad de información, aunque cabe consignar que existe una cierta vaguedad respecto al concepto de indicadores, ya que en algunos casos se confunde con métodos o modos de gestión. Cabe destacar, asimismo, que la nómina de indicadores elaborada en Colonia del Sacramento es mencionada sólo en un caso, la ciudad cubana de Trinidad, en calidad de indicadores previstos para el futuro, ya que al momento del Informe se declara que no existe un sistema formal de seguimiento.

De los informes surge que no existe una cabal comprensión de la importancia del seguimiento de los bienes inscritos y que falta profundizar en métodos y uso de indicadores confiables y verificables. Esta divergencia entre los avances en el campo de la teoría, reseñados en la primera sección de este artículo, y la realidad puesta de manifiesto en los informes presentados por los países de la región puede deberse a varias razones. A los problemas generales que pueden existir en la gestión de los sitios cabría agregar, a modo de hipótesis, que los avances verificados en el campo teórico, fundamentalmente los surgidos de trabajos de investigación y de reuniones de expertos, no tienen la suficiente difusión, sobre todo en el ámbito de los tomadores de decisiones y de los administradores de los sitios o bien que los mismos, en el caso de ser conocidos, no son incorporados en los esquemas metodológicos o prácticos de la gestión.

#### **HACIA LA DEFINICIÓN DE INDICADORES**

Las notas explicativas elaboradas por el Centro del Patrimonio Mundial para la elaboración de informes periódicos establecen que si no se identificaron indicadores en el momento de la inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial, se debería hacer en el momento de un primer informe, ocasión que constituye a la vez una oportunidad para evaluar la validez de los indicadores utilizados con anterioridad o bien para revisarlos si fuera necesario.

Respecto a posibles métodos para la defini-

ción de indicadores, Lluís Bonet (2004) afirma, refiriéndose a aquellos de carácter cultural, que parece imposible crear un sistema de indicadores de validez planetaria. Según el esquema metodológico propuesto por el autor, se debería circunscribir el análisis comparado a *“regiones culturalmente más o menos homogéneas y con capacidad económica y funcional de elaborar sistemas analíticos e indicadores de evaluación comunes”*. Bonet propone arribar a la definición y selección de indicadores como resultado de un proceso que comienza por el reconocimiento de la realidad cultural, ya que *“... en teoría, la definición de un indicador o ratio de evaluación está al servicio de la finalidad que se quiere estudiar”*.

En tal marco conceptual es evidente que, en los casos de ciudades, centros o áreas urbanas patrimoniales, se debe garantizar, en el proceso de su natural evolución y desarrollo, la persistencia de los valores que hacen de ellos sitios excepcionales, a la vez que mantener la vida intrínseca de la ciudad en su carácter de contenedor de una sociedad dinámica en el tiempo.

Sobre la base del trabajo ya realizado y a partir de información suministrada por los Estados Partes de la región en sus informes periódicos, hemos procedido a un ordenamiento y sistematización de posibles indicadores, que, a modo de conclusión, proponemos como un paso adelante en la tarea. Dado que el trabajo está orientado particularmente a indicadores vinculados con cuestiones urbanísticas y arquitectónicas, se han agrupado en los correspondientes al espacio público, al tejido urbano y a los edificios. A este esquema se han agregado algunos posibles indicadores referidos a gestión y participación, como componentes ineludibles de la tarea administrativa en relación con el patrimonio.

Referidos al espacio público: En este caso se trata de una descripción del estado de los espacios abiertos de uso público (vías de circulación, espacios verdes, espacios cívicos, etc.). Los indicadores propuestos son los siguientes:

- Estado general del espacio público: obras realizadas, inversiones.
- Ornamentación y mobiliario urbano: características, tipo, estado general, incidencia en la imagen urbana.
- Redes de servicio público: estado de las redes, obras realizadas, inversiones.
- Tránsito de vehículos: aumento del tránsito, áreas para estacionamiento.
- Publicidad y señalización: impacto sobre la calidad de la imagen urbana.
- Usos compatibles y no compatibles del espacio público, niveles de degradación.

- Impacto del turismo en el espacio público.

Referidos a tejido urbano y patrimonio arquitectónico: Se trata de describir las condiciones de la masa edificada del área de estudio, teniendo en cuenta tanto aspectos específicamente arquitectónicos como condiciones de uso. Se proponen los siguientes indicadores:

- Transformaciones en el tejido urbano: tipos, impacto sobre los valores del sitio.
- Lotes vacantes: cantidad, localización, modos de ocupación.
- Número de viviendas y de habitantes.
- Estado general del patrimonio edilicio: grados de conservación, número y tipos de intervenciones de recuperación, usos compatibles y no compatibles, cambios de usos.
- Inserción e integración de arquitectura contemporánea.
- Impacto del turismo en el patrimonio edilicio. Adaptación de edificios para usos turísticos.

Referidos a gestión y participación: Este grupo de indicadores hace referencia a aspectos generales de la gestión, a través de la constatación de la existencia y efectividad de instrumentos jurídicos y administrativos, como de los modos y niveles de participación por parte de la comunidad involucrada. Los indicadores que se proponen son:

- Existencia y aplicación de planes y normas de conservación de patrimonio.

- Estructura administrativa para la planeación y la conservación del patrimonio.

- Identificación de riesgos reales o potenciales que podrían afectar al patrimonio.
- Planes de prevención contra riesgos.
- Revisión y actualización de planes generales y particulares de conservación.
- Modos de organización y participación de la comunidad.

El esquema presentado no es más que una contribución basada en la recopilación y ordenamiento de antecedentes, tanto de reuniones de expertos como de experiencias concretas de ciudades iberoamericanas. Introduce lo que se podría considerar temas fundamentales para el seguimiento, teniendo en cuenta tanto el estado de conservación de los sitios como la gestión de los mismos, lo cual implica la necesidad, en algunos casos, de una mayor especificación en cuanto al tipo de información requerida. Por otra parte, queda claro que la fuente de información básica para la obtención de la información son las instancias gubernamentales en el ámbito local, lo que podrá complementarse, según el tema específico de que se trate, con la información obtenida en campo. La profundización en la investigación y, sobre todo, la práctica en la aplicación de estos sistemas de indicadores serán el instrumento para su validación y eventuales ajustes, lo cual permitirá arribar a la posibilidad de un seguimiento sistemático y continuo de nuestras ciudades y centros históricos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., 1999: *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de Ciudades Históricas*. Sevilla, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.
- ALCANTARA Rebeca, 2000: *Standards in preventive conservation, meanings and applications*. Rome, ICCROM.
- BONET I AGUSTI Lluís, 2004: *Reflexiones a propósito de indicadores y estadísticas culturales*. **Boletín GC**, Gestión Cultural 7, abril de 2004. <http://gestioncultural.org>
- CARRION Fernando (Editor), 2000: *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito, FLACSO Ecuador.
- Centro del Patrimonio Mundial (UNESCO), Consejería de Cultura (Junta de Andalucía), 1999: *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de ciudades históricas*. Primer documento de trabajo. Inédito.
- LOPEZ MORALES Francisco Javier, 2003: *Los indicadores y el estado de conservación de los bienes culturales en México*. Seminario Internacional de Indicadores Culturales: su contribución al estudio de la economía y la cultura. <http://sic.conaculta.gob.mx/ponenc>

- UNESCO, Comité del Patrimonio Mundial, 2005: *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*.

- VAN HOOFF Herman (Coordinador), 2004: *El Estado del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe. Informe Periódico 2004*. Versión resumida. Montevideo, Oficina UNESCO en Montevideo.

## NOTA

1- La Sección II del Informe Periódico, referida al estado de los sitios, se debía presentar para bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial hasta 1995. Las ciudades y centros históricos sobre los que se presentó el informe son: Antigua Guatemala, Brasilia, Cartagena, Colonia del Sacramento, Coro, Guanajuato, La Habana, México, Morelia, Oaxaca, Olinda, Ouro Preto, Potosí, Puebla, Quito, Salvador, Santa Cruz de Mompox, Santo Domingo, Sucre, Trinidad y Zacatecas.