

RETOS DE GOBERNANZA PARA LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS EN ÁREAS METROPOLITANAS: UNA MIRADA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL CASO DE BOGOTÁ, GUADALAJARA DE BUGA Y VILLA DE LEYVA

Jairo Santander

Cider, Universidad de los Andes

RESUMEN

Los centros históricos son una parte esencial de la identidad de una urbe, y como componentes del patrimonio cultural nos dan sentido como sociedad, facilitando la interacción e integración social, claves para el desarrollo territorial. Pero los retos que existen tanto en política pública como en gobernanza del territorio para su conservación son enormes, complejos y significativos. El objetivo de la investigación se centra en identificar los principales retos que en materia de gobernanza metropolitana tiene la conservación y protección de los centros históricos y establecer cuáles son los mejores instrumentos de planeación para su superación. Para ello se realiza un estudio comparado en tres ciudades de Colombia. El trabajo identifica varios retos de gobernanza: la débil institucionalización de los instrumentos de planeación, la fragilidad de las interacciones de los principales actores del territorio, la poca promoción de los esfuerzos endógenos de los habitantes, la debilidad organizacional de las entidades responsables y la exclusión de actores relevantes, entre otros. Para su superación se recomienda una revaloración de los centros históricos, en donde, además de su valor cultural, sean asociados con otros valores y funcionalidades relevantes.

Palabras Clave. Centros históricos, gobernanza, patrimonio cultural, políticas culturales.

INTRODUCCIÓN

El patrimonio cultural juega un rol preponderante en el desarrollo de un país, poniendo en función del desarrollo presente de los territorios los legados del pasado, ayudando, así, en la constitución de identidad de los hábitats urbanos y fomentando los sentidos de pertenencia.

Los centros históricos son un excelente ejemplo de este rico patrimonio cultural y de los retos que su protección y conservación implican para el Estado, dado los enormes desafíos que, en muchos casos, amenazan su conservación. Las nuevas dinámicas sociales, económicas y culturales en las ciudades han traído nuevos desafíos de gobierno, que se suman a los que existentes por la escases de recursos para la inversión cultural, la poca capacidad y experticia de las administraciones locales para poder actuar en defensa del patrimonio, la desarticulación de las entidades y el desapego ciudadano.

De ahí que los retos en cuanto política pública y gobernanza para su protección son enormes. Lograr la coordinación de los actores en el territorio y los recursos que se requieren cada vez es más difícil. Poder transmitir el valor de este patrimonio a la ciudadanía, para su apropiación encuentra amplios

obstáculos, dificultando su articulación y agencia en procura de su protección. Al igual hay importantes dificultades en la articulación de los instrumentos de planeación urbana, lo que limita la capacidad de gobierno de las distintas administraciones locales.

De esta forma, mejorar la gobernanza de las políticas que se implementen para la protección de los centros históricos y su adecuada articulación con los procesos de desarrollo de las ciudades se hace relevante. Esto pasa por lograr mecanismos que permitan una mayor articulación de acciones y recursos de todos los actores sociales y de gobierno que pueden incidir en la protección y mejor aprovechamiento de este tipo de bienes. Y aunque esto parezca una ruta obvia, lo cierto es que, en el caso colombiano, la apatía de los distintos actores y una inadecuada comprensión que tienen del rol fundamental que juegan los centros históricos en los procesos de desarrollo a nivel local, dificulta la tarea. Por ello se ve que los mismos actores que deberían participar de su protección, promueven transformaciones radicales de dichos espacios en procura de lo que, ellos consideran, son usos más rentables y en detrimento del valor cultural que tienen para la ciudad.

Es por esto que el presente trabajo tiene como propósito identificar cuáles son las principales problemáticas y retos que en materia de gobierno y gobernanza pueden existir para la conservación y protección de los bienes de interés cultural en los centros históricos para el caso Colombiano. Esto analizado en el marco de la implementación de la política pública Política para la Gestión, Protección y Salvaguardia del Patrimonio Cultural y en específico, en lo contemplado en el Conpes 3658 que contiene los lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia.

Para ello, la investigación, patrocinada por la OEI y la Procuraduría General de la Nación, se concentró en diagnosticar las principales problemáticas y retos que en materia de política pública enfrentaban los bienes de interés cultural en tres ciudades y municipios de Colombia, Bogotá, Villa de Leyva y Guadalajara de Buga. Con estos casos se pretendió elaborar un estudio comparado en donde la selección fue definida por la riqueza patrimonial de su centro histórico y las diferencias que presentaban en cuanto el escenario de gobierno y disponibilidad de recursos para la conservación patrimonial. Bajo esos criterios, Bogotá es seleccionada por su gran autonomía, disponibilidad de recursos y una robusta planeación. Mientras que Guadalajara de Buga es seleccionada por ser un municipio de autonomía y recursos intermedios, pero con procesos avanzados de planeación urbana de estos espacios. Por último, Villa de Leyva hace parte de la selección por ser un municipio pequeño, que cuenta con una baja capacidad de generar recursos propios y pocos avances en la planeación de su conservación.

La presente ponencia consigna los principales hallazgos encontrados, después del trabajo de campo que incluyó entrevistas semiestructuras y grupos focales con los principales actores del escenario de gobierno de la política. A partir de ahí, el documento realiza una serie de recomendaciones de política, con los que se pretende brindar un insumo que pueda ser usado por las distintas autoridades competentes para mejorar el escenario de gobierno para la protección y conservación del patrimonio cultural de la nación.

Lineamientos de Política e instrumentos de planeación para la Recuperación de los Centros Históricos de Colombia

La protección de los Centros Históricos hace parte de una gran estrategia nacional para conservación y protección del patrimonio cultural, contenida en la Política para la Gestión, Protección y Salvaguardia del Patrimonio Cultural (Ministerio de Cultura, 2010). La política identifica los retos que en la materia debe asumir el Estado colombiano, en cabeza del Ministerio de Cultura y en función del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural. El objetivo de la política es “lograr la apropiación del patrimonio

cultural por parte de la ciudadanía y de todos los demás actores del Sistema Nacional del Patrimonio Cultural” (Mincultura, 2010, 235p); y plantea las líneas estratégicas de acción compuestas por estrategias y actividades específicas a corto, mediano y largo plazo en: (i) conocimiento y valoración, (ii) formación y divulgación, (iii) Conservación, salvaguardia, recuperación y sostenibilidad y (iv) fortalecimiento institucional (Mincultura, 2010).

Dentro de la línea de acción de la Conservación, Salvaguardia, Recuperación y Sostenibilidad, se encuentra el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos, el cual, en el 2010, es instrumentalizado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a través del documento Conpes 3658 con el cual definía los lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos en Colombia. Con este, pretendía dar una orientación de política a los municipios y entidades del orden central para facilitar su articulación y actuación en procura de la recuperación, conservación y aprovechamiento del patrimonio cultural de los centros históricos del país. La finalidad del Conpes era que los centros históricos recobraran su dinamismo urbano, cualidades físicas y se constituyeran como punto de encuentro, convivencia e inclusión social, y en elemento estratégico para el desarrollo de las ciudades (DNP, 2010). Por eso se contemplaban instrumentos que permitieran un uso activo del patrimonio cultural de los centros históricos en términos de uso residencial, cultural y comercial (DNP, 2010). En la ilustración 1 se observa la estrategia de política planteada por el Conpes 3658.

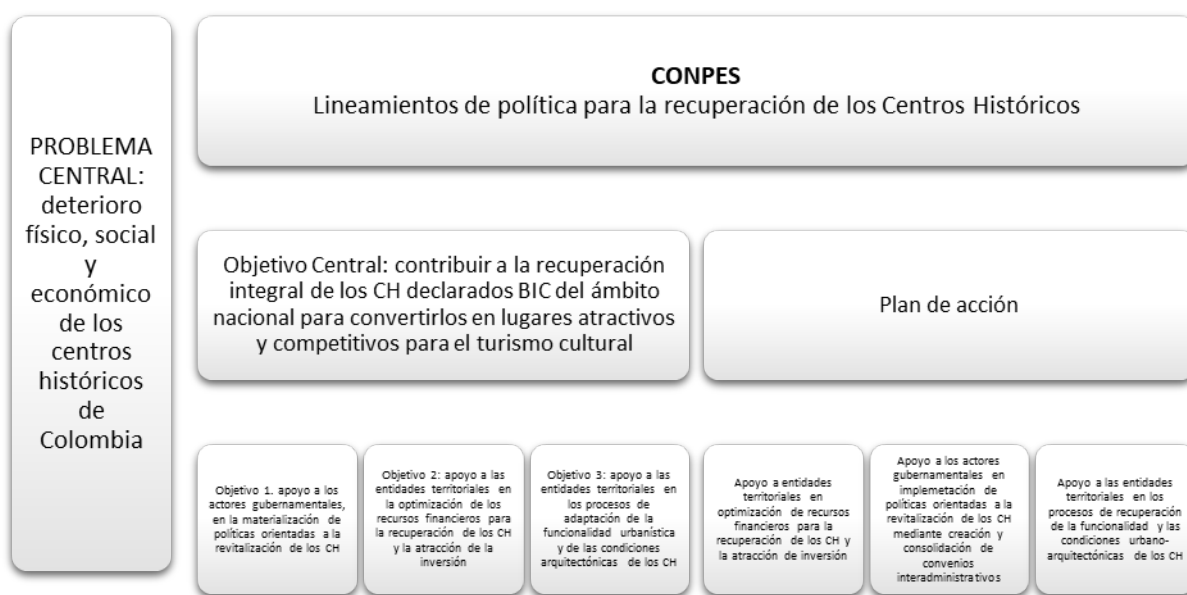


Ilustración 1 Conpes 3658 de 2010. DNP.

El Conpes 3658 reitera la importancia de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) como herramienta por excelencia de planeación y gestión para preservar los bienes de interés cultural. Con estos se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo” (Ministerio de Cultura, 2011).

Instrumentos de política implementados

En los distintos casos de estudio, la planeación e implementación de las políticas para la protección de los bienes de interés cultural asociados a centros históricos se encontraban en distintas fases de maduración y conformaban estructuras de gobierno particulares. En la siguiente tabla se hace una breve descripción de la situación en cada uno de los casos estudiados (Bogotá, Villa de Leyva y Guadalajara de Buga).

Tabla 1 Principales instrumentos de planeación y política para la protección y conservación de centros históricos en

Ciudad	Principal instrumento de política	Objetivos	Líneas de Acción
Bogotá	Plan de Revitalización del Centro Tradicional de Bogotá – PRCT	Preservar la calidad del espacio urbano mejorando su utilización productiva y sostenible, promoviendo la diversidad social y funcional	E01. Fortalecimiento de recursos endógenos y culturales como factor de Desarrollo Local E02. Recuperación Habitacional Integral. E03. Renaturalización y Mejoramiento de las condiciones ambientales. E04. Integración Espacial y Movilidad sostenible. E05. Recuperación y Conservación del Patrimonio Cultural. E06. Normatividad y Reglamentación en función del conjunto urbano patrimonial.
Guadalajara de Buga	Plan Especial de Manejo y Protección del Sector Antiguo de Guadalajara de Buga, Resolución 0304 de 2010, MinCultura.	Responder a los riesgos que amenazan la integridad del bien y definir las actuaciones de ordenamiento y gestión en el corto, mediano y largo plazo, con lo que se logre la conservación del patrimonio cultural del Sector antiguo y su zona de influencia, la revitalización urbana integral y la sostenibilidad en el tiempo de los valores estéticos, históricos y simbólicos que soportan su declaratoria como BIC del ámbito nacional.	E01. Articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial, el PEMP y los Planes de desarrollo Municipales, E02. Creación de un Consejo Municipal de Patrimonio desde 2014, E03. Mantenimiento de las estructuras arqueológicas. E04. Proyectos de movilidad tanto peatonal como vehicular y control de ventas ambulantes. E05. Manejo de residuos sólidos, aguas residuales y potable. E06. Planes de divulgación y de fomento a la cultura ciudadana.
Villa de Leyva	PEMP-Centro Histórico de Villa de Leyva	Generar los instrumentos y el fortalecimiento institucional - Mejorar condiciones ambientales, de movilidad y disfrute del patrimonio cultural del CH como un derecho a todos - Promover la sensibilidad hacia los valores culturales del Centro Histórico entre residentes y visitantes para asegurar una cultura ciudadana de la valoración, conservación y apropiación de los bienes patrimoniales - Desarrollar el programa de comunicación pública para formar, informar y hacer partícipes a los actores locales.	E01. Territorio Patrimonial; E02. Cultura Ciudadana; E03. Comunicación Cultural

Bogotá, Villa de Leyva y Guadalajara de Buga.

RETOS DE GOBERNANZA EN LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

El documento Conpes 3658 presenta un diagnóstico sobre la problemática de los centros históricos en el país, e identifica como problema central su deterioro físico, social y económico. Alrededor del problema central detecta problemáticas específicas que giran en torno a tres ejes:

- Eje institucional: no existe una estructura institucional definida que aborde los procesos de recuperación del centro histórico, a excepción de algunas ciudades que cuentan con entidades que, sin embargo, sus competencias no son exclusivas para los Centros Históricos.
- Eje socioeconómico y financiero: existen dificultades para vincular al sector privado en la recuperación de los CH, debido a graves problemas de movilidad, inseguridad y deterioro que se presentan en dichos sectores; de la misma forma existen dificultades de los propietarios de inmuebles para acceder a subsidios y/o créditos destinados al mejoramiento de vivienda

- Eje urbano-arquitectónico: disminución de uso residencial y aumento de usos terciarios, impacto en zonas de influencia que deterioran y agravan los problemas de accesibilidad; obsolescencia de edificaciones e infraestructuras.

A partir del trabajo de campo en cada uno de los casos de estudio (Bogotá, Villa de Leyva y Guadalajara de Buga), se pudieron identificar factores comunes, asociados a dichos ejes, que plantean retos importantes a la gobernanza requerida para la protección de bienes de interés cultural de los centros históricos: i. limitado uso de instrumentos de planificación; ii. La pérdida de valor social de los centros históricos; iii. La exclusión de actores relevantes; iv. La falta de una cultura de gestión pública sobre el tema y v. La débil articulación de las estrategias de conservación con políticas e instrumentos de ordenamiento territorial, incluyendo la planeación ambiental.

Inexistente o débil implementación de los instrumentos de planeación

Una de las principales dificultades identificada en los tres casos es que los instrumentos de planeación existentes para apoyar la política de protección de centros históricos, principalmente los PEMP, no son usados o no son implementados con la suficiente fuerza para que funcionen en la configuración de estructuras de gobierno que den vida a escenarios de gobernanza estables para la articulación de los distintos actores en la protección y mejor aprovechamiento de los centros históricos.

Comenzando, para dar robustez a la estructura de gobierno, los PEMP permiten su articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios. Sin embargo, en los tres casos se observó que esto no se realiza. Bogotá no contaba con un PEMP y en los otros dos casos tanto el PEMP como los POT estaban en procesos de actualización o aprobación, por lo que no estaban siendo empleados.

Lo anterior deriva en retos importantes en la gobernanza requerida para el cumplimiento de los objetivos de protección. El primero, inadecuados procesos de articulación gubernamental, tanto internos, en las administraciones; verticales, con los departamentos y la nación; y horizontales, con los actores privados y la ciudadanía. El segundo, dificulta la obtención de recursos de financiamiento de los proyectos de recuperación. Y el tercero, impide la consolidación de una cultura de gestión de mediano y largo plazo en los municipios para la protección de los BIC, al no permitir que cuenten con una hoja de ruta.

En las visitas de campo se observó que, ante la ausencia de un PEMP, la articulación de las Entidades queda sujeta a la voluntad política de los actores, dándose casos donde esta es ausente y, por ende, se daba poca o nula articulación. Tal fue el caso de Villa de Leyva, donde el municipio no podía contar con el apoyo de la Gobernación o la Nación para el financiamiento de proyectos de recuperación dado que la norma exige la presencia de PEMP vigente para iniciar la articulación. Situación contraria vivió Guadalajara de Buga, donde el PEMP facilitó la consecución de recursos y apoyo desde el orden nacional.

Al igual la ausencia de PEMP es un limitante importante para facilitar la interacción horizontal con actores privados y comunidades en el mediano y largo plazo. Ante la incertidumbre, los actores se resisten a la cooperación, lo que se refleja en la resistencia de los propietarios, la poca claridad que tienen sobre el valor patrimonial del Bien y en la baja participación ciudadana en los procesos de protección y conservación. Esta situación fue más evidente en los dos casos donde el PEMP no había sido implementado, Bogotá y Villa de Leyva.

Ausencia de estrategias de apropiación social del patrimonio

La mayoría de las estrategias de conservación y protección de Centros Históricos, incluyendo la política nacional, consignada en el CONPES 3658, están excesivamente centradas en su carácter eminentemente patrimonial y cultural (Gaviria, 2016). Esto minimiza la comprensión pública del potencial que puede tener los centros históricos en el desarrollo territorial como base de la identidad del territorio y el punto de convergencia de múltiples actividades sinérgicas tanto económicas como sociales. Limitando así la capacidad de consolidación de una gobernanza más robusta, apoyada en los objetivos actuales de vida de los ciudadanos y actores en el territorio.

Al igual, como lo plantea Gaviria (2016), tal concentración en lo patrimonial no permite que se realice una reflexión sobre la necesidad en la reconexión entre los ecosistemas culturales y naturales que se conforman en estos espacios, y que son inherentes de la urbanidad pasada, presente y futura. Lo preocupante de esto es que disminuye el interés de los actores en la apropiación de estos espacios al verlos alejados de sus proyectos de vida y mucho más asociados a lógicas del pasado. Esto se agudiza cuando la restringida comprensión de las funciones territoriales de los centros históricos se ve expresada en limitaciones en su planeación; concentrada esta en programar acciones de conservación arquitectónica, pero muy acotada en la proyección de los centros históricos como espacios de encuentro para las interacciones sociales necesarias para el desarrollo local.

A pesar de que en el país, al igual que en los casos, se reconoce que el éxito de la conservación de los centros históricos pasa por una adecuada y profunda apropiación social, es notorio la ausencia de estrategias y objetivos de política encausados hacia la promoción de nuevos valores que permitan una revaloración social de estos espacios.

Y es que no es posible una protección y conservación estable si las personas no “viven” el centro histórico, lo apropian e identifican su valor, asociado a su capacidad de anclaje territorial y a las múltiples funciones que pueden desarrollar. Al no existir estrategias de apropiación se alimenta el desconocimiento social sobre ellos y sobre cómo las distintas comunidades pueden hacer uso de estos territorios locales en procura de su propio desarrollo, lo que conduce a que los habitantes prioricen y valoren otros usos, que atentan contra el patrimonio.

Los procesos de gentrificación identificados en todos los casos, que han conducido a una pérdida de densidad poblacional de los centros históricos y han aumentado el flujo de población flotante y actividades económicas asociadas a este último tipo de población, también han tenido un impacto importante en la débil apropiación de los ciudadanos y en la pérdida de identificación del valor de este tipo de patrimonio cultural.

Ausencia clara de estrategias para la interacción con actores claves como la población flotante

Otro de los factores causales común en todos los casos del estudio fue la falta de estrategias claras para la articulación con los actores sociales que con sus actividades inciden en las dinámicas de vida de los centros históricos. Además de las tradicionales redes con empresarios y habitantes de la zona, en el trabajo de campo se identificó también ausencia de trabajo con la población flotante, identificada como una que tiene un alto impacto sobre los bienes inmuebles que son patrimonio, la configuración del paisaje cultural, la conservación del medio ambiente y los procesos de apropiación.

La presencia diaria en los centros de un considerable número de personas consideradas “población flotante” afecta notablemente los espacios abiertos, públicos y los bienes inmuebles del patrimonio. Distintos usos irregulares o no regulados, como el comercio en vía pública, el estacionamiento de

vehículos, el grafito, la disposición irregular de residuos sólidos, entre otros, afectan las dinámicas de aprovechamiento de los centros históricos por parte de la comunidad en general. Así, esta prevalencia de población flotante está ocasionando un fuerte impacto y, en ocasiones, es causa de varios de los procesos de deterioro, contaminación y desapropiación cultural del territorio local.

En cuanto a gobernanza, la mayor preocupación de esta situación deriva en que un importante grupo de ciudadanos no son actores activos en la protección y conservación de los centros históricos de las ciudades. Estos se encuentran ausentes de las estrategias de conservación y protección, y no se cuenta con instrumentos idóneos que permitan su incorporación en el escenario de gobierno de la política pública, ni con incentivos que motiven conductas de conservación y protección de su parte.

La ausencia de un acervo de conocimientos sobre el tema de patrimonio cultural en la cultura organizacional de los municipios

En distintas dimensiones e intensidades, los tres casos evidenciaron dificultades importantes en contar con rutinas organizacionales y procesos de apropiación del tema por parte de sus funcionarios, dejando el asunto en una situación de alta dependencia en la discrecionalidad decisional de los funcionarios de turno. Esto ha ocasionado un escenario de gobernanza muy inestable expresado en: i. Falta de continuidad en las estrategias, ii. Intervenciones inoportunas e insuficientes, iii. Poca comprensión de la problemática, iv. Desconocimiento de los procedimientos de intervención, v. Mal aprovechamiento de los recursos financieros, vi. Poca estabilidad en las redes de interacción en el subgobierno de la política y, vi. La constitución de una cultura del corto plazo, concentrada en la recuperación física de los bienes inmuebles.

El panorama es crítico porque ante la ausencia de los instrumentos de planeación, en particular del PEMP, el riesgo de discontinuidad aumenta de forma importante. Tal fue la evidencia encontrada para Villa de Leyva y Bogotá donde, ante la ausencia formal de PEMP, la planeación de la protección de los centros históricos se ha visto interrumpida o modificada durante los cambios de gobierno.

A la falta de continuidad de la estrategia se suma la discontinuidad de los equipos de trabajo, propios en la administración pública colombiana, que rompe procesos de aprendizaje en las organizaciones públicas. El asunto es de particular importancia para el escenario de gobierno de los centros históricos dado el acervo de conocimientos técnicos que se requiere para una adecuada gestión en la protección. Solo para el caso de Bogotá se logra identificar una unidad especializada en el tema, mientras en los otros dos municipios, las secretarías de planeación tienen como una tarea secundaria el asunto.

La falta de experticia técnica también afecta la articulación vertical tan necesaria en este caso. Una evidencia de ello fue suministrada por funcionarios de la Gobernación de Boyacá durante las mesas técnicas de la visita a Villa de Leyva. Ellos manifestaron que gran parte de los proyectos de protección de patrimonio que presentaron los municipios del Departamento fueron descartados por la baja calidad técnica de los proyectos o porque presentaban errores de forma que impedían su trámite. Esta situación conducía a la pérdida de recursos para los proyectos de protección que brindaba la gobernación y la nación, lo que colocaba en riesgo los BIC en los municipios.

Desarticulación entre la gestión patrimonial y la gestión del territorio

La desarticulación de los distintos instrumentos de planeación del territorio evita que las autoridades locales implementen acciones de política pública que comprendan al patrimonio como parte de un paisaje cultural que conforma identidad territorial. De esta forma desconocen que para que el patrimonio cumpla con su función social debe estar en equilibrio con el medio ambiente que lo contiene.

Los documentos de política revisados, incluyendo el CONPES 3658, hacen poca referencia a los elementos ambientales naturales del territorio, ni del asentamiento (Gaviria, 2016). Solo el Plan de Renovación del Centro, planteado por el Distrito Capital, contiene elementos dentro de sus estrategias que plantean cierta articulación entre el medio ambiente y el patrimonio, como lo son la peatonalización de la Avenida Séptima y el Paseo Karl Brunner.

Esta desarticulación fue manifiesta de varias formas: confusos e inapropiados usos del suelo; inadecuada gestión de residuos sólidos; planeación urbanística que afecta el medio ambiente y deteriora la diversidad del ecosistema y; contaminación visual y auditiva que afecta las condiciones de recepción de población de los espacios urbanos e impactos ambientales que deterioran los BIC.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA EN LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS

Ante la situación analizada es importante realizar una serie de recomendaciones que permitan un mejor escenario de gobierno y estrategias más acertadas y eficientes para mejorar la situación de los centros históricos del país y dar cumplimiento a los objetivos planteados por la Nación en el CONPES 3658.

Para iniciar, toda acción colectiva requiere de sólidos marcos mentales compartidos. Por lo que este es el punto de partida, una comprensión social del valor de los centros históricos. Para ello es preciso trascender la interpretación de que los Centros Históricos son estructuras arquitectónicas que deben ser protegidas por el criterio de antigüedad, y este debe ser asociado con otras connotaciones estéticas, identitarias y aspiracionales que penetran el sistema de valores y conductas de los habitantes de un territorio, en procura de la cohesión social (EuroSocial, 2016).

Esto teniendo en cuenta que el patrimonio juega un papel importante en el anhelo de comunidad, en sociedades donde la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público conducen a la fragmentación social y una pérdida de lazos estables (Ottone & Sojo, 2007).

La noción evolutiva de **'paisajes' o 'ecosistemas culturales'** puede servir como punto de partida para este propósito (Gaviria, 2016b). Esta implica un entendimiento del patrimonio en una estrecha relación con el medioambiente que lo contiene y el reconocimiento de sus elementos identitarios asociados a la institucionalidad, sus particularidades geográficas, ambientales, históricas, culturales, económicas y humanas (Musso, 1988, en Castillo, 1993: 43). Con esto se busca que el centro histórico, como entorno, sea reconocido por quienes lo habitan y lo usan, aceptando que el valor cultural del territorio es un elemento fundamental en la ordenación del territorio (IDPC, 2015).

Así, la definición de los valores de este tipo de patrimonio debe trascender el espacio cultural y estar relacionada a las funciones que los centros históricos deben jugar en la constitución de la identidad territorial y a las posibilidades de dinámicas virtuosas en las interacciones sinérgicas económicas y sociales que se requieren para el desarrollo del territorio. En otras palabras: las ciudades y sus autoridades deben tener certeza de porqué quieren conservar sus centros históricos, y saber transmitir esto a la población.

Una parte importante de la estrategia de apropiación debe reconocer la necesidad de fortalecer el empoderamiento de las comunidades y la necesidad de promover su agencia. Esto implica, entre otros, la promoción de las iniciativas endógenas, que aunque presentes, son rápidamente sofocadas por el

poco apoyo gubernamental. Así, la articulación con el sector privado también se hace apremiante, y la promoción de la agremiación privada alrededor de los valores y funciones del patrimonio es un proceso que puede ayudar a promover un mejor escenario de gobierno, a la vez, que una mejor comprensión social de los retos que enfrentan los centros históricos.

De hecho, se identificó en el estudio que hay un potencial importante de iniciativa ciudadana, que requiere respaldo, como ocurre en el caso de Guadalajara de Buga, donde la Cámara de Comercio de la Ciudad cuenta con campañas de promoción y apropiación del Centro histórico que son acompañadas por la administración local. En Bogotá también se observaron iniciativas desde la sociedad civil, varias de ellas alrededor de la gastronomía y la promoción de la gastronomía tradicional que, a pesar de su éxito y mostrar un fuerte potencial, no han contado con un estable apoyo de la administración distrital.

Las estrategias de promoción de la apropiación deben cubrir tanto a la población habitante como a la población flotante que utiliza el centro histórico. Es importante buscar un mayor reconocimiento de la incidencia que tiene en el problema la baja apropiación social por parte de la población flotante. Esto ha dificultado una consolidación de los centros históricos en la identidad territorial y en la conformación del paisaje cultural, llevando a que otros usos asociados a prácticas económicas no respetuosas de los valores del patrimonio sean vistas como más relevantes por parte de la población.

En el caso de Guadalajara de Buga se observaron varias líneas de acción de promoción para apropiación que pueden servir de ejemplo para fortalecer y replicar en otros escenarios. Estrategias como la de revitalizar la imagen de la ciudad, asociadas al referencial de “la ciudad señora”, nombre con el cual históricamente se ha conocido a la ciudad, y en donde el centro histórico juega un rol protagónico para sustentar su identidad, son un ejemplo de cómo desarrollar estrategias de apropiación.

En la dimensión instrumental, es indudable que, en Colombia, el fortalecimiento de la gobernanza para la protección de los centros históricos y el cumplimiento de los objetivos enmarcados en el Conpes3658 pasa por la consolidación e institucionalización de los PEMP como los principales instrumentos de la planeación y gestión de los bienes inmuebles de interés cultural.

La institucionalización de los PEMP también implica contar con protocolos o rutas claras de actualización que permitan su continuidad y mejora en el tiempo, incluyendo procesos idóneos de evaluación. Es importante que en estas actualizaciones y evaluaciones los factores de definición de valor y de divulgación permitan ir más allá y propender, respectivamente, por reales escenarios de definición de paisaje cultural y de apropiación cultural por parte de la ciudadanía (Rodríguez, 2015).

Desde lógicas de planeación urbana, el fortalecimiento de la gobernanza pasa a una reubicación en las estructuras de gobierno local del tema. La necesidad de comprender Centros Históricos como pilar de las identidades territoriales de las ciudades implica que su sostenimiento debe hacerse comprendiendo las formas de articulación con la ciudad que estas zonas tienen, cómo soportan interacciones sociales de las personas, las funcionalidades y los tipos de relación que los habitantes y visitantes tienen con estos espacios patrimoniales.

Y es por ello por lo que la principal recomendación para fortalecer el escenario de gobierno es ubicar la gestión para la protección y planeación de los centros urbanos en un sector con mayor capacidad de gestión del desarrollo territorial, como lo es el de la planeación urbana.

La ubicación en el sector cultura de las acciones del Estado para la protección de los centros históricos como bienes de interés cultural ha determinado la trayectoria de las acciones de política que se han ejecutado y de la manera cómo se conciben estos espacios que, si bien ha realizado su valor patrimonial, también ha sido un importante limitante en la comprensión de la relevancia que tiene para las sociedades contemporáneas este tipo de territorios.

Adicionalmente, es reconocido que en Colombia, el sector cultural es uno de los sectores que menos recursos y capacidad de implementación tiene, lo que limita en muchos casos las posibilidades de una adecuada protección, teniendo en cuenta que, como se observó en el presente estudio, los retos y los costos para enfrentarlos son muchos. Dicha limitación de recursos y capacidad institucional hace que las entidades encargadas del sector no tengan la capacidad de promover los esfuerzos de articulación interinstitucional y con la sociedad, requeridos para fortalecer la protección y apropiación de los bienes de interés cultural asociados a centros históricos.

Tradicionalmente, en las ciudades el escenario de gobierno de la planeación urbana ocupa un lugar más relevante que el cultural en las agendas de los gobiernos locales y del gobierno nacional y, por ende, las entidades del sector tienen mucha mayor capacidad de movilización de las estructuras administrativas y potencial para generar dinámicas de gobernanza más robustas de lo que podría realizar aquellas entidades desde el escenario de gobierno cultural.

Aun así, e independiente de la configuración de la estructura de gobierno, lo cierto es que las autoridades de planeación urbana, gestión cultural y gestión ambiental deben articular sus actuaciones en procura de una mejor intervención del gobierno y un mejor referente para la sociedad.

Por último, en procura de la estabilización de los escenarios de gobierno, se debe propender por una especialización de los funcionarios en temas de protección cultural de patrimonio, principalmente, al interior de los gobiernos locales. Tanto el Ministerio de Cultura como las gobernaciones deben realizar mayores esfuerzos para que el país cuente, en lo local, con funcionarios más especializados en los asuntos de planeación territorial del patrimonio y que puedan tener las capacidades necesarias para garantizar una efectiva protección de los bienes de interés cultural, en especial, asociados a centros históricos. Tanto el gobierno nacional como el departamental deben ahondar en esfuerzos para mejorar la capacitación a los funcionarios públicos que son responsables de la protección del patrimonio en lo local y para garantizar su permanencia en el escenario de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de Villa de Leyva. (1996). *Acuerdo 007*. Boyacá.
- Alcaldía Municipal de Villa de Leyva. (2004). Acuerdo 021 de 2004. Villa de Leyva.
- Alcaldía Municipal de Villa de Leyva. (2004). *Acuerdo N° 021*. Boyacá.
- Caicedo, J. M. (2013). Creer y consumir: la industria del turismo religioso en Guadalajara de Buga. Santiago de Cali.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley General de Colombia*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Lineamientos de política para la recuperación de los Centros Históricos de Colombia*. Bogotá.
- De Urbina, A. (2013). Conservación del patrimonio en el Centro Histórico de Bogotá ¿una cuestión de apariencia? . En A. Beuf, & M. E. Martínez, *Colombia. Centralidades históricas en transformación* (págs. 211-242). Bogotá.
- Equipo de Consultoría. (2012). PEMP Centro Histórico de Villa de Leyva y su Zona de Influencia.
- Gaviria, A. (2016). *Diagnóstico urbano-arquitectónico y ambiental de los Centros Histórico declarados Bienes de Interés Cultural-BIC de las ciudades de Villa de Leyva (Boyacá), Guadalajara de Buga (Valle) y Bogotá D.C.* Bogotá.

- Gómez, D., Hurtado, J., & Bejarano, C. (2015). *Diagnóstico ambiental del Centro Histórico de Bogotá D.C., Villa de Leyva-Boyacá y Buga-Valle de Cauca*. Bogotá.
- Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. (s.f.). *Intervención de Bienes de Interés Cultural (BIC)*. Obtenido de Instituto Distrital de Patrimonio Cultural: <http://idpc.gov.co/atencion-ciudadania/servicios/intervencion-en-bienes-de-interes-de-interes-cultural-bic/>
- Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. (2015). *Plan de Revitalización del Centro Tradicional*. Bogotá.
- Intituto Distrital de Patrimonio Cultural. (2015). *Calendaría es tu casa* (tomo 1). Bogotá.
- Leal, G. (2016). *Términos de referencia ambientales para el análisis de los centros históricos*. Bogotá.
- Ley 388 de 1997. (1997). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*.
- Ministerio de Cultura. (Septiembre de 2010). . *Legislación y normas generales para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Cultura. (Junio de 2010). *Patrimonio cultural para todos*. Bogotá D.C.
- Morales, S. (2011). *Diagnóstico local de arte, cultura y patrimonio*.
- Ottone, E., & Sojo, A. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*
- Procuraduría General de la Nación. (2016). *Informe preliminar Centro Histórico de Bogotá y Villa de Leyva* . Bogotá.
- Rodríguez, G. M. M. (2015). *Estrategias de ordenamiento territorial en los centros históricos colombianos*. *Territorios*, 32, 81-95
- Santander, J., & Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).
- Secretaría de Planeación. (Septiembre de 2016). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/OperacionesEstrategicas/PLANES%20%20ZONALES/PLAN%20DE%20ORDENAMIENTO%20ZONAL%20CENTRO/Definici%F3n>
- Young, E., & Quinn, L. (2002). *Writing effective public policy papers. A guide for policy advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest.

