

Interrogantes sobre la gestión del patrimonio cultural en Valparaíso planteadas en las evaluaciones realizadas en período 2009-2011

Pablo Andueza Guzmán¹

Resumen: Entre los años 2009 y 2011 la gestión del patrimonio cultural de Valparaíso fue objeto de varias evaluaciones. Este trabajo expone los *nudos temáticos* observados por los evaluadores y que se condensan en cuatro: la inserción en el mercado, Municipio y política sobre territorios, participación social y plan estratégico. Por tanto, las evaluaciones nos ponen en alerta de los errores observados y proponen enmiendas para “rectificar” el actual modelo.

Evaluaciones realizadas entre 2009 y 2011

Este trabajo recoge los resultados de un análisis estructural que realicé en la P. Universidad Católica de Valparaíso respecto a un conjunto de evaluaciones a la gestión del patrimonio cultural en la ciudad de Valparaíso declarada por la UNESCO “Sitio del Patrimonio Mundial” en el año 2003.

En el año 2009, la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, en adelante la DIPRES, sometió el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso o PRDUV, al sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), el que existe en el país desde el año 1997. Siguiendo un procedimiento estándar, esta evaluación fue realizada -según la metodología de marco lógico- por un panel de tres evaluadores externos al sector público, en este caso compuesto por Marisol Saborido (coordinadora), Daniel Jadue y Humberto Zamorano. Si bien esta evaluación puso atención en el PRDUV, ella tiene un alcance más general sobre la gestión del patrimonio, razón por lo cual la retuvimos para desarrollar este trabajo.

Por su parte, en el año 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, el BID) ejecutó su proyecto denominado “The Sustainability of Urban Heritage Preservation:

¹ Abogado por la P. Universidad Católica de Valparaíso y Magister en Antropología Social y Cultural por la Katholieke Universiteit Leuven (Bélgica). Actual consultor del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa CEAL-UCV.

Interventions to Support Economic and Residential Investments in Urban Heritage Areas of Latin America and the Caribbean”, con el cual evaluó el impacto socio-económico desde la declaratoria UNESCO a diversos Sitios del Patrimonio Mundial, como Oaxaca, Quito, Salvador de Bahia, Siracusa y Valparaíso, utilizando para ello una idéntica metodología propuesta por el BID. El estudio particular del caso de Valparaíso estuvo a cargo de los consultores Pablo Trivelli y Yasuyo Nishimura y que, por su vasto alcance, será la segunda evaluación consultada para realizar esta investigación.

Por último, durante el año 2011, de acuerdo al contrato de préstamo celebrado entre el Estado de Chile y el BID, destinado a financiar parcialmente el PRDUV, se contrató a una firma especializada independiente para realizar una evaluación de medio término del programa. Se trata de una evaluación intermedia al programa gubernamental, la que estuvo a cargo del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, dependiente de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. En esta evaluación participé como miembro del equipo consultor de la Universidad dirigido por Lorena Herrera, por lo que estoy en condiciones de considerarla una tercera y última fuente válida para tener a la vista durante este trabajo, a pesar que no se haga referencia directa a su contenido por no estar todavía divulgados.

Las interrogantes

El propósito de este trabajo no ha sido sistematizar las evaluaciones realizadas a la gestión del patrimonio ni tampoco comparar elementos particulares de las evaluaciones realizadas. El trabajo que presento busca exponer los **nudos temáticos** –expresión que utilizo a la manera de las intersecciones viales- que las evaluaciones están planteando acerca de la gestión.

Las evaluaciones observaron los vacíos o contradicciones que existen al interior del modelo de gestión patrimonial de base reactivador, sin entrar a discutir su orientación. Por tanto, las evaluaciones nos ponen en alerta de los errores observados y proponen enmiendas para “rectificar el actual modelo”, parafraseando a un político colorín. Por tanto, este trabajo no pretende cuestionar

el modelo porteño ni tampoco, como lo hago a menudo, someterlo a las exigencias conservacionistas de las normas jurídicas que regulan el patrimonio cultural del país, las que ya tienen –en ciertos casos- vida centenaria o, cuando menos, de largos cincuenta años.

Si los elementos de cualquier modelo de revitalización de patrimonio cultural dicen algo acerca de la conservación de los bienes tangibles e intangibles que se busca sean heredables para las futuras generaciones; si interesa a todos la participación de las comunidades de identidad en lo que se ha llamado la apropiación del patrimonio; y si también todo modelo capta el interés del mercado por invertir o consumir los recursos patrimoniales, pues bien nuestro modelo porteño, que llamamos reactivador², enfatiza largamente la dimensión económica por sobre las otras dimensiones³.

Los nudos temáticos encontrados en las evaluaciones pueden ser consensadas en los siguientes cuatro:

1. Inserción en el mercado o las condiciones de que gozan los recursos patrimoniales para atraer las inversiones y disposiciones al consumo.
2. Municipio y política sobre el territorio, o la capacidad de la corporación edilicia y de otros servicios públicos para transformarse en un dispositivo organizacional para construir ciudad de carácter patrimonial.
3. Participación social o el compromiso que despierta la gestión del casco histórico metropolitano en la población que habita la ciudad.

² Para un mayor desarrollo del modelo llamado reactivador, y el contrapunto con modelos conservacionista y sistémico, puede consultarse a Javier Adán: La gestión del patrimonio cultural en Chile: problemas, hipótesis centrales y metodología de la investigación. En Pablo Andueza (Ed.): *El patrimonio cultural como factor de desarrollo*, Editorial UV, 2008, p.25 a 44.

³ Pablo Andueza: "La política de activación patrimonial en Valparaíso: crítica y propuestas". En: *Boletín de Mercado de Suelo, Area Metropolitana de Santiago, primer trimestre.*, 2010.

4. Plan estratégico o su Constitución Política, es decir las reglas fundamentales del juego llamado reactivación del patrimonio cultural: lo que se tiene, lo que se quiere, lo que se puede, lo que se debe.

Inserción en el mercado

Los estudios de la DIPRES y del BID confirman que la acción de los agentes de mercado en el casco histórico de Valparaíso ha sido parcial (en el sentido que ha abordado limitadamente el potencial de los recursos) y se ha concentrado en ciertas áreas de la ciudad.

Afirma la DIPRES (cito textualmente): “El desarrollo inmobiliario observado en el área PRDUV radica específicamente en el dinamismo presentado por los sectores de Avenida Argentina, Avenida Brasil (ambos de corte comercial y de servicios) y los Cerros Alegre y Concepción (principalmente habitacional y turístico). Los Cerros Arrayán, Santo Domingo, Toro y Cordillera (nosotros agregamos el Barrio Puerto) son desfavorecidos, lo cual presenta enormes brechas en el desarrollo urbano del área PRDUV. Todo esto repercute en el mercado inmobiliario, dado que su oferta preferentemente se focaliza en aquellos sectores más rentables”⁴.

Trivelli y Nishimura aportan con algunos datos a partir de un catastro de autorizaciones municipales de cambio de uso de suelo observadas en el área del Sitio UNESCO durante el período 2003-2008, el que permite constatar que el proceso de conversión funcional ha sido bastante desigual. “De los 128 casos que presentaron algún cambio de uso, dice Trivelli, (34% del total de predios), 85 corresponden al sector Cerros Concepción-Alegre, 29 al Barrio Puerto y 14 al Barrio Financiero. De éstos, 105 corresponden a casos de cambio de uso habitacional a otros usos, predominante a usos comerciales; 4 son casos de

⁴ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.78.

cambio de uso no habitacional a habitacional y 19 a casos de siniestro u otra situación en que el inmueble ha quedado en desuso o como sitio eriazó”⁵.

La explicación de esta falla de mercado está relativamente bien fundamentada en las evaluaciones. Los sectores residenciales populares del área patrimonial, específicamente los cerros Arrayán, Santo Domingo, Toro y Cordillera, no representan las condiciones ideales para la localización de inversiones inmobiliarias por el escaso interés de consumidores reales en insertarse en barrios de este tipo, la rentabilidad se arriesga, además de la falta de clientes, por los costos del reciclaje y el avanzado estado de deterioro. En fin, Trivelli y Nishimura completan la explicación señalando que en nuestro país no existen incentivos de la naturaleza de reducción en las tasas de impuestos o créditos con menores tasas de interés para reinvertir en edificios patrimoniales del Sitio Patrimonial.

En cambio, en los cerros Alegre y Concepción, y en menor medida en el sector bancario, las condiciones de la inversión mejoran sobre todo por las expectativas de atraer a inversionistas que desean captar la demanda por servicios turísticos que se ha vigorizado gracias a la declaración de la UNESCO en 2003. Tanto la DIPRES así como el BID evalúan positivamente, como ninguna otra componente del dispositivo público-patrimonial puesto en marcha en la ciudad, el programa Subsidio a la Inversión en Inmuebles de Interés Turístico o Patrimonial en Valparaíso de CORFO.

En conclusión, si se puede hablar de la primera lección de la gestión del patrimonio cultural de Valparaíso, es que la fe en lo que todavía puede hacer el mercado en Valparaíso, siempre sin lesionar los valores que se defiende la puesta en valor del patrimonio, debe ser matizada asignando un nuevo rol subsidiario al Estado, como sugiere Trivelli y Nishimura, sobre todo teniendo a la vista que la distribución de la población por estrato socioeconómico en la comuna de

⁵ The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economical and residential investments in urban heritage areas of Latin America and the Caribbean (RG-T1620): Case study Valparaiso. Schedule1, p.39.

Valparaíso individualmente, la estructura socioeconómica de la población dista mucho de los centros de consumo de algunas comunas de Santiago (que jamás deja de estar penando en la mente de nuestros planificadores), sobre todo en los estratos extremos: una muy reducida presencia de población de estrato alto (4,3%) y una alta concentración de personas de estrato muy bajo (50,4%).

Municipio y política sobre territorio

El informe de la DIPRES del año 2009 remarca con insistencia los problemas organizacionales de la gestión del patrimonio porteño que se originarían, en parte, por las deficiencias del Municipio (en larga medida, agregamos, de *los municipios* en plural), y, en parte, por los problemas de coordinación de los servicios involucrados en la gestión de barrios y, adicionalmente, de barrios de carácter monumental. Pablo Trivelli y Yasuyo Nishimura agregan que las deficiencias en materia organizacional podrían explicarse por la ausencia de alguna institución que esté encargada de la gestión del Sitio Patrimonial “por lo que las responsabilidades sobre la gestión del Sitio patrimonial se dispersan entre diferentes instituciones el Estado”⁶.

Al momento de evaluar el PRDUV en el año 2009, la DIPRES se lamenta que después de cuatro años de funcionamiento se observe “la ausencia de condiciones de entorno institucional, inexistentes al inicio del programa, y que no han sido solucionadas en los primeros años de ejecución, que son: ausencia de capacidades municipales para la gestión patrimonial, ausencia de normas urbanas específicas, inexistencia de una institucionalidad sectorial que no ha sido sustituida por un sistema de coordinación, y la ausencia de un plan estratégico de operaciones”⁷. La DIPRES y Trivelli y Nishimura están contestes en que las

⁶ The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economical and residential investments in urban heritage areas of Latin America and the Caribbean (RG-T1620): Case study Valparaiso. Schedule1, p.84.

⁷ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.95

actividades de coordinación entre las instituciones e iniciativas afines que podrían potenciar y generar sinergia para lograr los objetivos del programa son muy limitadas.

Al igual como la inserción de los recursos patrimoniales en el mercado, la gestión territorial moderna de la ciudad, esto es una gestión que promueva en el conjunto de su territorio una acción racional ordenada hacia ciertos fines estratégicos, no es tarea fácil pues exige sortear a lo menos dos escollos importantes puestos en evidencia en las evaluaciones. Primero, que la comuna cuente con un auténtico gobierno local tan eficiente en el manejo de los recursos como en la orientación de las acciones de los diversos actores hacia una direccionalidad de conjunto. Ello es difícil si no se cuentan con equipos profesionales adecuados, líderes que motiven y cumplan compromisos y excedentes de los gastos ordinarios del Municipio. Segundo, que el tema del manejo de áreas patrimoniales (y, más genéricamente, el manejo de barrios) permee transversalmente los servicios públicos de manera que haya consistencia en la acción pública sobre un territorio que goza de peculiaridades que se deseen mantener.

En fin, hay que considerar además la poca experiencia en Chile de abordar a través de programas el desarrollo urbano patrimonial, lo que constituye una atenuante poderosa a la hora de juzgar el éxito de la empresa patrimonialística.

Participación social

Pablo Trivelli y Yasuyo Nishimura reconocen que a diferencia de otros lugares y otros países, en el caso del Sitio patrimonial de Valparaíso “el liderazgo en torno a la preservación del patrimonio es ejercido por distintas personas que lideran comunidades territoriales”⁸. Aunque no se puede captar exactamente qué tuvieron estos consultores en mente al momento de escribir este párrafo, no hay duda que

⁸ The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economical and residential investments in urban heritage areas of Latin America and the Caribbean (RG-T1620): Case study Valparaiso. Schedule1, p.86.

ellos observan que en Valparaíso los vecinos y vecinas, en mayor medida que otros lugares del país, les importa mucho lo que se haga en su entorno inmediato y están dispuestas a movilizarse por este tipo de cosas.

El interés expresado por los vecinos y vecinas indica la necesidad que la participación social sea un ingrediente relevante en la gestión del patrimonio, e insustituible a la hora de pensar en los bienes denominados intangibles. Sin embargo, el componente de participación ciudadana en el Municipio y, consecuentemente en la gestión del territorio patrimonial, ha estado, según la DIPRES, “más ligado al concepto de participar para en-tender (entrar en la tendencia), que al de participar para trans-formar (cambiar la forma) que persigue la participación temprana y vinculante. La participación que el programa promueve es mayoritariamente de carácter consultiva ex-post y no de carácter temprano y vinculante con los resultados de las acciones a desarrollar”⁹.

Por otra parte, la ausencia de identificación de los beneficiarios de proyectos concretos, limitan las estrategias de gestión participativa, ya que éstos son los primeros interesados en las acciones del programa, y quienes condicionan en larga medida su éxito. Así, según la DIPRES, el PRDUV no tuvo una focalización en la población beneficiaria, sino en las condiciones para la elegibilidad de los proyectos según el grado de deterioro de los elementos a intervenir; valor histórico y arquitectónico de los inmuebles y rentabilidad de las intervenciones”¹⁰.

La resolución inteligente de la participación en los planes de gestión patrimonial en Valparaíso no es más fácil que los problemas de inserción en el mercado y que el dispositivo territorial a utilizar. Es probablemente el nudo más complejo de desatar en el contexto de una economía patrimonial privada. ¿Cómo pensar la

⁹ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.67.

¹⁰ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.49.

apropiación patrimonial de las poblaciones empobrecidas en un modelo que privilegia su inserción en el mercado?

Plan estratégico

Posiblemente, los nudos críticos que hemos revisado a propósito de la inserción de los recursos patrimoniales al mercado, de la gestión del territorio y participación ciudadana no se desatan al carecer todavía el país y la ciudad un adecuado marco de inteligencia de los bienes culturales, así como de una acción consecuente. La visión integral del tema patrimonial es la clave pues, como dice la DIPRES, “es necesario ampliar la definición del concepto de “revitalización, ello no puede reducirse exclusivamente a la instalación de actividades comerciales en el área patrimonial y típica de Valparaíso, se requiere que concurren un conjunto de factores económicos, sociales, turísticos y políticos, que den sustentabilidad al objetivo de revitalización urbana”¹¹.

La DIPRES observa a su manera la ausencia del plan estratégico cuando afirma que en el año 2009, el programa PRDUV carecía de una visión estratégica que hubiere podido unificar su actuación; desarrolla actividades de manera aislada y no se coordina con otras instituciones e iniciativas afines (por ejemplo, Subsidio de Rehabilitación Patrimonial del MINVU, Programa de Puesta en Valor del Patrimonio del MOP, Subsidio a la Inversión en Inmuebles de Interés Turístico o Patrimonial en Valparaíso de Corfo, Programa Creando Chile en Mi Barrio del CNCA, entre otros).

En esta misma línea, para la recuperación, rehabilitación y revitalización de lugares como el Barrio Puerto se requeriría, según Trivelli y Nishimura, “una acción integral de alguna institución pública, mucho más decidida, tal como sucedió en la comuna de Santiago en la década de los ´90. De esa experiencia queda muy en

¹¹ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.52.

claro que la sola aplicación de un subsidio no es suficiente para romper la tendencia del mercado inmobiliario y también que se puede atraer a hogares de distintos estratos socioeconómicos a través de mecanismos de organización de la demanda”¹².

El concepto de “puesta en valor”, según la DIPRES, es clave para definir qué hacer en cada lugar de manera fundamentada y con base en una visión sobre el patrimonio; permite realzar un lugar, recuperar y dar a conocer sus valores, hacerlos visibles y compartidos, fomentarlos. Además, agrega que en el caso de proyectos con compromiso patrimonial se trata de un espacio o edificación al que se le han asignado valores a través de un proceso histórico. Por tanto, “la intervención debe realizarse con conocimiento de estos valores y en concordancia con ellos, apoyándose en información, testimonios y diversas fuentes”¹³.

Por Max Weber lo sabemos desde hace más de cien años: la racionalidad que ejerce lo que él llama la dominación burocrática sobre las lógicas parciales de otros actores sociales supone varios elementos, entre los cuales destacamos el afán de objetividad en su actuar, librándose al máximo de las arbitrariedades (monárquicas, dijeron los revolucionarios franceses). Las autoridades si bien se benefician de este orden burocrático, también se ven limitados por él, se encuentran sometidas a un marco de posibilidades.

Cuando no hay un orden objetivador, cuando las autoridades disponen de múltiples vías para introducir las arbitrariedades, o cuando los actores oportunistas extorsionan el sistema de toma de decisiones, no estamos construyendo la gestión del patrimonio ni estamos construyendo ciudad a partir de la racionalidad moderna.

¹² The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economical and residential investments in urban heritage areas of Latin America and the Caribbean (RG-T1620): Case study Valparaiso. Schedule1, p.107.

¹³ Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), p.52.

Conclusiones

No hay duda que, al menos en lo que concierne al patrimonio urbano, la intervención política en Valparaíso debe considerarse en el contexto nacional como la más completa desde el punto de vista de sus objetivos, la de mayor envergadura en término de recursos públicos involucrados y la más comentada por la opinión pública y los medios de comunicación.

Las lecciones que puedan extraerse entonces de la experiencia porteña serán de mucho interés para la ciudad y, seguramente, más allá de sus fronteras. El cuidado de la ciudad se ha instalado en la discusión pública como una preocupación de los movimientos ciudadanos que creen estar defendiéndola ante variadas amenazas; y de la acción pública que quiere atenuar la depredación inmobiliaria al mismo tiempo que captar los beneficios económicos –en especial vinculados al turismo- que puede traer en un horizonte de tiempo resguardar segmentos de las ciudades de la transformación modernizadora.

El patrimonio urbano forma parte de un espacio físico y simbólico complejo que denominamos barrio, el que no está en manos de un solo ente ejecutor sino de varios, lo cual conlleva la cuestión de la coordinación entre los servicios involucrados en la gestión urbana. Quien, por sus amplias atribuciones legales y el conocimiento local es el primero llamado a ejercer un rol directivo en los barrios, nos referimos al Municipio, está presionado a entender el patrimonio como un medio para oxigenar las finanzas locales y así atender sectores sociales postergados.

Estas tensiones estructurales que perfectamente podrían estar presente en cualquier comuna del país, se combinan con elementos propiamente porteños dada su particular composición socio-económica y cultural. Los grupos sociales populares, ampliamente mayoritarios y persistentes en lógicas de apropiación

urbana, no encuentran aun un lugar en el uso del patrimonio cuya gestión está orientada hacia patrones de consumo globales, en especial desde la declaratoria de la UNESCO de 2003. Sin embargo, es dudoso que la participación de los habitantes en la economía del patrimonio pueda quedar restringida a un rol de “educandos” invitados a velar por el cuidarlo ante el desgaste, el abandono o la suciedad¹⁴.

La racionalidad de conjunto con la cual deberá resolverse los nudos del patrimonio de la ciudad sólo podría estar asegurada por un proceso de dominación burocrática, según lo denominamos siguiendo a Max Weber, capaz de poner en marcha un dispositivo organizacional inteligente y eficaz, orientado por reglas del juego justas y objetivas.

BIBLIOGRAFIA

Andueza, Pablo (Ed.): *El patrimonio cultural como factor de desarrollo*, Editorial UV, 2008.

Andueza, Pablo: "La política de activación patrimonial en Valparaíso: crítica y propuestas". En: *Boletín de Mercado de Suelo, Area Metropolitana de Santiago, primer trimestre, 2010*.

Consejo de Monumentos Nacionales - Ilustre Municipalidad de Valparaíso: *Postulación de Valparaíso como sitio del patrimonio mundial. Texto central*, 2001.

De Rementería, Iban, *Integración de la ciudadanía a la emergente industria del patrimonio en Valparaíso*. Estudio realizado a CORFO Valparaíso en el contexto del programa Puerto Cultura, 2005.

¹⁴ Las buenas prácticas respecto al patrimonio deben difundirse en todos los niveles de la sociedad, a la manera de un sistema de intercambios, como sugiere Ibán de Rementería en su texto realizado a CORFO Valparaíso, aun no publicado, *Integración de la ciudadanía a la emergente industria del patrimonio en Valparaíso*, 2005.

DIPRES (Ministerio de Hacienda): *Informe final de evaluación programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV) Ministerio del Interior*, 2009.

SUBDERE (Ministerio del Interior): *Comentarios y observaciones al informe final de evaluación por parte de la institución responsable*, 2009.

Trivelli, Pablo y Nishimura, Yasuyo, *The sustainability of urban heritage preservation: interventions to support economical and residential investments in urban heritage areas of Latin America and the Caribbean (RG-T1620): Case study Valparaiso. Schedule1: Preservation Level and Institucional Setting of the Case y Schedule 2: Economic sustainability*, 2010.

Universidad de Chile (Instituto de Asuntos Públicos): *Análisis y Evaluación del Impacto de la Aplicación del Programa en la Gestión Municipal. Informe final*, 2008.

Weber, Max: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Economica, 1996.