

La gestión del paisaje histórico urbano en Ciudades Patrimonio Mundial. Metodología de análisis, seguimiento y evaluación

Román Fernández-Baca Casares, Silvia Fernández Cacho, IAPH
Germán Ortega Palomo, Universidad de Málaga
Pedro Salmerón Escobar, arquitecto

EL PAISAJE HISTÓRICO URBANO

Oportunidad para las ciudades

El informe de UN-HABITAT¹ (Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos), del que se hace eco la prensa de todo el mundo, situaba en la edición de 2008/2009 a la población urbana de 2030² en un 60% del total mundial. En el informe 2010/2011 se habla del 70% en 2050³. Debe recordarse, a través de las mismas fuentes, que en el informe 2006/2007 se establecía para el año 2005 una población urbana de 3.170 millones de personas en relación al total de la población mundial de 6.450 millones de habitantes y una tasa de crecimiento de la población urbana del 1,78%: el doble que la población mundial entre 2005 y 2030, lo que situó a 2007 como punto crucial en el que se alcanza una población urbana del 50% respecto del total⁴. Por tanto esta tendencia de crecimiento que experimenta la población urbana en las últimas décadas nos sitúa en un momento interesante y oportuno para hablar de las ciudades.

No se pretende hacer una reflexión de largo alcance respecto al significado de este crecimiento, sino pronosticar que en los próximos años los cambios van a ser radicales y afectarán a las formas de vida de las ciudades, al estatus y papel de sus habitantes y a la formación del paisaje, que va a estar presente con la creación de nuevos ambientes y la transformación de los existentes. En la agenda de muchos gobiernos locales, regionales y estatales se contempla la construcción de la ciudad y la búsqueda de nuevos modelos que hagan compatible la vida urbana con la competitividad de unas ciudades con otras, ya que en

el duro mercado que se establece desde la subsistencia al crecimiento equilibrado está presente, más que nunca, la rivalidad o la complementariedad para obtener un puesto preponderante en un espacio de relaciones cada vez más amplio. El problema es doble porque el crecimiento de las ciudades implica el abandono del espacio rural y de los pequeños núcleos que lo componen, lo que tendrá incidencias más o menos predecibles en otros territorios de los que es necesario ocuparse con instrumentos diferentes.

Se vuelve a hablar de las "ciudades Estado" tratando de acercar la definición a un modelo de urbes que en circunstancias muy determinadas tomaron ese nombre en la Antigüedad y en la Edad Moderna en Europa, América o Asia, en función de un estatus geopolítico, unos privilegios determinados o una actividad económica preponderante. Hoy en día, con Estados de fuerte tendencia centralista, las ciudades pueden asimilar un estatus así desde aspectos de menor autonomía, pero no menos interesantes para el desarrollo de los mecanismos de decisión sobre el hecho urbano. Las referencias actuales al posible papel de una ciudad Estado tienen que ver con la gobernabilidad, ya que una ciudad que supera los 10 millones de habitantes presenta unas características en cuanto a la gestión pública que la aleja de lo que puede entenderse por gobierno local tradicional, administración que se traslada a los alcaldes de los grandes distritos urbanos en los que se divide la ciudad. Este aspecto de la cuestión de la gobernanza del hecho urbano es especialmente interesante para las decisiones que atañen al paisaje urbano porque deben estar centralizadas y perfectamente coordinadas en estos grandes organismos, promoviendo estrategias que relacionen a toda la ciudad y

tengan presente, de manera singular, lo que se identifica como "ciudad histórica", más necesitada de políticas conectadas con el resto que en cualquier otro momento de la historia de las ciudades.

Una denominación atenta a los cambios que experimentan las ciudades

El paisaje histórico urbano es paisaje cultural, pero con una especificidad del gran interés por la dinámica tan especial y sujeta a cambios que se desarrolla a una velocidad poco habitual para los mecanismos de gestión. Se puede afirmar que esta modalidad de paisaje cultural es muy sensible a ese panorama cambiante, debido a la actividad humana desde una perspectiva de contemporaneidad, porque éste es un valor inherente a la ciudad, que se construye a partir de un pulso vital extraordinario al que no se puede ser ajeno.

La cuestión no es acentuar la diferencia entre paisaje urbano o rural sino aportar una categoría dentro de paisaje cultural que ilumine el panorama tanto a nivel conceptual como de gestión, con vertientes que ponen el acento en la arqueología, la antropología, la arquitectura contemporánea o el medio ambiente, y presentan una óptica particular sobre la participación social y una gestión coordinada desde los poderes locales, regionales y estatales.

Los debates abiertos sobre la integración del concepto de paisaje histórico urbano en las Directrices Operativas para la implementación de la Convención de Patrimonio Mundial, están conduciendo a un acercamiento a este concepto como herramienta de gestión, dejando para una etapa posterior el establecimiento de una categoría nueva de paisaje. Se considera incluso la posibilidad de establecer una acepción de *paisaje urbano* a secas dentro de la cobertura que proporciona el término *paisaje cultural*.

El *paisaje histórico urbano* sería una forma interesante de abordar la complejidad del paisaje urbano sin necesidad de producir en un corto espacio de tiempo una nueva clasificación, cuyo estudio debe estar sometido a la consideración y debate de expertos internacionales, lo que requiere un desarrollo necesariamente pausado. Esta reflexión se une a otra no menos importante: la dificultad que se presenta en la realidad para arbitrar planes de gestión en las ciuda-

des incluidas en la Lista de Patrimonio Mundial, más aún si incluyen aspectos menos conocidos como el paisaje, que requieren la aplicación de una metodología diferente y la formación paulatina de especialistas en este campo novedoso del patrimonio cultural.

En las Directrices Operativas para la Implementación de la Convención de Patrimonio Mundial, concretamente en el Anexo 3, Directrices relativas a la inscripción de tipos específicos de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial, el párrafo 8 dice lo siguiente: "El término *paisaje cultural* comprende una diversidad de manifestaciones de la interacción entre el ser humano y el entorno natural". Esta expresión podría ser complementada con una referencia a los "paisajes históricos urbanos culturalmente significativos como formas intensivas de esta interacción" para dejar una puerta abierta a esta modalidad. Una decisión de este tipo enriquecería la definición de paisaje urbano respecto al cultural aportando unos matices muy interesantes a este término tan amplio. Quedaría una cuestión atractiva para el debate: la limitación que supone ceñir la definición a la interacción "ser humano – entorno natural", cuando la problemática es mucho más amplia, especialmente en lo que se refiere al hecho urbano.

Dada la importancia que adquieren las clasificaciones y definiciones que se aportan desde los documentos internacionales se sugiere que en el párrafo 10 la primera de las tres categorías (paisaje diseñado y creado intencionadamente por el hombre) podría hacer referencia expresa a los espacios urbanos y en la segunda categoría, relativa al paisaje evolutivo, incluir una llamada al paisaje urbano y rural. En definitiva será una aportación renovadora la inclusión de estas nuevas entradas del término "urbano" en las acepciones de paisaje cultural para atender con mayor rotundidad al contexto urbano, que expresa, por parte del ser humano, una forma tan expresiva y enriquecedora de crear y recrear ambientes en el territorio. Dentro de las tipologías de inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial, el mismo Anexo 3 presenta una referencia específica a las ciudades históricas y a los centros de las ciudades en los párrafos 14 y 15. También interesa destacar que existe mucha prudencia por parte de la UNESCO en lo que respecta a lo que podría ser una nueva tipología de inscripción como "paisaje histórico urbano" cuando hay aspectos tan concretos como los que se refieren a los canales (de agua) y rutas del patrimonio cultural, que adquieren carta de natu-

raleza y son desarrollados ampliamente como formas de inscripción en este mismo Anexo 3, párrafos 16-20 y 21-24 respectivamente. Es posible que se deba a las dificultades de estabilidad que presentan los parámetros urbanos sometidos a una evolución permanente, pero esa circunstancia habrá que aceptarla y enfocarla debidamente para no perder el anclaje con los grandes desarrollos urbanos y territoriales, que están produciendo en el s. XXI grandes cambios en la articulación del paisaje.

El paisaje urbano tiene en cuenta las relaciones del ser humano y su papel en la construcción del ambiente urbano, que puede tener en ocasiones altos valores patrimoniales. El añadido histórico otorga a una posible definición un gran atractivo que se relaciona con el tiempo. El propio término "ciudad histórica" ha introducido un interesante debate sobre la consideración que se otorga a una parte de la ciudad para recibir esa denominación, siendo muy significativo para el abordaje de una metodología de planificación específica que permita diferenciar lo que de una forma convencional se acota como ciudad histórica en un lapso de tiempo diferente para cada ciudad, pero relacionado en todos los casos con los sucesos que les han dado significado. Es una disección que puede justificarse desde un punto de vista operativo porque permite delimitar competencias de diferentes administraciones y agentes, proporcionar un marco de protección e incentivos y revalorizar el patrimonio cultural desde una concepción activa del pasado-presente-futuro y del significado del legado cultural de cualquier ciudad o país, lo que en muchas ocasiones se engloba en un término como la "memoria" que tiene una lectura muy interesante en la literatura de los bienes culturales y en la formación de una poética en torno al patrimonio cultural.

Al mismo tiempo, a la UNESCO le interesa cada vez más lo que ocurre fuera de la ciudad histórica por las influencias que se ejercen sobre aquella con el veloz crecimiento del organismo urbano y el desarrollo de grandes edificaciones e infraestructuras. En este punto se crea esa inflexión necesaria que abarca completamente el hecho urbano y la necesidad de no establecer compartimentos estancos con límites que impiden aplicar las políticas sobre paisaje, dado el carácter transversal de éste y la necesidad de trascender que tiene su espacio, sea cual sea su consideración operativa o reguladora.

Las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial (2005) establecen una casuística de bastante interés para centrar el debate sobre la ciudad y el paisaje histórico urbano, no tanto por un planteamiento de una hipotética inscripción como por determinados aspectos conceptuales que conviene resaltar. En dicho documento, en el 14.º párrafo del Anexo 3. Directrices para la inscripción de tipos específicos de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial⁵, se establecen tres categorías: "ciudades que han quedado deshabitadas", "ciudades históricas" y "ciudades nuevas del siglo XX", que están descritas de forma precisa y sucinta. Es interesante resaltar en dicho texto lo que se dice de las ciudades históricas "que continúan estando habitadas y que, por su propia naturaleza, han evolucionado y evolucionarán como consecuencia de mutaciones socioeconómicas y culturales, lo que hace más difícil cualquier evaluación en función del criterio de autenticidad y más aleatoria cualquier política de conservación".

Muchas ciudades históricas a las que se refiere este estudio experimental se aproximan a este concepto ya que alcanzan un gran desarrollo en el s. XX y en la primera década del s. XXI que las hace acreedoras de los aspectos que se destacan en el texto citado. Se trata de urbes habitadas y en evolución permanente y comparten, por este hecho, un aspecto que las directrices destacan: el carácter impredecible de su proceso de cambio debido a la fuerte dinámica que experimentan. La expresión de esa actividad se detecta a través de las demandas de residencia y de nuevos equipamientos, sobre todo si son el centro de conurbaciones más extensas, la aparición de transformaciones de tipo administrativo por su papel representativo como capitales de una región o territorio extensos, la incidencia de las actuaciones turístico-culturales por los altos valores patrimoniales de las Ciudades Patrimonio Mundial, el protagonismo de la accesibilidad, movilidad y comunicaciones, las infraestructuras y otros factores comunes a la ciudad de hoy.

Del mismo modo en el documento citado y más concretamente en el 10.º párrafo del Anexo 3. Directrices para la inscripción de tipos específicos de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial, se establece una subdivisión de dos categorías de "paisajes culturales que han evolucionado orgánicamente:

- un paisaje relicto (o fósil) es aquél que ha experimentado un proceso evolutivo que se ha detenido en algún momento del pasado,

ya sea bruscamente o a lo largo de un periodo. Sus características esenciales siguen siendo, empero, materialmente visibles;

- un paisaje vivo es el que conserva una función social activa en la sociedad contemporánea, estrechamente vinculada al modo de vida tradicional, y en el cual prosigue el proceso evolutivo. Al mismo tiempo, presenta pruebas materiales manifiestas de su evolución en el transcurso del tiempo".

Esta definición de paisaje vivo y su inclusión en unas directrices que son claves para la aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial, permite hablar de circunstancias de estudio del paisaje histórico urbano, normalmente dotado de una importante vitalidad y con relaciones estrechas con la ciudad histórica como organismo diverso. Ésta es una de las razones que avala el estudio que se presenta en esta publicación de forma que los procesos patrimoniales se vinculan o enlazan de manera decidida con los procesos estratégicos y de soporte propios de la gestión compleja de una ciudad. Desde este punto de vista, la demanda de los países latinoamericanos es determinante porque para sus contextos urbanos es difícil hablar de patrimonio sin establecer relaciones y proponer soluciones para aspectos vitales para ellos como las políticas sociales o la seguridad ciudadana.

Reflexiones sobre la definición de paisaje histórico urbano

Desde el proyecto de paisaje histórico urbano de Sevilla se propone la siguiente definición: "El paisaje histórico urbano puede considerarse como una categoría específica de paisaje cultural que define el conjunto de manifestaciones sensoriales, materiales e inmateriales, de la interacción que han existido y existen entre la población que desarrolla sus actividades en la ciudad y el medio físico escogido para su emplazamiento".

Esta propuesta de definición agrupa diversos aspectos recogidos en mayor o menor medida en el Convenio Europeo del Paisaje⁶ y en la Recomendación (95) 9 relativa a la conservación de los sitios culturales integrada en la política del paisaje, promovidos ambos por el Consejo de Europa:

- El tiempo histórico, no estático sino dinámico. El carácter del paisaje histórico urbano se manifiesta a través de la trama urbana,

edificaciones, espacios públicos, toponimia, tradiciones, etc., y será tanto más valioso cuanto mayor sea la legibilidad del tiempo en su conformación actual. Seguir integrando las aportaciones del presente y el futuro es un reto ineludible y necesario.

- El espacio urbano y su entorno, teniendo en consideración el enclave geográfico elegido para el establecimiento de los núcleos urbanos y la gestión del medio físico que se ha desarrollado para adaptarlo/aprovecharlo en las distintas actividades antrópicas que han tenido lugar no sólo en los límites de la ciudad sino también en su entorno.

- La percepción humana. Es siempre la observación de la población, local o foránea, la que sintetiza la imagen paisajística de la ciudad y atribuye criterios de valor estético, histórico o identitario.

Esta forma de acotar el concepto modula y da generalidad a la definición que se detalla en el 7.º párrafo del Memorando de Viena de 2005, según el documento de la UNESCO de 23 de septiembre de 2005: "El paisaje histórico urbano, basándose en la Recomendación de la UNESCO relativa a la salvaguardia y al papel contemporáneo de los conjuntos históricos, se refiere al conjunto de edificaciones, estructuras y espacios abiertos en su contexto, natural y ecológico, incluidos los lugares (o sitios) arqueológicos y paleontológicos, que constituyen asentamientos humanos, existentes en periodos de tiempo significativos, insertos en un contexto urbano, cuya cohesión y valores están reconocidos desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, científico, estético, sociocultural y ecológico. Este paisaje ha dado forma a la sociedad moderna y tiene un gran valor para la comprensión de nuestra vida actual". Debe observarse que en la definición aportada en el proyecto de paisaje histórico urbano de Sevilla se establece la relación población/medio físico para integrar a los diferentes medios que concurren en el hecho urbano entre los que está incluido el natural, como ocurre en muchas ciudades integradas en la Lista de Patrimonio Mundial.

Otros aspectos del Memorando de Viena, cuyos contenidos están aún en fase de reflexión, tienen también especial interés para el propósito de este trabajo. Concretamente en el párrafo 16.º se dice que "es fundamental que se tenga en cuenta la conexión emocional entre los seres humanos y su entorno, su sentido del lugar, para

garantizar la calidad de vida en el entorno urbano que contribuya al éxito económico y a la vitalidad sociocultural de la ciudad". Este énfasis en la relación con el medio y la calidad de vida de los documentos sobre paisaje desde el Convenio Europeo del Paisaje (2000) expresa la constante atención a la población exigible a los instrumentos de planificación, programas, proyectos y desarrollos en materia paisajística.

La incidencia del Memorando de Viena en la arquitectura contemporánea viene subrayada en el párrafo 14.º: "El principal desafío de la arquitectura contemporánea en el paisaje histórico urbano es, por un lado, responder al desarrollo y crecimiento dinámicos para facilitar los cambios socioeconómicos y, por otro lado, armonizar el paisaje urbano heredado y el que resulta de actuar sobre él. Habitar las ciudades históricas, especialmente las Ciudades Patrimonio Mundial, precisa una política de planeamiento y gestión urbanística que conlleve la preservación como clave para la conservación. En este proceso la integridad y autenticidad de la ciudad histórica, determinadas por varios factores, no deben verse comprometidas". Si no se hace una interpretación estricta de este párrafo por el protagonismo que se otorga a la arquitectura contemporánea, hay que reconocer que este tema es una preocupación constante de los gestores públicos, dada la dinámica de crecimiento de las ciudades en el s. XXI y, por tanto, no debe obviarse en los estudios y planes de paisaje que deben abordar este aspecto crucial de las políticas urbanas sin aislarlo o desconectarlo de otros aspectos relevantes de la ciudad.

Con independencia de las definiciones y de las precisiones terminológicas que siempre proporcionan aspectos diferenciales y un apoyo al debate abierto en torno al patrimonio cultural, se trata de asegurar a través de los mecanismos que facilita el paisaje histórico urbano unas determinaciones diferenciadas que abarcan todos los terrenos de la protección, conservación y revalorización del paisaje relacionada con la ciudad histórica, pero con la libertad suficiente como para trascenderla en sus relaciones con el resto de la ciudad. Este dispositivo de trabajo puede partir de una estructura que se apoya en una serie de argumentos que organizan y dotan de sentido a las acciones que van a emprenderse, ayudando a quien se responsabiliza de la gestión a deducir el camino más adecuado para el caso concreto de cada ciudad.

Las nuevas aportaciones que se hacen desde la historia, la antropología, la arquitectura, la arqueología, el medioambiente y otras disciplinas no deben fragmentarse en una gestión compartimentada, sino llevar a cabo una gestión unitaria que forme parte integral de las determinaciones de una planificación integral. Estas contribuciones que vienen del campo del patrimonio cultural y las que se refieren a las diferentes políticas que se ejercen en la gestión de la ciudad histórica, destacando entre ellas la participación social, pueden representarse a través de un sistema de procesos que interactúan entre ellos para enriquecer la lectura del paisaje histórico urbano. La propuesta metodológica que se presenta establece un camino que tiene ciertas dificultades, pero también muchas posibilidades para crear un entorno lógico de decisiones.

LA ESCALA URBANA EN EL ANÁLISIS PAISAJÍSTICO

Las disciplinas científicas que tienen en el territorio su base fundamental de estudio o cuyos objetos poseen una clara dimensión territorial ajustan su escala espacial de análisis a objetivos previamente establecidos. Del mismo modo, a una escala espacial de análisis dada, los datos empleados y su nivel de detalle cambian, como los efectos de las variables ecológicas en los organismos a diferentes escalas (STAFFORD; HAJIC, 1992: 138). Ello se aprecia claramente en la cartografía resultante, que representa gráficamente los resultados obtenidos y ofrece datos que sirven de base a estudios posteriores.

A una escala 1:100 en una hoja de papel de tamaño estándar se podrá representar la planta de un inmueble pequeño incluyendo su mobiliario. Para que en esa misma hoja se pueda representar Europa habrá que recurrir a una escala 200.000 veces más pequeña en la que no se podrán representar más que las fronteras entre Estados, la localización puntual de los principales núcleos urbanos y, no sin dificultad, las principales arterias fluviales.

La Historia, ciencia en la que se han basado singularmente los estudios patrimoniales, no ha tenido hasta fechas relativamente recientes un interés central en el análisis territorial de los procesos y acontecimientos históricos, primando el protagonismo de la dimensión temporal frente a la espacial. Por su parte, en el análisis paisajístico

a menudo la dimensión temporal es relegada a un segundo término siendo la dimensión espacial la más considerada, hecho que se ha manifestado en numerosas ocasiones⁷.

A su vez, el objeto patrimonial ha ido ampliándose paulatinamente: desde los objetos muebles hasta los inmuebles y de estos últimos a sus entornos. Sin embargo, recientemente, el propio territorio se ha "patrimonializado" (CHOUQUER, 2000: 120; GALEY, 2001: 74-75), debido al deterioro al que se ha visto sometido a causa de las acciones del ser humano en las últimas décadas y a la necesidad de preservar sus valores culturales y naturales. Entre estos valores hay que considerar no sólo los que tienen una dimensión tangible o material, sino también los valores inmateriales que le confieren identidad y que, en muchos casos, son el verdadero soporte de la imagen que el territorio nos devuelve: el paisaje (FERNÁNDEZ CACHO, 2008).

Sin embargo, los instrumentos que han sido eficaces para proteger el patrimonio edificado no parecen ser los más adecuados para proteger el paisaje. En el caso de los objetos muebles e inmuebles el objetivo de la tutela pasa por mantenerlos con el menor grado de alteración posible, atendiendo al principio de preservación de su autenticidad e integridad. El paisaje, en cambio, no se puede (ni se debe) monumentalizar, por lo que es obligado buscar nuevas fórmulas de gestión que permitan conducir los cambios que son inherentes a la dinámica paisajística para que se respete en mayor medida el equilibrio territorial y sus valores culturales y naturales (BRIFFAUD, 2001: 336).

Del mismo modo, las herramientas para documentar los paisajes culturales han de afinarse porque el paisaje requiere, por su dinámica, componentes y escala, nuevos criterios metodológicos para registrar, analizar e interpretar los aspectos que definen su carácter⁸.

En la actualidad la respuesta a los procesos de transformación de la ciudad va asociada a una necesidad de recuperar las bases ecológicas (de su emplazamiento) e históricas (de su evolución a través del patrimonio heredado), al mismo tiempo que se deben orientar los cambios de manera que no se actúe contra los procesos naturales, sino en equilibrio con ellos (ÁLVAREZ SALA et ál., 2008: 247; CARAPINHA, 2009: 115).

Información patrimonial y escala espacio-temporal de análisis

Tal y como se ha comentado anteriormente, el principal objetivo de la tutela del patrimonio mueble e inmueble (edificado) es la preservación de los objetos evitando en lo posible su alteración, sólo justificada si un cambio de uso respetuoso con sus valores originales así lo requiere. Por otra parte, estos bienes son finitos, irremplazables y no renovables, por lo que se ha tendido a realizar inventarios y tener un registro lo más completo posible de los bienes objeto de protección. En este proceso se ha mantenido invisible la dimensión territorial de estos bienes o de otros sólo reconocibles más allá de los objetos individuales pormenorizadamente registrados y, con mucho menor detalle, sus entornos más o menos inmediatos. Por ello, se hace necesaria una metodología de registro y sistematización de la información acorde con el nuevo objeto de estudio en función de su escala y carácter.

Diversos estudios han relacionado la escala de representación cartográfica con el tipo de fenómeno analizable y la extensión territorial abarcada, poniendo el acento en las variables espaciales y biológicas a tener en cuenta en cada una de ellas para caracterizar el paisaje. En relación con la escala espacial, para el análisis paisajístico se recomienda no superar la subregional, escala a partir de la cual la percepción humana directa cede protagonismo a las representaciones cartográficas o fotografías aéreas de perspectiva cenital.

Son menos quienes ponen en relación todos esos aspectos con la dinámica histórica asociada a cada escala y la metodología más adecuada para su estudio. En efecto, si se relaciona la escala espacial de análisis y la escala temporal de las dinámicas de cambio que se producen en el territorio⁹ se constata la necesidad de establecer correspondencias que faciliten la comprensión y estudio de las dos dimensiones: espacio y tiempo. Como apuntan R. V. O'Neill y A. W. King los cambios de escala no sólo inciden en el tamaño de las cosas sino en la definición de los procesos dominantes necesarios para explicarlas (RIDGES, 2006: 146).

Por ejemplo, los procesos históricos macroestructurales que afectan a las relaciones entre estructuras de sociedades y culturas se producen en contextos territoriales analizables a escala planetaria, continental, a veces incluso de país, y la escala de su represen-



Puente sobre el Guadalquivir. Montoro, Córdoba. Foto: Juan Carlos Cazalla, IAPH

tación cartográfica no excede la 1:1.000.000. A estas escalas los cambios son en general perceptibles sólo como resultado de procesos de larga duración temporal.

Desde los países a los municipios (pasando por regiones y comarcas) las escalas de representación cartográfica se mueven entre 1:1.000.000 y 1:50.000. A dichas escalas, sobre todo a las asociadas con regiones, se reflejarán los cambios territoriales derivados de procesos históricos que afectan a las estructuras básicas de organización de las formaciones sociales, a los equilibrios políticos, intercambios comerciales de gran escala, etc. El tiempo que corresponde a los cambios estructurales se expresa a través de "aquellas realidades históricas que permanecen por debajo de la fluidez de los acontecimientos y de los cambios coyunturales" (PAGÉS, 1985: 246).

Los procesos históricos coyunturales tendrán un reflejo espacial perceptible fundamentalmente a escalas situadas entre 1:200.000 y 1:10.000. Conforme la escala se aproxime más a esta última, y hasta la referida al objeto inmueble (1:10.000-1:100), y siempre desde el punto de vista de la dinámica histórica, serán los acontecimientos los que expliquen la mayor parte de los cambios producidos en el objeto de estudio. Los acontecimientos según Braudel se asocian al "tiempo por excelencia del cronista", el que transcurre a la medida de los individuos (PAGÉS, 1985: 244-245).

En este rápido recorrido espacio-temporal hay que destacar asimismo lo siguiente: conforme la escala de análisis es más pequeña (más cercana al objeto inmueble), las condiciones ambientales pierden influencia en la explicación de sus dinámicas de cambio y, sin embargo, ganan protagonismo las relacionadas con las actividades humanas y, por ende, culturales.

Así, los procesos históricos macro-estructurales están determinados en gran medida por las condiciones bioclimáticas y/o morfoestructurales de unos territorios frente a otros, mientras que las condiciones ecológicas ejercen una notable influencia en la existencia de distintos ritmos en la evolución de las formaciones sociales y la posibilidad de éstas de modificar, a su vez, dichas condiciones. Progresivamente se incorporarán a las variables "de cambio" las características geomorfológicas e hidrológicas, la cobertura vegetal y

el uso del suelo para dar entrada a escalas más grandes y a aspectos muy relacionados con la acción antrópica.

Dicha acción vendrá determinada a su vez por factores ambientales y perceptivos. Los primeros actuarán sobre todo a nivel de culturas y sociedades en escalas pequeñas e irán perdiendo protagonismo a escalas de detalle en favor de los perceptivos.

En cualquier caso es importante advertir que los cambios operados a escalas grandes, las más cercanas a los objetos inmuebles, se insertan en los procesos históricos de nivel superior (coyunturales, estructurales y macro-estructurales) por lo que es importante su contextualización global para poder analizar e interpretar los desarrollados en tiempos cortos (acontecimientos) y el desarrollo de unas actividades humanas frente a otras⁶².

Todo lo anterior justificará el tipo de información que debe asociarse al objeto patrimonial en función de su escala y su carácter, no pudiéndose ceñir del mismo modo a realidades de escalas diferentes como, por ejemplo, un edificio, una ciudad o un fondo de valle considerado paisaje cultural.

Escala aplicada al análisis paisajístico de la ciudad

La ciudad patrimonial se considera habitualmente un bien inmueble y, como parte de ella, los conjuntos históricos suelen incorporarse a la legislación de patrimonio como una categoría más junto con los monumentos, zonas arqueológicas, jardines históricos, etc.

Sin embargo, al diseñar por ejemplo una base de datos en la cual sistematizar la información sobre la que ha de basarse su análisis, se evidencia que su estructura y contenidos son diferentes a los de otros tipos de patrimonio edificado. Estos contrastes no están sólo relacionados con el distinto carácter del bien (son los que existirían entre un palacio y un jardín) sino, sobre todo, con la distinta escala de análisis de uno y otro.

Un inmueble del tipo casa o cortijo se mide en decenas de metros cuadrados hasta aproximadamente una hectárea y se representa en cartografía en una horquilla de 1:100 a 1:1.000. Los cambios

que afectan a los inmuebles vienen dados por los acontecimientos y por la incidencia de las acciones humanas sobre ellos. En el caso de un barrio, la extensión espacial se mide por cientos de metros y suele representarse en escalas cartográficas que oscilan entre 1:1.000 y 1:2.000. En ambos casos (inmueble y barrio) las dinámicas de cambio se miden en años, más en el segundo caso que en el primero.

La ciudad tiene una extensión espacial medida en kilómetros cuadrados y se relaciona con una escala cartográfica que fluctúa entre 1:2.000 y 1:5.000. Su dinámica de cambio se mide en decenas de años (hasta 100 años aproximadamente). La ciudad se transforma en función de acontecimientos, como en los casos anteriores, pero también por procesos de carácter coyuntural.

Los acontecimientos o fenómenos de corta duración con los que se relacionan los cambios de inmuebles y ciudades, tal y como se ha visto anteriormente, pueden ser singulares –"históricos"– o cotidianos. Por su parte, los procesos coyunturales o de duración media son definidos por P. Vilar como el "conjunto de las condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento en el movimiento global de la materia histórica" (PAGÉS, 1985: 246). Aunque, tal y como apunta P. Pagés, las coyunturas económica (la más estudiada), política y social evolucionan a distinta velocidad y están relacionadas entre ellas influenciándose unas a otras. En cualquier caso, siendo el coyuntural un proceso más largo que el acontecimiento, es también un tiempo breve y de rápida renovación (PAGÉS, 1985: 246 y ss.)

La evolución de la ciudad depende en gran medida, pues, tanto de una suma de acontecimientos, sean considerados históricos o cotidianos, como de procesos de cambios coyunturales enmarcados en otros procesos de más larga duración que rigen los aspectos de menor mutabilidad de la urbe. Una vez superados los condicionamientos impuestos por el medio físico, dichos cambios dependen en gran medida de las respuestas humanas a la satisfacción de sus necesidades subsistenciales, de habitación, culturales, etc., que varían a lo largo del tiempo en respuesta a las diferentes coyunturas históricas enmarcadas en los más lentos, pero profundos, cambios estructurales de las sociedades.

El estudio de estas dinámicas de cambio y sus efectos en la ciudad, junto con los factores geográficos que determinan el área de fundación del asentamiento original y la percepción de la sociedad que la habita o la visita, da como resultado una historia local global tal y como la describe C. Tosco¹¹, aunque siempre habrá que limitar la profundización en el análisis en función de los objetivos planteados. La ciudad, a pesar de desplegarse en espacios reducidos, posee un espesor histórico y sufre unos procesos de transformación muy intensos y difícilmente aprehensibles en su totalidad. Así pues, si "cada paisaje es un contenedor cultural, un depósito histórico y un espacio de lectura del mundo" (CARAPINHA, 2009: 113), el paisaje histórico urbano será probablemente el que mejor represente este concepto.

ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PARÁMETROS GENERALES DEL PLAN DE GESTIÓN

El marco general de aplicación

Comprende las ciudades incluidas en la Lista de Patrimonio Mundial o que tengan una consideración como tales por integrar elementos reconocidos de alta significación declarados por la UNESCO como Patrimonio Mundial. El método sería aplicable también a ciudades históricas no incluidas en la mencionada lista.

El acercamiento desde el punto de vista patrimonial se lleva a cabo desde la vertiente específica del paisaje cultural resultante de la aplicación de los criterios y recomendaciones de disposiciones internacionales como el Convenio Europeo del Paisaje y otras. Este entorno de tratamiento de las diferentes problemáticas se atiene a las definiciones que acompañan a esta publicación.

Como aproximación metodológica a la problemática del paisaje urbano se propone una vertiente enfocada a la gestión, ya que los organismos encargados de velar por las Ciudades Patrimonio Mundial demandan pautas que permitan establecer mecanismos de planificación y ordenación coherentes con los valores declarados y la calidad de vida de la ciudadanía. Esta orientación supone establecer criterios para definir sistemas de indicadores que faciliten el seguimiento de las directrices contenidas en los planes de gestión.

Conviene apuntar definiciones sobre el tema a partir del Convenio Europeo del Paisaje que establece un marco de referencia de interés para el desarrollo de este planteamiento metodológico:

- Gestión del paisaje: comprende las actuaciones dirigidas, en la perspectiva del desarrollo sostenible, al mantenimiento del paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas en él por la evolución social, económica y ambiental.

La formulación de un plan de gestión del paisaje de largo alcance integrará en la realidad dos acciones básicas que son la protección y la ordenación, tal como las define el citado Convenio:

- Protección del paisaje: integra las actuaciones para la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial que proviene de su particular configuración natural y/o de la intervención humana.

- Ordenación del paisaje: incluye las actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y encaminadas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes.

Este salto de la protección a la ordenación debe configurarse a partir de los grandes objetivos que se trazan desde la propia ciudad como expresión de sus aspiraciones y han de expresarse con toda su carga de proyección hacia la configuración de un modelo que pueda ser transmitido con seguridad a los ciudadanos y al resto de las instituciones y agentes implicados.

La finalidad de todo plan es clara: establecer unas directrices y líneas de actuación que optimicen la gestión de los recursos disponibles, de forma que repercutan positivamente sobre el entorno donde se ubican. Pero este fin no es factible (o al menos no en su totalidad), si no se realiza un estudio inteligente y selectivo del medio, comprendiendo las interacciones o externalidades que puedan establecerse con el resto de instrumentos y políticas que se desarrollan en el citado entorno.

En este sentido, se proponen dos líneas de actuación con carácter previo a la formulación del plan:

- Análisis de los recursos sobre los que se va a articular el plan. Inventariado y diagnóstico de los mismos, identificando su problemática y definiendo variables mensurables sobre las que actuar.

- Relación del plan con el entorno en el que se desenvuelve. Conocimiento del impacto sobre el ámbito de actuación, identificando las posibles externalidades (positivas y negativas) presentes, para su óptimo aprovechamiento, y futuras, desencadenadas por la puesta en funcionamiento del propio plan.

Conviene partir de una premisa que ayude a acotar el ámbito de actuación y, sobre todo, los procedimientos que van a utilizarse en este planteamiento: la definición del plan de gestión como plan estratégico. Es necesario establecer la distancia con un plan normativo, ya que interesa fijar desde el principio una dirección determinada como respuesta a unas demandas concretas y a unas relaciones basadas en la interacción con el público, agentes e instituciones implicadas. La fijación de objetivos estará basada en un consenso de las partes, los obstáculos y problemas deben estar identificados y contar con ellos como una parte fundamental del proceso (ANDER-EGG, 2002: 51).

Expectativas para el cambio. La situación de partida y de término de la ciudad

El punto de partida lo constituye la definición o estudio de la situación inicial sustituyendo el modelo analítico habitual por un diagnóstico centrado en las problemáticas que deben detectarse a partir de estudios temáticos concretos y en las demandas de los diferentes colectivos y administraciones públicas que tienen presencia y protagonismo en el panorama urbano (ANDER-EGG, 2002: 53). En el caso de la formulación de estas bases para un futuro plan de gestión, se plantea un análisis patrimonial urbano en relación con la ciudad histórica que esté relacionado íntimamente con el paisaje, ya que ésta es la demanda que se establece desde su inicio tanto por la UNESCO como por el propio IAPH para el desarrollo de sus cometidos. Se trata de definir acciones que puedan ser tenidas en cuenta en los campos actuales e innovadores del patrimonio cultural. No resulta conveniente aplicar trabajos de análisis tan abiertos como los que se realizan habitualmente para los planes urbanísticos porque se pierde la relación con la coyuntura a partir de la cual se formula el plan, pero también hay que esperar una mayor adaptabilidad a las circunstancias cambiantes que se presentan en cualquier ciudad viva en relación con el paisaje.

Al igual que se define una "situación inicial" o de partida, debe establecerse una "situación término" en la cual estén consideradas todas aquellas premisas que regeneran la ciudad, lo que sería equivalente a plantear o estimular el modelo de ciudad al que se quiere llegar. Entre estos dos polos extremos se desenvuelve el plan de gestión, comprendiendo todas las acciones desde el conocimiento a la intervención.

La propia definición de un trabajo de este tipo lleva consigo la fijación de los objetivos principales y los medios a poner en juego por parte de organismos gubernamentales responsables de una ciudad concreta, en el caso de España son los ayuntamientos, pero la definición de una metodología general exige que los planteamientos puedan ser aplicados a los casos más comunes de Ciudades Patrimonio Mundial, ya que éste es el cometido que desarrollan conjuntamente el IAPH y la UNESCO, reflejando los últimos avances del trabajo experimental desarrollado para el Plan de Gestión del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla. En definitiva, ambas instituciones, con larga experiencia en el patrimonio cultural, presentan un instrumento metodológico para el desarrollo de aplicaciones de gestión del paisaje, en un proceso de aproximación continua en el que quedan abundantes aspectos por concretar en el futuro.

El comienzo parece claro: es necesario acotar una serie de características del trabajo en sí mismo y aplicar el modelo a las condiciones de partida de una Ciudad Patrimonio Mundial que pueda tener un rango de generalidad suficiente. Es evidente que esta forma de acotar el planteamiento de esta propuesta metodológica hace posible atender a la especificidad de un lugar cuando se aplique a un caso concreto.

Por tanto, cuando se decide poner en marcha el diseño de un plan de gestión del paisaje histórico urbano en Ciudades Patrimonio Mundial surgen tres conceptos básicos:

- valores universales y excepcionales del paisaje;
- desarrollo sostenible;
- procesos urbanos.

Esta triada determina la concepción del plan. El primero como marco de referencia para definir metas y objetivos, el segundo como filosofía

que debe impregnar toda su articulación y el tercero como metodología fundamental e innovadora para la comprensión y gestión de la realidad urbana.

Las razones que fundamentan la elección de estos tres pilares como elementos vertebradores del documento planificador provienen de una serie de consideraciones:

- La definición y concreción de los valores universales y excepcionales del paisaje histórico urbano, sobre los que se vaya a sustentar el plan, constituye el marco desde el que plantear modelos de desarrollo. El ámbito territorial del que se trata (Ciudades Patrimonio Mundial) entraña una serie de valores cuyo respeto significa la incompatibilidad con determinadas formas de desarrollo.
- En consecuencia, la vinculación del desarrollo sostenible a los valores del paisaje histórico urbano y viceversa debe constituir la filosofía esencial del plan. Actualmente no se pueden concebir los recursos patrimoniales si no es en permanente diálogo con la realidad social que los rodea, estableciéndose un proceso de retroalimentación cuyo resultado debe ser beneficioso para ambas partes. La idea de sostenibilidad, entendida de forma amplia, debe impregnar todos los procesos que acontecen en la trama urbana.
- Se plantea el entendimiento de la realidad urbana desde la naturaleza de los procesos que la conforman, ya que un mero análisis de resultado, sin trascender a la génesis que ha llevado a la situación actual de la ciudad, implica obviar una serie de factores externos que intervienen de forma decisiva en la transformación del paisaje histórico urbano.

Partiendo de estos criterios, el plan de gestión debe tener en cuenta las diferentes interacciones que se puedan establecer con otras áreas de actuación de la ciudad (políticas, técnicas o sociales), identificando las externalidades existentes entre los distintos procesos urbanos y de este modo poder articular una planificación, desde el ámbito concreto del patrimonio cultural, que sea "efectiva e integradora". Estos aspectos configurarán las expectativas para el cambio que puede ensayar una ciudad tratando de mejorar su posición desde aquellos frentes de acción patrimonial que sean más productivos para los objetivos que componen la situación término a la que se ha hecho referencia. Sólo desde esta perspectiva, entendiendo la trama urbana como un conjunto de sistemas interrelacionados, es posible plantear



Puente romano de Córdoba. Foto: Juan Carlos Cazalla, IAPH



Puente de Isabel II, conocido como Puente de Triana. Sevilla. Foto: Javier Romero, IAPH

una gestión respetuosa y cooperativa con el resto de la planificación urbana y optimizar la utilización de los recursos existentes.

Con esta metodología, se persigue establecer una "gestión adaptativa", lo cual permitirá: primero, aprovechar aquellos efectos de otras políticas o instrumentos que sean positivos para el desarrollo de las políticas patrimoniales generando sinergias; segundo, reconducir el planeamiento de líneas de actuación que no puedan ser desarrolladas al chocar frontalmente con el resto de la planificación urbana; y por último, contar con un instrumento que identifique aquellas actuaciones lesivas o poco beneficiosas para el patrimonio con la finalidad de desarrollar una gestión sostenible del paisaje histórico urbano. La finalidad será la creación de una metodología exportable a cualquier entorno que haga más eficiente el funcionamiento de sus respectivos procesos urbanos.

Conceptos básicos

Dado el gran número de materias que pueden y deben intervenir en la planificación y gestión del paisaje histórico urbano de las Ciudades Patrimonio Mundial, el primer problema que se debe afrontar es la definición de una terminología compartida que permita utilizar un lenguaje común. Para ello, se va a llevar a cabo una aproximación a esos tres conceptos recurrentes, destacando el enfoque desde el que se aborda su comprensión.

Valores universales excepcionales

La UNESCO considera que un bien posee Valor Universal Excepcional si cumple uno o más de los siguientes criterios. Por lo tanto, los bienes propuestos tendrán que:

- representar una obra maestra del genio creador humano;
- atestiguar un intercambio de valores humanos considerable, durante un periodo concreto o en un área cultural del mundo determinada en los ámbitos de la arquitectura o la tecnología, las artes monumentales, la planificación urbana o la creación de paisajes;
- aportar un testimonio único o, al menos, excepcional sobre una tradición cultural o una civilización viva o desaparecida;
- ser un ejemplo eminentemente representativo de un tipo de construcción, de un conjunto arquitectónico o tecnológico o de un pai-

saje que ilustre uno o varios periodos significativos de la historia humana;

- ser un ejemplo destacado de formas tradicionales de asentamiento humano o de utilización de la tierra o del mar, representativas de una o varias culturas o de la interacción del hombre con el medio, sobre todo cuando éste se ha vuelto vulnerable, debido al impacto provocado por cambios irreversibles;
- estar directa o materialmente asociado con acontecimientos o tradiciones vivas, ideas, creencias u obras artísticas y literarias que tengan una importancia universal excepcional (el Comité considera que este criterio debe utilizarse preferentemente de modo conjunto con los otros criterios);
- representar fenómenos naturales o áreas de belleza natural e importancia estética excepcionales;
- ser ejemplos eminentemente representativos de las grandes fases de la historia de la Tierra, incluido el testimonio de la vida, de procesos geológicos en curso en la evolución de las formas terrestres o de elementos geomórficos o fisiográficos significativos;
- ser ejemplos eminentemente representativos de procesos ecológicos y biológicos en la evolución y el desarrollo de los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos y las comunidades de vegetales y animales terrestres, acuáticas, costeras y marinas;
- contener los hábitats naturales más representativos y más importantes para la conservación *in situ* de la diversidad biológica, comprendidos aquellos en los que sobreviven especies amenazadas que tienen un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la ciencia o de la conservación.

En base a estos criterios, se van a precisar aquellos aspectos que definen y ponen el acento en la sostenibilidad de las Ciudades Patrimonio Mundial.

Desarrollo sostenible. Una visión desde el patrimonio urbano y el paisaje

Antes de plantear cualquier tipo de valoración o línea de actuación del plan, se debe tener claro qué es lo que se va a gestionar, bajo qué marco y con qué fines. El concepto de desarrollo sostenible urbano que se debe manejar desde la gestión pública de cara al diseño de un plan estratégico y su evaluación mediante

indicadores, implica contemplar "un amplio abanico de matices sociales, económicos, ambientales, éticos y políticos" (CASTRO, 2004: 89), que sólo hacen posible su delimitación desde una visión dinámica, basada en la evolución de los sistemas físicos y socioeconómicos (DALY, 1991) y variable en el tiempo y el espacio (SHEARMAN, 1990), por tanto, sin estándares demasiados rígidos o absolutos.

Esto no significa que no se pueda realizar una aproximación conceptual que oriente las directrices para la valoración del desarrollo sostenible en las Ciudades Patrimonio Mundial. Desde la génesis del concepto de desarrollo sostenible hasta la actualidad, éste ha evolucionado en base a una tendencia expansionista del término, profundizando en su polisemia y abarcando cada vez más ámbitos, a medida que las necesidades de sostenibilidad iban agravándose¹². Esta segmentación ha propiciado una mutación de su esencia, que no es más que el entendimiento de este concepto como una filosofía vital que debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos de la vida.

En un primer momento (Informe Meadows, 1972) el desarrollo sólo había de regirse por las limitaciones impuestas por los recursos naturales, pero las últimas tendencias apuestan por un cambio radical de modelo y ponen el acento en aspectos impensables en la década de los setenta, como la generación continua de conocimiento para abordar retos futuros de sostenibilidad que el nivel de desarrollo presente tan siquiera plantea. Es decir, se entiende el desarrollo económico no como el problema de la sostenibilidad sino como la solución, al concebirse parejo a un desarrollo cognitivo y tecnológico que aporte soluciones y siga permitiendo el crecimiento controlado de los umbrales de consumo.

Con esta percepción del desarrollo sostenible se intenta romper con una visión un tanto fatalista del concepto, que ha llegado a plantear a comienzos del s. XXI la necesidad de un decrecimiento económico global. Esta corriente se apoya en el precepto de los incrementos decrecientes de bienestar que genera el crecimiento de la riqueza, precepto muy válido, pero que ha de conjugarse con otras muchas consideraciones de carácter económico, social y educacional, cuya transformación supone una verdadera revolución de la sociedad de

consumo. Por esta razón, desde las instituciones encargadas de marcar las pautas de las políticas de desarrollo (OCDE, Banco Mundial, FMI, Comisión Europea y otras) se ha preferido dejar de lado esta corriente controvertida y optar por modelos de desarrollo más sostenibles, a través de un nuevo enfoque que sea capaz de revertir determinados procesos de degradación sin establecer limitaciones demasiado duras al crecimiento.

Este nuevo enfoque se apoya, entre otras corrientes¹³, en la iniciada por M. Braungart y W. McDonough con la publicación de su libro *Cradle to Cradle* en 2002, que bajo el lema "Rediseñando la forma en que hacemos las cosas", avanza la próxima revolución industrial. Proponen un nuevo concepto de sostenibilidad que deja atrás las viejas nociones de "reducir, reutilizar, reciclar" y aboga por una revolución en los procesos productivos, en la que la esencia de la sostenibilidad los impregne de principio a fin.

Lo que parece evidente es que el sistema de mercado presente, y más concretamente su interpretación neoliberal, evolucionada a partir del *laissez faire*, está generando un modelo de desarrollo incapaz de dar respuesta a las demandas futuras. Aunque este modelo ha demostrado una soberbia capacidad productiva para satisfacer una demanda que no puede dejar de crecer, ha olvidado el *feedback* de todo el proceso, determinando un consumo de los recursos realmente insostenible al no tener en cuenta que estos han de usarse y no consumirse, puesto que son finitos y se ha de generar una retroalimentación continua del sistema que restablezca las capacidades del medio. Todo esto ha provocado daños en el medio de difícil reversibilidad, así como desigualdad en el reparto de riquezas, poniendo de relevancia, como reconoce Joseph Stiglitz, la incapacidad de la mano invisible del mercado para realizar asignaciones eficientes y equitativas, al calificarla de "mano artrítica" que necesita ser guiada y reconducida (PIGOU, 1920; COASE, 1960; STIGLITZ et ál., 1984).

Durante dos siglos de economía ortodoxa ha sido sencillo encontrar, entre sus objetivos de desarrollo, una gran preocupación por la eficiencia (objetivos puramente económicos), en menor medida por la equidad (objetivos sociales) y en las últimas décadas una consideración de los objetivos ambientales. Lo que de

ninguna manera está presente son los objetivos patrimoniales o paisajísticos y el uso de estos recursos. De hecho, desarrollo económico y patrimonio hasta finales del s. XX se presentaban como universos casi antagónicos, sin ningún punto de intersección. La mayor deferencia que habían tenido las políticas de desarrollo con este aspecto ha sido un paralelismo superfluo, generalista e impreciso respecto a los recursos naturales, considerando la contribución al desarrollo y protección de los bienes patrimoniales urbanos bajo los mismos parámetros (con leves matices) que la de los parques naturales.

La conceptualización de desarrollo sostenible en las Ciudades Patrimonio Mundial debe crecer a partir de las aportaciones anteriormente citadas, pero poniendo de relieve aquellos aspectos propios de la sostenibilidad del paisaje histórico urbano no contemplados por los enfoques tradicionales. Como titula León Pressouyre en uno de sus artículos "La memoria histórica son más que piedras", se deben conservar valores y que estos incidan en la mejora de la calidad de vida.

Por esta razón, se debe contextualizar el desarrollo sostenible en un entorno urbano en el que se preserven aquellos valores universales excepcionales que se han ido asentando con el paso del tiempo, impidiendo que el modelo de crecimiento de la ciudad los difumine. Esta puesta en valor o valoración cultural irá encaminada a hacer partícipe del desarrollo local a todo el acervo cultural y herencia patrimonial que dan sentido y universalidad a la ciudad histórica.

Siguiendo la citada propuesta de M. Braungart y W. McDonough, ésta debe ser la esencia con la que se impregne una conceptualización del desarrollo sostenible propia, y a partir de ella plantear los instrumentos con los que abordar su definición. Se propone la aproximación a la evolución de la trama urbana, desde un enfoque que capte el fenómeno en toda su amplitud, contemplando todos los aspectos relevantes para el patrimonio. En este sentido, es necesario concebir la ciudad desde una perspectiva sistémica, para poder entender los procesos que se dan en ella, las interrelaciones entre dichos procesos y sus procedimientos. De este modo, se realiza una aplicación de la teoría de sistemas y, a partir de ella, se determinan aquellos elementos de los que depende el desarrollo sostenible de

dicha ciudad y que a su vez condicionan al patrimonio histórico o están condicionados por él.

Una aproximación al entorno urbano bajo la teoría de sistemas supone que sus elementos "sean estudiados mediante un enfoque integrado, comprensivo y holístico" (BOCKING, 1994: 12). La adopción de estos criterios abre la puerta a un modelo de planificación que va más allá de los tradicionales modelos segmentados por áreas temáticas o sectoriales, construyendo un discurso alternativo al urbanismo clásico. Realmente implica una planificación integral e integradora.

A partir de este enfoque, más que perderse en interpretaciones, interesa determinar la relación que guarda el desarrollo sostenible de la ciudad con su patrimonio histórico y este último con los demás aspectos implicados en aquél. A partir de esas relaciones, se identifican aquellos elementos que conviene utilizar en el plan de gestión.

Para ello, se entiende el concepto de sostenibilidad urbana como un "proceso transaccional" que representa una negociación asimétrica entre la población local, las diferentes instituciones y los agentes sociales, por lo que ha de estar tutelado para garantizar soluciones equitativas y satisfactorias para todas las partes implicadas. De este modo se cumplen las características intrínsecas del desarrollo sostenible anteriormente propuesto: visión dinámica y variable; al definirse de acuerdo con las necesidades concretas del territorio donde se aplica.

Se parte de esa concepción abierta y dinámica de la sostenibilidad, sensible al contexto territorial y económico, socialmente inclusiva y variable en función de las circunstancias externas envolventes, de las necesidades de la población, del funcionamiento de la estructura urbana, de las instituciones y del grado de tutela impuesto por las autoridades. Sin duda, uno de los elementos fundamentales que necesita de esta tutela son los bienes del patrimonio histórico, ya que si carecen de ella, es fácil que su propio uso y el desarrollo de la ciudad los lleve a la degradación. Pero esta afirmación no implica que el respeto y conservación del paisaje histórico urbano deba suponer un freno al crecimiento o al bienestar de la sociedad; de hecho ha de significar lo contrario: el patrimonio histórico debe ser un recurso

y no un lastre, una de las principales oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población.

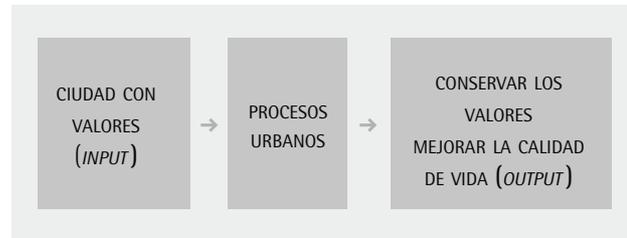
Se define un modelo de desarrollo sostenible urbano que se caracteriza por la defensa y acrecentamiento de los valores universales excepcionales reconocidos en la ciudad y en los que se basa la declaración de Patrimonio Mundial. Partiendo de la premisa de la defensa y acrecentamiento de estos valores, las Ciudades Patrimonio Mundial deben asumir su condición y apostar, en la medida de lo posible, por un modelo de desarrollo basado en un rol patrimonialista, cuyas líneas maestras estén condicionadas por los valores que entraña dicho rol.

Esto implica dejar de lado ciertas formas de crecimiento que, aunque son más sencillas o rápidas, se consideran incompatibles con el doble objetivo que estas ciudades deben perseguir: preservación de sus valores y mejora de la calidad de vida de sus habitantes. La aplicación de este planteamiento entraña mayor o menor dificultad en función de la tipología de ciudad de la que se trate. Por esta razón y en concordancia con la condición transaccional de la sostenibilidad, la tutela de estos valores se hace imprescindible para la implantación de un modelo de crecimiento acorde con ellos.

A partir de aquí, se establecerán una serie de procesos encaminados a este fin, que a diferencia de cualquier otra ciudad, han de ser mucho más meticulosos en su desarrollo, ya que no pueden agredir al principal activo que entrañan este tipo de ciudades: su patrimonio.

La secuencia del proceso, a grandes rasgos, es la de un conjunto de elementos que actúan como entradas (*input*), en este caso es la Ciudad Patrimonio Mundial, con sus respectivos valores universales excepcionales y que tras someterse a una serie de procesos urbanos, que posteriormente serán definidos, se pretende obtener un resultado (*output*) consistente en la conservación de dichos valores y el desarrollo de la ciudad mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos.

Por supuesto, esta secuencia se retroalimenta indefinidamente durante la existencia de la ciudad, preservando valores y avanzando



hacia un concepto de desarrollo urbano mucho más armónico y sostenible.

En resumen, se plantea una concepción alternativa de la sostenibilidad urbana, cimentada sobre valores a respetar y no en una división de ámbitos a proteger. No se habla de medioambiente, de economía o de sociedad, sino de valores transversales a todos ellos. La superación del modelo de desarrollo actual debe ir encaminada en este sentido, ya que un sistema económico y social basado en el mercado, por definición, no entiende de limitaciones o contingentes, pero puede llegar a ser compatible con una ética, inherente al ser humano, y que por tanto, puede imponerse desde la demanda.

A lo largo de este epígrafe se han apuntado una serie de criterios para acotar el concepto de desarrollo sostenible en las Ciudades Patrimonio Mundial, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

- Visión sistémica y holística. Sólo desde un enfoque integrador, que comprenda los diferentes sistemas que interactúan en la ciudad y capte una realidad paisajística compleja, se puede llegar a entender la verdadera naturaleza del desarrollo sostenible urbano.
- Concepción dinámica y variable. Se hace imprescindible saber interpretar la realidad social del territorio, planteando un desarrollo sostenible escalonado y factible en función del grado de desarrollo presente y las capacidades disponibles en el futuro.
- Proceso transaccional tutelado. La implicación de la población local en el desarrollo de la ciudad y su capacidad de decisión sobre el rumbo a adoptar es fundamental para que se produzca un desarrollo urbano donde la participación social juegue un papel preponderante. Por eso se debe proponer un proceso de negociación, tutelado por las autoridades, que llegue a situaciones equitativas y satisfactorias para todas las partes.

- Defensa de valores en el desarrollo de los procesos urbanos. La defensa de los valores de la ciudad, que se han ido consolidando con el paso del tiempo, hasta llegar a convertirla en un enclave de especial unicidad, excepcionalidad y universalidad, ha de impregnar la sostenibilidad de todos los procesos de desarrollo urbanos.

Los procesos urbanos

Analizar la realidad desde una perspectiva dinámica implica un alto grado de abstracción y complejidad, pero permite aproximarse de mejor manera a la génesis y evolución de los acontecimientos.

Como se ha venido argumentando, la ciudad constituye un espacio integrador donde confluyen diferentes sistemas, los cuales desencadenan procesos que interactúan entre sí. Este enfoque (holístico y sistémico) exige leer más allá de las meras consecuencias de dichas interacciones y reclama una metodología de análisis que trascienda a los resultados y permita indagar en los procesos que los generan.

Por esta razón, se definen y clasifican los diferentes procesos que interactúan en el ámbito urbano para posteriormente analizar sus relaciones. Para ello, primero se acota el término "proceso" y, a continuación, se añade la adjetivación "urbano".

Existen multitud de definiciones de "proceso", la mayoría ligadas al ámbito empresarial u organizativo, aunque todas ellas ampliamente interpretables en función del campo concreto desde el que se lean. Por esta razón, se toman como referencia aquellas definiciones más reconocidas a la vez que genéricas, de forma que se componga una acepción acorde con la problemática objeto de estudio. Se destacan las siguientes:

- Según la RAE, "conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial".
- La norma internacional ISO-9001 define un proceso como "una actividad que utiliza recursos, y que se gestionan con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados" (ISO, 2000: 6).
- En el ámbito organizativo y, más concretamente dentro de la denominada "reingeniería de procesos", se define como "un conjunto

de tareas lógicamente relacionadas que existen para conseguir un resultado bien definido dentro de un negocio, por lo tanto, se toma una entrada y se le agrega valor para producir una salida" (BARROS, 1995: 56).

A medida que las acepciones van aproximándose al campo de las organizaciones, que están concebidas y regidas por la voluntad humana, la definición de proceso va dejando atrás la posibilidad de que se generen de forma espontánea, transformándose en secuencias perfectamente diseñadas y controladas para lograr una finalidad clara.

Siguiendo esta lógica, cuando se restringe la consideración de proceso al ámbito de la planificación y la gestión urbana, se hace referencia a la puesta en funcionamiento de aquellas políticas e instrumentos de los que dispone una ciudad para desarrollarse y mejorar su calidad de vida. Por tanto, el concepto de proceso urbano sería entendido como el conjunto de elementos dinámicos, secuenciados e interrelacionados que la ciudad genera a través de sus mecanismos internos en base a unos objetivos previamente definidos.

Pero esta concepción, aunque muy válida desde el punto de vista de la elaboración de un plan de gestión, excluye una serie de procesos, de vital importancia, que tienen lugar en la ciudad de forma espontánea, incluso aleatoria, y sin una finalidad concreta. Conscientes de que en la ciudad confluyen multitud de intereses contrapuestos en pugna por el territorio y que en ella repercuten las grandes tendencias globales de carácter socio-económico, se debe ampliar la definición para darles cabida, ya que se es consciente de su existencia y efectos, pero no de las causas concretas que los determinan.

Por tanto, cuando se habla de procesos urbanos entendidos de forma amplia, básicamente se hace referencia a las dinámicas transformadoras y generadoras de ciudad, tanto en su vertiente material como inmaterial, ya sea a través de procesos de deriva, provocados por el efecto transformador de las macro-tendencias socioeconómicas, o inducidos, es decir, estimulados por un plan de gestión en respuesta a los anteriores. El desenlace de estos procesos generará

algún valor añadido sobre la ciudad, ya sea patrimonial, económico, social, ambiental, territorial, cultural u otros.

No se trata de diferenciar entre procesos inducidos y de deriva, ya que muchos procesos urbanos son el resultado de la conjunción de ambos. En lo que respecta a la elaboración de un plan de gestión, se van a diseñar procesos inducidos que se desencadenan con una finalidad clara y, en definitiva, son los que se pueden estimular a través de un plan. En cualquier caso, nunca se deben obviar las interferencias que generan sobre los resultados pretendidos los procesos de deriva, a pesar de que las fuerzas que los desencadenan no se puedan controlar.

INSTRUMENTOS PARA LA ARTICULACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN

Siguiendo el razonamiento que se viene exponiendo y en base a las premisas marcadas, se proponen unos instrumentos que permitan desarrollar un plan de gestión del paisaje histórico urbano, concebido como plan estratégico y coherente con los conceptos básicos definidos. En primer lugar se plantea el modelo general de procesos y su aplicación al caso objeto de estudio, representado en el mapa de procesos. A continuación, se define una matriz de diagnóstico y se analiza la realidad urbana a través de sus interacciones, para comprenderla en toda su amplitud y complejidad. Y por último, se diseña un sistema de indicadores para conocer la situación de partida, así como para medir y controlar los efectos y evolución del plan.

Es necesario acotar el papel que juegan los indicadores en todo este enfoque de la planificación. Se ha de dejar claro que el diseño de un sistema de indicadores que permita evaluar el manejo del paisaje histórico urbano de una Ciudad Patrimonio Mundial solamente tiene sentido como un instrumento al servicio de un plan estratégico de gestión. Indudablemente, el sistema de indicadores representa uno de los principales argumentos sobre el que se asienta el proyecto pero para llegar a ellos es necesario afianzar unos pasos previos que den consistencia, solvencia y sobre todo

aplicabilidad al sistema. Por ello, en esta publicación se ha preferido evitar el desarrollo de una extensa batería de indicadores de dudosa funcionalidad y/o significación para no contribuir así al abuso que en los últimos años se viene haciendo de esta herramienta. En este sentido, se ha priorizado el dar respuesta a cuestiones como qué medir, de qué manera y con qué finalidad, abordando para ello aspectos cruciales como la concreción de un concepto de desarrollo sostenible que se ajuste a las exigencias de las Ciudades Patrimonio Mundial, la definición de valores patrimoniales, el entendimiento de la ciudad como un proceso o el diseño de un modelo de medida, buscando siempre que todas estas aproximaciones teóricas dejen su huella en la metodología y llenen de contenido los instrumentos de aplicación empírica.

Modelo general de procesos

El análisis por procesos permite reconocer que la labor que cada uno realiza no es aislada, sino que está integrada en un sistema y, por tanto, afecta al resultado común. El hecho diferencial y la fortaleza de este enfoque es la realización de un análisis integrador, estudiando las relaciones y buscando la mejor combinación de recursos para lograr los objetivos propuestos.

En el mundo empresarial, durante las últimas dos décadas, se ha desarrollado este nuevo enfoque de gestión interna conocido como la "reingeniería de procesos", que también se ha dirigido a mejorar la eficiencia de los procesos que rigen las organizaciones (CHAMPY; HAMMER, 1994). Dicha orientación implica plantearse la siguiente cuestión: "Si se tuviera que volver a crear la organización desde cero, teniendo en cuenta lo que ya se sabe y la tecnología disponible, ¿cómo sería la nueva organización?" (VELÁSQUEZ, 2004: 8).

Para ello, se propone una secuencia de actuación basada en tres claves (CHAMPY; HAMMER, 1994): repensar, re-planificar, re-instrumentar.

Esto implica romper de forma radical con los modelos clásicos de gestión de organizaciones, los cuales ponen el acento en la división por secciones o departamentos según las funciones a desarrollar.

Las principales diferencias de ambos modelos se recogen en el siguiente cuadro:

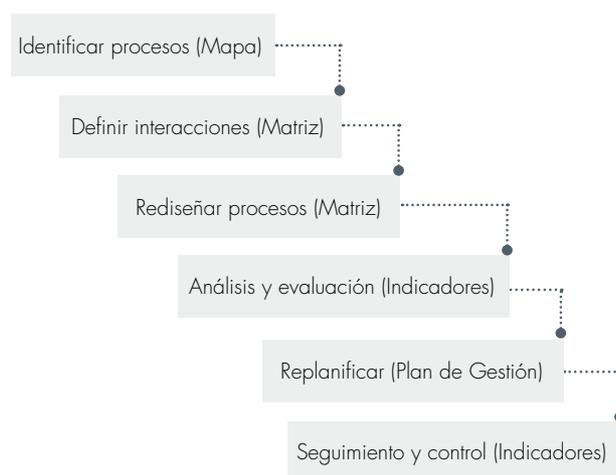
GESTIÓN POR FUNCIONES	GESTIÓN POR PROCESOS
Eficiencia: ser competitivo	Eficiencia: ser competente
Control jerárquico	Autocontrol
Información centralizada	Información compartida
Planificación independiente al resto de sistemas	Planificación cooperativa con el resto de sistemas

De acuerdo con este enfoque, el protocolo de actuación que debe seguir toda organización que pretenda realizar un rediseño más óptimo y eficiente de los procesos que componen su funcionamiento debe seguir los siguientes pasos:

- Reconocer los procesos y sus interacciones.
- Identificar a los responsables de su gestión.
- Determinar las instancias previas y los destinatarios de los procesos.
- Saber el valor agregado de cada proceso.
- Revisar y mejorar continuamente, aunque las cosas funcionen.
- Realizar mediciones en base a procesos (Indicadores).
- Tomar las acciones pertinentes (Gestión).

Obviamente estas medidas están encaminadas a optimizar la gestión interna de las organizaciones, las cuales representan un ámbito mucho más acotado y manejable que la trama urbana, pero bien podría entenderse como un ejemplo a escala reducida de las interacciones sistémicas que tienen lugar en la ciudad. El protocolo no será exactamente igual, sino que se modificará de acuerdo a unos objetivos (preservar los valores universales excepcionales y mejorar la calidad de vida) y a una realidad diferente (Ciudad Patrimonio Mundial), y su aplicación no será tan exhaustiva.

Se trata básicamente de mantener su filosofía, "repensar, re-planificar, re-instrumentar", en cuanto a la identificación de procesos, valorización, análisis de sus relaciones, medición y gestión en base a estos, entendiendo siempre los procesos desde la necesaria cooperación entre ellos. Para realizar esta labor se han dispuesto una serie de herramientas (mapa de procesos, matriz de interacciones y sistema de indicadores) que ayudan a realizar el consiguiente análisis, evaluación y seguimiento del paisaje histórico urbano. La secuencia se puede sintetizar de la siguiente manera desarrollando y complementando el esquema de "Reingeniería de procesos. Establecimiento de procesos de mejora continua y definición de indicadores" (<http://www.gestiopolis.com>):



Por tanto, el primer obstáculo que se debe salvar es la confrontación con un entramado de relaciones como el que acontece en la ciudad, bastante complejo y heterogéneo. Para ello, es necesario catalogar y agrupar los diferentes procesos que interesa estudiar.

De cara al diseño de un plan de gestión del paisaje histórico urbano de Ciudades Patrimonio Mundial y conociendo la trama urbana, pueden definirse una serie de categorías que, sin ser excluyentes, permitan homogeneizar dicho entramado en la medida de lo posi-

ble. Partiendo de las técnicas establecidas en el ámbito de las organizaciones, se desarrolla un mapa de procesos, entendido como una herramienta gráfica que de manera esquemática ayuda a clasificar y representar el conjunto de procesos que interactúan en una Ciudad Patrimonio Mundial para alcanzar sus objetivos de desarrollo:



Existen unos recursos o entradas que se someten a una serie de procesos para obtener unos resultados que cumplan los objetivos que previamente se establezcan. La disposición de los distintos grupos de procesos dentro del mapa responde a la siguiente lógica:

- Por un lado, en la parte superior está el grupo de procesos estratégicos relacionados con la dirección y planificación, es decir, aquellos que inciden fuertemente en el desarrollo de los procesos objetivo a través de las diferentes relaciones que se produzcan.
- En la parte inferior están los procesos soporte que dan sustento al resto de procesos, proporcionándoles los medios necesarios para su desarrollo. Dichos procesos generan dos tipos de relaciones con los procesos objetivo: unas directas o de primer orden, que proporcionan instrumentos a dichos procesos y otras indirectas o de segundo orden, a través de los procesos estratégicos, ya que también dan soporte a estos procesos.
- En el centro del mapa se encuentra el grupo de procesos objetivo que representan el objeto de la gestión. De ellos dependen directamente los resultados obtenidos, pero no se pueden planificar de forma independiente porque están condicionados por el resto de procesos coexistentes.

De forma genérica, se pueden definir estos tres grandes grupos de procesos dentro del modelo. Su contenido se ha ido concretando en las diferentes reuniones de expertos que ha organizado la Unidad de América latina y El Caribe del Centro de Patrimonio Mundial UNESCO a lo largo de este último año: primero en La Habana, en abril de 2009, sobre *Indicadores de Conservación y Sostenibilidad en los Centros Históricos Patrimonio Mundial* y posteriormente en México DF en febrero de 2010 sobre *Indicadores de Conservación y Gestión de Sitios Urbanos Patrimonio Mundial*. A partir de los trabajos desarrollados en estos encuentros y del debate suscitado, se han definido una serie de procesos, encuadrados en las categorías anteriormente citadas, que mantienen una relación directa y significativa con el paisaje histórico urbano y que se relatan a continuación.

Procesos estratégicos

En este grupo se enmarcan aquellos "procesos que están vinculados al ámbito de las responsabilidades de la dirección y, principalmente, al largo plazo. Se refieren fundamentalmente a procesos de planificación y otros que se consideren ligados a factores clave o estratégicos" (BERTRAN; CARMONA; CARRASCO et ál., 2002: 22).

En su aplicación al ámbito de la ciudad histórica estos procesos recogen aquellas políticas urbanas que guardan una relación significativa con el patrimonio e influyen directamente en la formación del paisaje histórico urbano. Se identifican aquellos puntos de fricción, así como las posibles sinergias que se puedan generar entre las diferentes políticas y el patrimonio histórico. Se denominan estratégicos porque no sólo tienen el cometido de definir objetivos, ya sea a largo plazo (estructurales) o a corto plazo (coyunturales), sino también un *modus operandi* para alcanzarlos.

Identificación y definición de los procesos estratégicos para la gestión del paisaje histórico urbano

Ordenación territorial y planificación urbanística

Este proceso es uno de los que tiene mayor significación e impacto sobre el entorno porque define las reglas básicas y generales de intervención sobre el paisaje histórico urbano. Su vinculación con el patrimonio es clara,

pero debido a los problemas que se derivan de su carácter transversal, de la multiplicidad de intereses implicados y, sobre todo, de su rigidez funcional derivada de las diferentes escalas a las que se planifica y de la falta de integración entre ellas, lo que en principio debería ser la salvaguardia de los recursos patrimoniales, al final del proceso se transforma, en muchos casos, en el paraguas que ampara actuaciones agresivas hacia el paisaje.

La ordenación del territorio es "una disciplina científica, una técnica-administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector" (Carta Europea de Ordenación del Territorio). La estructura conformada por la legislación y la práctica de la ordenación del territorio en relación con los instrumentos de planificación es de tipo jerárquico. Para un país, un estado federado o una región, según la organización sociopolítica de una nación cualquiera, se puede diseñar un plan de ordenación del territorio que se convierte en punto de partida para los planes de ámbito sub-regional y otros planes de tipo sectorial con incidencia en la ordenación del territorio. El esquema, expresivo de una organización en cascada, puede exponerse de forma simple para una aplicación práctica generalizada¹⁴, planteando una propuesta de jerarquías que no debe perderse de vista en los estudios y actuaciones en los paisajes culturales por su importante relación con las decisiones que se adoptan en la ordenación del territorio:



En la planificación urbanística el escalón de decisiones para ordenar el uso del suelo y las transformaciones a las que deba someterse tiene un ámbito necesariamente más cercano que se ciñe a todo el municipio, zonas urbanas concretas y barrios. En cada país existen modalidades de planes que se adaptan perfectamente a esta filosofía, siendo herramientas muy útiles para la gestión urbana, generalmente encomendada a los ayuntamientos. Incluso grandes capitales, especialmente en el ámbito latinoamericano, pueden tener alcaldías que son competentes para la organización de grandes piezas de la ciudad. Algo realmente útil en urbes de gran extensión con barriadas situadas en puntos extremos como es el caso de Lima.

Es posible encontrar definiciones de la planificación urbanística muy extendidas en la bibliografía al uso. Como referencia se puede usar por su carácter novedoso lo que dice la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística, entendida como "una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno" (artículo 2.1). Esta definición tiene un rango de generalidad suficiente y sirve para relacionar la función reguladora de los organismos públicos y la actividad urbanística como hecho dinámico que incluye términos como "transformación del suelo" y "repercusiones en el entorno". Al mismo tiempo esta ley establece unos fines específicos de interés que se relacionan con la protección del patrimonio histórico, urbanístico, arquitectónico y cultural, la estabilidad de los sistemas naturales y mejora del paisaje, que suponen la incorporación expresa y detallada del legislador sobre valores añadidos cuya conservación y promoción es indispensable en cualquier regulación legal del suelo en este siglo.

En la normalización y aprobación de los planes de rango municipal intervienen habitualmente las administraciones regionales o los estados (en el caso de países con organización centralizada o federal), garantizando el cumplimiento de las leyes y directrices de ámbito general. Los ámbitos en los que se debe producir este encuentro de intereses son:

- los sistemas generales de cualquier tipo que afecten al ámbito objeto de planificación
- el sistema de comunicación y transporte por su papel destacado en la cohesión territorial

- los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos
- los recursos patrimoniales y naturales
- el paisaje.

En muchos casos, sea por la propia ejecución de los planes a escala local o por el uso inadecuado de los planes parciales por parte de los ayuntamientos, el planeamiento urbano entra en confrontación con la ordenación territorial repercutiendo negativamente sobre los ámbitos de encuentro anteriormente descritos, con la consiguiente afectación de los recursos naturales y patrimoniales.

Aspectos como el tráfico rodado, el abastecimiento de los recursos hídricos, el trazado de vías e infraestructuras y, sobre todo, el diseño paisajístico de la ciudad dependen directamente de la buena planificación, articulación y compenetración de los diferentes planes y niveles jerárquicos. En cualquier caso, las ciudades monumentales se enfrentan a una nueva realidad. Debido a las citadas carencias operativas a nivel socio-funcional, resulta difícil desde el urbanismo dar respuesta a la adecuación del patrimonio a las funcionalidades emergentes de las ciudades monumentales (TROITIÑO, 2003). Por este motivo se contemplan nuevos procesos desde otras disciplinas que sean capaces de regular más eficientemente esta realidad multifuncional.

Política comercial

No existe un consenso claro acerca de si las ciudades se constituyeron inicialmente en torno al mercado o si fueron las aglomeraciones urbanas las que dieron lugar al comercio. En cualquier caso, lo que sí queda claro es que "el comercio está absolutamente presente en el concepto de ciudad, ya sea como causa o como consecuencia" (MOLINILLO, 2002: 21).

La importancia de las actividades comerciales en la configuración del paisaje urbano deriva de la dimensión socioeconómica de las mismas, hasta el punto de ser determinantes en la vida de la ciudad junto con la actividad residencial. De hecho, la presencia o ausencia de la actividad comercial en el entramado urbano se relaciona directamente con la revitalización o el decaimiento de ciertas zonas, debido al ingente flujo de personas y mercancías que implica su desempeño. Esta afir-

mación cobra especial relevancia en los centros históricos, ya que es donde tradicionalmente se ha concentrado la actividad comercial. Su análisis constituye un buen indicador del modelo de desarrollo que está adoptando tanto el centro como la ciudad en general.

Actualmente se pasa por un momento crítico en lo que al comercio en los centros históricos se refiere, ya que por primera vez empiezan a aparecer ciertos riesgos que nunca antes habían existido. Dentro del nuevo concepto de ciudad postindustrial que se viene desarrollando desde mediados del siglo pasado se detectan aspectos como la tematización provocada por una actividad turística excesiva y mal planificada, la sustitución de actividades tradicionales por otras más rentables (sector financiero, gabinetes y estudios de profesionales liberales, franquicias, grandes centros comerciales y otros), la deslocalización de actividades al extrarradio con el consiguiente abandono de inmuebles y el descenso de la calidad de vida en el centro por falta de actividad o, por el contrario, el comercio ambulante descontrolado son problemas recientes que están desvirtuando los valores que la actividad comercial tradicional había transferido al casco histórico.

Por estas razones, es necesaria una política comercial consecuente con los valores patrimoniales que estos centros albergan, que promueva acciones que den cobertura y hagan más competitivas las actividades tradicionales que han dotado de identidad propia a cada ciudad. El papel que el comercio puede ejercer tanto en la preservación de elementos intangibles como en la rehabilitación, conservación y dinamización económica de inmuebles en el centro histórico es tan importante que resulta vital la coordinación y cooperación con la política patrimonial, ya que las sinergias que pueden surgir entre ambas pueden generar efectos muy positivos sobre el conjunto de la ciudad.

Política turística

La relación entre turismo y patrimonio es claramente indisoluble. La experiencia de ciudades como Venecia, Florencia, Ámsterdam, Toledo, Santiago de Compostela, Cuzco, La Habana o Granada demuestran que "el turismo ofrece grandes oportunidades, pero no se trata de una actividad inofensiva" (TORRES, 2003). Por esta razón, ninguna ciudad patrimonial puede dar la espalda a la planificación turística, así como la política turística no puede obviar los recursos patrimoniales.

La presión a la que se somete a los recursos patrimoniales por parte de los visitantes y los servicios que estos demandan requieren una gestión de los flujos y una planificación de las actividades propias del turismo como el transporte, alojamiento y restauración (actividades de naturaleza turística), pero también de otras que sin ser propiamente turísticas están relacionadas y sirven de apoyo al turismo, es decir, aquéllas que el turista demanda por las motivaciones que impulsan su viaje (los recursos patrimoniales) y aquéllas que el visitante necesita como residente eventual de una ciudad (todo tipo de servicios públicos). Por tanto, una política turística óptima deberá contemplar todos estos aspectos desde una visión planificadora integral que disminuya los riesgos y potencie los efectos beneficiosos (TORRES, 2003):

- Principales efectos negativos del turismo en las ciudades monumentales:
 - Saturación y degradación de los recursos patrimoniales tangibles.
 - Banalización y pérdida de autenticidad de recursos patrimoniales intangibles.
 - Tematización y monocultivo económico en los centros históricos.
- Principales efectos positivos del turismo en las ciudades monumentales:
 - Gran impacto económico sobre el territorio.
 - Dinamización económica del patrimonio ofreciendo recursos financieros para mejorar su gestión.
 - Difusión y conocimiento de los valores patrimoniales entre los no residentes.
 - Puesta en valor y rentabilización de espacios patrimoniales que de no ser así quedarían abandonados.

En esencia, la política turística debe dinamizar los recursos patrimoniales, transformándolos en elementos generadores de rentas, además de normalizar y planificar una situación inevitable y deseable: la visita de estos recursos.

Política de vivienda

La vivienda y su reconocimiento como bien de primera necesidad, constituye un derecho básico y fundamental en los textos constitucionales de la mayoría de los países democráticos. Los poderes

públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Corresponde principalmente a la administración pública regular, a través de su política, las condiciones en las que habitan sus ciudadanos y, en consecuencia, el uso residencial de los centros históricos.

Es evidente que la mejor forma de preservar los valores tradicionales y universales de los cascos históricos es asegurando la permanencia de sus vecinos. Para ello, se requiere promover medidas y actuaciones que propicien unas condiciones de habitabilidad dignas, ocupar de forma racional los edificios existentes, evitando nuevas construcciones y promoviendo la rehabilitación, así como mediar en los conflictos derivados del régimen de tenencia. En este sentido, la Administración tiene que hacer frente al riesgo bipolar que corren los centros históricos: la desocupación de sus viviendas y la tugurización.

El abandono de viviendas en muchos barrios de los centros históricos, donde las condiciones de vida son cada vez más complicadas con edificios en estados deplorables, empieza a imponerse como una tendencia, que a modo de fuerza centrífuga, expulsa a parte de la población (especialmente aquellos segmentos de rentas medias-altas) forzando su marcha a zonas residenciales del extrarradio mejor acondicionadas.

Por otro lado, también está teniendo lugar un proceso denominado tugurización, de carácter reactivo al anteriormente comentado, en el que el abandono devalúa las viviendas que son ocupadas en régimen de arrendamiento por segmentos de población de rentas bajas que aceptan vivir hacinados y en condiciones de baja habitabilidad o infrahumanas, con todos los problemas sociales que ello genera. Como se define desde la Cátedra UNESCO de habitabilidad básica de la Universitat Politècnica de Barcelona: sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible.

Fruto de estas dos tendencias se produce una situación muy frecuente en los centros históricos donde el régimen de tenencia es principalmente el arrendamiento de edificios abandonados por sus propietarios a la espera de que los declaren en ruina para poder derruirlos y vender el solar para nueva construcción.

Otra tendencia que se está produciendo en las ciudades históricas es la gentrificación, que supone la reocupación de determinados ámbitos urbanos a partir de sectores de población con mayor poder adquisitivo. Esta variante en la forma de hacer ciudad a lo largo del tiempo debe verse con atención por los cambios selectivos y paulatinos que implica debido a la llegada de profesionales, comercios selectivos, innovación productiva y otros fenómenos que pueden rentabilizarse para una recuperación integral de la ciudad pero también desvirtuar un desarrollo equilibrado de ésta, desfavoreciendo la permanencia de las rentas más bajas.

Es fundamental que la política de vivienda dé respuesta a estos problemas, pero sin olvidar el valor de los inmuebles que se encuentran en el centro histórico, por tanto, las medidas que se programen deben compatibilizarse con la preservación de los valores significativos del patrimonio arquitectónico de la ciudad, evitando tendencias muy de moda en los centros históricos como el "fachadismo", intervenciones que si bien mantienen la estética, desvirtúan los valores que la sostienen.

En este sentido, una política sostenible debe solucionar los problemas de vivienda causados por una construcción desmesurada incentivando la rehabilitación, "ya que es la única opción que no consume suelo, requiere mucha menos energía que la construcción, menos materiales y genera más mano de obra, manteniendo en óptimas condiciones el patrimonio existente para el uso y disfrute de la población" (RODRÍGUEZ ALONSO, 2002).

Política medioambiental y eficiencia energética

Los pueblos y ciudades constituyen el mayor patrimonio de la sociedad. No obstante, las tendencias actuales relacionadas con la forma de producir ciudad y los estilos de vida están provocando una simplificación de los sistemas urbanos que se dirigen velozmente hacia escenarios cada vez más insostenibles.

Dentro del carácter multidimensional que puede adoptar la política medioambiental, interesa centrarse en su vertiente urbana y en el concepto de paisaje cultural entendido a partir de la fusión del paisaje natural y la huella histórica del ser humano. Es necesario dar mayor relevancia a los espacios naturales que se entremezclan

con lo urbano, propiciando una gestión paisajística que establezca un diálogo equilibrado entre los recursos naturales y la ciudad.

Como define el Libro verde del Medioambiente Urbano, elaborado por el Ministerio de Medioambiente de España en concordancia con los objetivos de la Agenda Local 21, "el medioambiente urbano, que representa un campo específico dentro de la política medioambiental, se encarga principalmente de actuar de forma transversal sobre cinco ámbitos que van a dibujar el paisaje de la ciudad":

- urbanismo;
- movilidad;
- edificación;
- gestión urbana;
- relación campo-ciudad.

Actuar sobre estos cinco elementos establecidos por la Agenda Local 21 implica un alto grado de cooperación, ya que su regulación está definida por otras políticas urbanas, pero el filtro de sostenibilidad que representa la política medioambiental en la conservación del patrimonio es fundamental para reducir los impactos que propicia el desarrollo de la trama urbana: aspectos como la contaminación acústica, visual y lumínica, la emisión de gases derivada del tráfico rodado o la edificación desahogada generan un impacto muy negativo sobre los recursos patrimoniales y sobre el paisaje histórico de la ciudad. Además se debe evitar la degradación de las áreas rurales y las zonas verdes, fluviales o marítimas que circundan la ciudad, ya que sin ellas es imposible realizar una correcta comprensión del paisaje histórico urbano, al constituir un todo indisoluble con la ciudad o representar el observatorio natural desde el que mejor se puede leer el paisaje urbano.

Por otro lado, la presión que sobre los recursos naturales están generando ciudades cada vez más ineficientes desde el punto de vista energético supone un reto al que hay que dar solución. Por ello, tanto la gestión estrictamente patrimonial como la del paisaje histórico urbano en su conjunto, debe optimizar el consumo de energía que está propiciando y compatibilizar la conservación de los valores históricos que acoge con la modernización de ciertos elementos y la incorporación de tecnologías que contribuyan al mayor ahorro energético posible. La cooperación de este proceso con los procesos

patrimoniales ha de ir orientada hacia la integración total del concepto de eficiencia energética en su desarrollo. Esto implica tenerla presente a la hora de desarrollar el sistema de comunicación para la ciudad o al intervenir sobre el patrimonio edificado, promoviendo en los centros históricos el uso de energías renovables y reduciendo las necesidades energéticas de estas zonas; de igual forma, la visualización nocturna del paisaje urbano o la utilización de determinado mobiliario urbano son aspectos, junto con otros muchos, a los que una política patrimonial debe ser sensible aunque en algunos casos suponga una cortapisa a su desarrollo.

Política cultural

Tradicionalmente la política cultural se ha entendido como una política de gestión de las manifestaciones artísticas: teatros, museos, industria audiovisual, etc. Por supuesto, desde el punto de vista administrativo, también es de su competencia la gestión de los Bienes de Interés Cultural, aunque se debe considerar esta política en sentido más amplio incluyendo, además, aspectos educativos y de sensibilización patrimonial, al entender que la divulgación y formación en temas de patrimonio está estrechamente relacionada con esta política.

Dejando de lado las repercusiones directas que pueda tener sobre los BIC (por dedicarle un espacio propio y específico dentro del mapa de procesos), esta política genera una serie de implicaciones que de forma indirecta van a afectar al uso de los recursos patrimoniales.

Las sinergias que las diferentes manifestaciones culturales pueden producir en el paisaje histórico urbano son claras y contundentes:

- Los bienes del patrimonio histórico representan el mejor marco posible para el desarrollo de cualquier manifestación cultural contemporánea.
- Son fundamentales los efectos de comunicación e interpretación que dichas manifestaciones pueden promover mediante la utilización de un lenguaje actual y soportes modernos.
- La sensibilización y educación patrimonial y la valorización de su uso pasivo¹⁵ dependen en cierta medida de una política cultural adecuada, así como de la formación de recursos humanos que sepan desenvolverse en un entorno multidisciplinar.

- La preservación de activos patrimoniales intangibles está condicionada por el énfasis que la política cultural ponga en su puesta en valor y estimación del acervo cultural local.

No obstante, la expresión "política cultural" no alude a un concepto unidimensional sobre el cual existe un consenso universal en cuanto a su significado y contenido. Desde una concepción más innovadora, ésta empieza a desligarse de las ataduras institucionales para centrarse en una gestión social participativa que define aquellos valores y manifestaciones culturales que deben tener cabida en el ámbito urbano.

Políticas sociales

"La noción de políticas sociales, entendidas como el conjunto de medidas destinadas a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales, está ligada al desarrollo del Estado del Bienestar y a la mejora de la calidad de vida" (FERNÁNDEZ; ROZAS, 1998: 30). Por este motivo, uno de los principales objetivos que se ha propuesto la UNESCO es hacer compatible la conservación y gestión de ciudades patrimoniales con su desarrollo social. Siguiendo esta línea, en los últimos años las políticas sociales están participando con un papel cada vez más activo en los procesos relacionados con el patrimonio histórico.

El problema de las políticas sociales es que son mucho más que una política en sí misma; representan una esencia que debe impregnar la forma de disponer las demás políticas. Aquéllas relacionadas con la inmigración, el trabajo, la sanidad, la educación e incluso redistributivas y de equidad social han de estar marcadas por la idea del Estado del Bienestar.

Problemas como el desarrollo cultural, la dotación de servicios públicos o la habitabilidad de los centros históricos están también íntimamente relacionados con la puesta en marcha de una serie de medidas sociales que los atenúen. En este sentido, la disposición de planes sociales de vivienda ayudará a paliar el abandono de los cascos históricos. Los servicios educativos incidirán directamente en la sensibilización de la población respecto a los recursos patrimoniales y la acción de los servicios sociales en barrios tugurizados supondrá el primer paso hacia una conservación doméstica (DELMONT, 2009).

Corresponde también a las políticas sociales integrar y transmitir a los colectivos de inmigrantes los valores intrínsecos del patrimonio en el que habitan; ya que, por supuesto, no se puede hablar de inversiones en conservación en un contexto de fuertes desigualdades sociales.

Seguridad ciudadana

Las relaciones que se pueden establecer entre seguridad y patrimonio son de diversa índole. Por un lado existen una serie de cuestiones atribuibles a determinadas conductas sociales como es el hecho delictivo, las revueltas ciudadanas, las manifestaciones festivas descontroladas o incluso los conflictos bélicos que derivan tanto en situaciones inseguras para las personas que habitan o visitan un determinado sitio patrimonial, como directamente en conductas lesivas hacia los bienes patrimoniales. Por otro lado, también implica promover actuaciones que garanticen la seguridad ante posibles riesgos de catástrofes naturales, donde determinadas formas de construcción como el chabolismo o el deplorable estado de los centros históricos pueden suponer verdaderas catástrofes en términos de vidas humanas.

La elevada tasa de delincuencia en determinados barrios históricos que expulsa a sus vecinos, los actos vandálicos acaecidos contra iconos patrimoniales en algunas manifestaciones multitudinarias o las carencias que presentan ciertos edificios ante la presencia de terremotos, riadas, tornados y otros son claros ejemplos de la necesidad de colaboración entre ambas políticas.

La vigilancia y custodia del paisaje histórico urbano es reconocida como una de las principales obligaciones para los gestores patrimoniales, pero la seguridad y habitabilidad en condiciones dignas es una tarea que requiere la cooperación de diferentes ámbitos.

En definitiva, todos estos procesos establecen las líneas maestras de planificación y gestión para lograr un determinado modelo de desarrollo urbano. La transversalidad o el solapamiento de muchas políticas obligan a dotar a estos procesos de una serie de características que aseguren su buen funcionamiento. Para ello, deben ser adaptativos ante las posibles perturbaciones derivadas de la incer-

tidumbre, ser capaces de articular o vertebrar los diferentes niveles institucionales (estatal, regional y local) para evitar efectos contrapuestos, mantener la integridad de las políticas en la medida de lo posible y, por supuesto, demostrar cierto grado de cooperación con los demás procesos.

Procesos soporte

En el grupo de procesos soporte se enmarcan aquellas actividades que, como su propio nombre indica, dan cobertura al resto de procesos de la organización. Extrapolando este planteamiento a las Ciudades Patrimonio Mundial, se trata de aquellos instrumentos que se utilizan para articular las distintas políticas urbanas. Actúan de forma transversal y son utilizados en mayor o menor medida por todas ellas. No establecen objetivos ni formas de actuar, simplemente representan una herramienta para la gestión.

Identificación y definición de los procesos soporte para la gestión del paisaje histórico urbano

Asociacionismo

El concepto de asociacionismo hace referencia al "movimiento social partidario de crear asociaciones cívicas, políticas, culturales, etc." (RAE, 2010). Ya sean de personas físicas o jurídicas, las asociaciones suponen un ejercicio de cooperación, confianza y compromiso entre sus miembros y cuya finalidad es la unión de fuerzas, que de otra forma estarían atomizadas, a la hora de establecer objetivos comunes, defender sus derechos y dar solución a problemas como la asimetría de información en los procesos de negociaciones sociales, sectoriales o territoriales.

Éste es el caso de las asociaciones de consumidores, de comerciantes, vecinales, de grupos sociales, etc. que tienen que pugnar en determinados conflictos de intereses con instituciones u organizaciones perfectamente estructuradas y cuyo poder de negociación y de presión es mucho mayor. En este sentido las asociaciones equilibran estos procesos de negociación colectiva y supone un elemento legitimador del sistema democrático, además de ser inherente a él cuando se produce de forma libre y voluntaria.



Catedral de Quito y Plaza Central. Quito, Ecuador



Vista de Cartagena de Indias desde la Bahía. Colombia



Ciudad universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Fotos: Pedro Salmerón



Plaza de Neptuno. Bolonia, Italia



Vista de Sevilla desde el Aljarafe. Foto: Javier Romero, IAPH

En el ámbito del patrimonio histórico tienen especial relevancia como instrumento fundamental para dar sustento a la participación social, siendo ésta una de las condiciones esenciales impuestas por la UNESCO para la gestión patrimonial, tal como se ha establecido en el concepto de desarrollo sostenible que se ha definido en este trabajo. Resulta mucho más sencillo articular mecanismos de participación cuanto mayor es el grado de asociacionismo existente entre la población local. Existen aspectos como la rehabilitación de zonas urbanas degradadas, la preservación de actividades comerciales tradicionales en los centros históricos o la gestión turística de un destino, donde la presencia de asociaciones va a permitir a los planificadores conocer una voluntad común y ser sensibles a ella.

Estructuras de gobernanza

"El concepto de gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder, la responsabilidad, se adoptan las decisiones y expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos" (SANZ LÓPEZ; TORRES RODRÍGUEZ, 2006: 147). Todo el diseño, elaboración y ejecución de una política discurre a través de las sendas trazadas por estructuras de gobernanza que se organizan jerárquicamente en base a diferentes niveles: estatal, regional, local y en algunos ámbitos incluso supranacional (VON HALDENWANG, 2005; SANZ LÓPEZ; TORRES RODRÍGUEZ, 2006; ÁLVAREZ; FALCÓN, 2008). "Entre estos se pueden distinguir tres tipos de relaciones básicas que configuran las formas en las que pueden articularse: relaciones de cooperación, de enfrentamiento y/o neutralidad" (ÁLVAREZ; FALCÓN, 2008). De igual forma, los niveles de gobernanza son franqueados por diferentes dimensiones que, como se define en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, son: económica, política, administrativa y social o sistémica (PNUD, 1995: 10; PNUD, 1997: 41); generando nuevas interacciones (VON HALDENWANG, 2005: 38). De la correcta articulación de estos niveles y las diferentes dimensiones transversales dependerá el buen funcionamiento y aplicación de las políticas.

"Dado que los niveles y las dimensiones de la gobernanza se caracterizan por su interdependencia, se considera que el respeto a

la identidad cultural es un presupuesto básico para la buena gobernanza" (ÁLVAREZ; FALCÓN, 2008). En este sentido el patrimonio histórico juega un papel fundamental. Un ejemplo de las diferentes interdependencias entre niveles y dimensiones, y donde el respeto a los valores identitarios culturales resulta básico podría ser el siguiente: "...en el plano de las dimensiones el respeto a la identidad cultural, que se enmarca dentro de la gobernanza social o sistémica, puede significar una disminución de los conflictos sociales, lo que conduce a la previsibilidad política y seguridad jurídico-social necesarias para la atracción de inversiones (gobernanza económica). En el plano de los niveles se dan condiciones favorables para un desarrollo local con ideas particulares, dando como resultado el desarrollo económico y social de los niveles superiores del conjunto (regional y estatal)" (ÁLVAREZ; FALCÓN, 2008).

A grandes rasgos, los principios que debe asegurar y regir una buena gobernanza son los siguientes: legitimidad y participación, dirección, funcionamiento, rendición de cuentas y justicia (CANDELA CASTILLO, 2005).

Instrumentos de financiación

La financiación de las actuaciones en materia de patrimonio histórico ha dependido tradicionalmente del erario público. Esta situación ha despertado siempre cierta controversia en lo que respecta a la aplicación de estos fondos, sobre todo en ciudades donde las necesidades básicas de la población estaban cubiertas de forma precaria. La falta de sensibilización junto con una visión inerte del patrimonio, con nula capacidad de retorno de las inversiones, han avivado este debate.

Presentar el patrimonio como un recurso, capaz de dinamizar económicamente su entorno generando rentas y empleo, debe ser una prioridad a la hora de plantear un marco de financiación. Bien es cierto que el esfuerzo inversor inicial para cualquier actuación ha de ser impulsado por la Administración, pero se puede enmarcar dentro de un contexto de rentabilidad a largo plazo que promueva formas híbridas de participación, combinando capital público con aportaciones privadas o incluso de la comunidad, de forma que se asegure una gestión sostenible a lo largo del tiempo, a la vez que se consigue un doble efecto: por un lado, se atenúa

el debate sobre la idoneidad de inversión pública y, por otro, se estimula la sensibilización local por determinados objetos patrimoniales que empiezan a ser vistos como un recurso económico y no como un lastre.

Marco legal

Como en tantos otros ámbitos, el contexto legal es el marco a partir del cual se regula cualquier actuación. "Los instrumentos legales para controlar las intervenciones en los centros históricos generalmente provienen de normas y leyes de carácter nacional, regional y municipal, muchas veces contradictorias en sus competencias y visiones (monumento aislado *versus* conjunto, sitio o áreas históricas). En consecuencia, se crean fuertes tensiones en su aplicación que hacen que el acatamiento de la ley por parte de funcionarios y ciudadanos sea bajo e incluso inexistente" (ARÍZAGA, 2009: 143).

En cualquier caso, hay que señalar la conveniencia de que exista un buen marco legislativo y fórmulas concretas de aplicación, ya que ambos aspectos constituyen el instrumento de mayor utilidad a la hora de controlar cualquier tipo de intervención. De su claridad y correcta articulación dependerá el buen uso y acatamiento de las normas.

Programas de formación y recursos humanos

Un asunto importante es la carencia de recursos humanos con preparación interdisciplinar que afronten las especificidades de la gestión patrimonial, que integren y adapten los nuevos conceptos y miradas que exige el desarrollo sostenible.

"La capacitación recibida por técnicos y profesionales no es apropiada para afrontar los nuevos retos derivados de un contexto local en proceso de cambio. La conservación en las políticas urbanas y planes aún es considerada como una parte suplementaria y no como la salida determinante de propuestas para el desarrollo" (ARÍZAGA, 2009: 142).

Por otra parte, la gran cantidad de mano de obra que demanda el patrimonio en diferentes sectores (turístico, cultural, artesanal, constructivo y otros) y niveles de formación, representa una oportu-

nidad irrechazable para el mercado de trabajo, que debe responder a estas exigencias a través del diseño de programas de formación capaces de proporcionar unos recursos humanos competentes con las acciones a desarrollar.

Estrategia de comunicación

La comunicación es un instrumento transversal a todos los anteriormente expuestos, ya que los dota de mayor fuerza y cohesión. La estrategia de comunicación es imprescindible para la sensibilización patrimonial de la población, influyendo de manera determinante en los procesos participativos y asociativos. De igual forma, en la pirámide jerárquica de la gobernanza debe fluir la comunicación para que no haya rigideces ni contradicciones entre los diferentes niveles.

Pero para el patrimonio, la comunicación no debe quedarse en el mero suministro de información, sino que debe trascender a ella, interpretando el significado de los recursos en los que se basa y transmitiendo de forma veraz y amena sus valores. Saber interpretar el patrimonio es ofrecer información revelada, de forma que se promueva su mejor comprensión, valorización y dinamización económica. "La conservación del patrimonio depende, en gran medida, de su comunión íntima con un público que aspira a disfrutar de cada uno de sus valores" (TILDEN, 1977: 12).

Por todos estos motivos, resulta imprescindible contar con unos mecanismos de comunicación eficientes y actuales, que utilicen las nuevas tecnologías (TICs) en toda su amplitud para lograr una difusión del significado del patrimonio histórico de la ciudad a la mayor escala posible, tanto entre la población local como entre los no residentes.

Planes

La consideración de los planes entre los procesos soporte genera cierta controversia, dada su versatilidad de formas. En ocasiones los planes constituyen un instrumento estratégico como sucede con la planificación urbana, donde el proceso se explicita en uno o varios documentos. En otros casos, como los relacionados con políticas de



Vista del museo del Templo Mayor en El Zócalo de México DF. Foto: Pedro Salmerón

turismo o vivienda, representan una herramienta muy útil para organizar un amplio espectro de medidas y acciones.

Esta controversia deriva de la sutil diferencia existente entre los conceptos "plan" y "planificación". Plan, según la RAE, hace referencia al "modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla". No entraña objetivos generales (más allá de los específicos del propio plan), la acción se diseña ajena al plan y lo que se dispone es el camino para alcanzarla, los tiempos y las metas intermedias. El concepto de planificación es más amplio e implica el diseño de una estrategia integral en la que se incluyen objetivos generales. Por esta razón, aunque dicha acepción se escapa en cierta medida a la definición inicial de proceso soporte, parece indispensable su inclusión dentro del marco metodológico expuesto, dada su cobertura al desarrollo de otros procesos

Procesos objetivo

En estos procesos se enmarcan aquellas actividades que constituyen la esencia del estudio en cuestión y su razón de ser. En las organizaciones, una vez identificados los procesos, se suele realizar un análisis, revisión y reformulación de los mismos durante su ejecución. Posteriormente se lleva a cabo un diagnóstico e identificación de mejoras con el fin de obtener resultados superiores. En el caso objeto de estudio, los procesos objetivo del modelo de gestión serán los procesos patrimoniales.

La revisión del paisaje histórico urbano, a través de los procesos patrimoniales, consistirá en la realización de un análisis previo a la planificación en el que se identifiquen aquellas situaciones que actualmente afectan al desarrollo de las políticas patrimoniales en relación con el resto de procesos urbanos identificados, así como definir propuestas que permitan alcanzar esa situación objetivo o "modelo ideal de Ciudades Patrimonio Mundial" que se persigue con el plan.

El proyecto patrimonial se fundamenta en cinco procesos íntimamente relacionados, que actualmente constituyen el cuerpo de actividades generadas por el patrimonio cultural. Constituyen el

objetivo de la gestión y, a través de ellos, se valora el estado del paisaje histórico urbano.

Identificación y definición de procesos patrimoniales para la gestión del paisaje histórico urbano

Investigación

Desde la introducción del término "bienes culturales" en la década de los setenta del siglo pasado se acuña una frase que ha tenido una importante difusión en el campo del patrimonio cultural: "todo acto administrativo debe estar precedido y determinado por un acto cognoscitivo". Esta referencia ilustra dos novedades importantes: la superación del comportamiento habitual de la administración competente en materia de patrimonio y el impulso de un conocimiento profundo del bien cultural, de su problemática y de sus implicaciones con el medio. A esta cita se añade otra no menos interesante: "...no sólo precedido, sino también seguido de un acto cognoscitivo". Es importante no dejar de pensar.

Si se entiende por investigar "hacer diligencias para descubrir una cosa" (RAE, 2010), en el caso de los bienes culturales el acto de investigar tiene tantas resonancias como el propio concepto de patrimonio histórico, artístico y cultural. Es determinante desentrañar el origen, los fundamentos, acontecimientos, etc. que caracterizan un determinado patrimonio y definen sus valores. Incluso considerar, tal y como establece la Carta de Cracovia, que cualquier intervención en el patrimonio se entienda como un acto cognoscitivo.

Bajo este proceso, basado en encontrar, conocer, desarrollar y difundir, se esconde la base en la que se sustentan el resto de procesos que se van a definir. Estos pasos, que componen el proceso de investigación, se llevan a cabo mediante la ampliación de conocimiento sobre el acervo cultural, su documentación y posterior transferencia de resultados durante y después de la investigación.

En resumen, lo que se persigue es optimizar la gestión integral de los bienes culturales: desde la mejora de su conocimiento y renovación del aparato conceptual hasta la aplicación de nuevas tecnologías

para las técnicas de análisis, formulación de sistemas de información, definición de aplicaciones para la gestión y la participación social o la generación de rentas y empleo en torno a ellos.

Los procesos de investigación representan no sólo la vanguardia de una forma de entender el patrimonio cultural, sino también una manera de conectar con el desarrollo sostenible en amplios segmentos sociales y económicos. También son síntoma de una nueva actitud de acometer la gestión de este patrimonio en todas sus facetas mediante la aportación de ideas innovadoras.

Transmisión

Bajo el término "transmisión" se integran las relaciones (interacciones) que se establecen entre el patrimonio y la sociedad.

La atracción que ejercen los bienes culturales y su significado es producto de las tendencias globales que está adoptando la sociedad del bienestar en sus diversas acepciones. El mayor tiempo libre, el desarrollo de la sociedad de la información, el incremento del nivel educativo y el crecimiento del poder adquisitivo, entre otros aspectos, han propiciado la aparición de un nuevo interés y disfrute por los bienes culturales caracterizado no sólo por el deseo hedonista de aproximación al arte, a la estética y a la belleza, sino también por la búsqueda selecta de las identidades respectivas, del propio pasado y de los aspectos más desconocidos de cada cultura.

Se presentan condiciones socioeconómicas que alientan al desarrollo de los vínculos entre patrimonio y sociedad, cuya promoción y apoyo es responsabilidad directa de quienes gestionan el patrimonio. Existen las capacidades, el conocimiento y la demanda.

En este sentido, estrechar los lazos entre la ciudadanía, el público visitante y el patrimonio es una labor inclusiva basada en la difusión de los valores que éste alberga. Se trata de hacer sentir participe a la sociedad que lo acoge y estimular la sensibilidad de quienes lo visitan. En definitiva, se produce la desvinculación del estigma elitista que tradicionalmente lleva adherida la gestión cultural, focalizando su tratamiento en la persona y no en el recurso y manejando una

serie de instrumentos de aproximación del patrimonio a la sociedad: comunicación, difusión, sensibilización y valorización. El patrimonio ha de trascender los límites que tradicionalmente lo han aislado desde la gestión.

En Latinoamérica se acuña un bello término: el empoderamiento, que refleja muy bien una actitud activa de los colectivos ciudadanos. De alguna forma resume ese hacer suyo que es tan apreciado en los movimientos culturales porque supone una implicación, una participación, una respuesta activa, que hace del sujeto un protagonista de primera clase en el devenir de su patrimonio. Y esto ocurre a todos los niveles, pero en la ciudad puede darse con mayor profundidad porque es punto de encuentro en una situación de cambio constante y readaptación a un medio difícil. Para los procesos de los que trata este estudio sobre paisaje urbano, resulta fundamental la posibilidad de constatar y dejar entrar esa forma de hacer propias, de aceptar o rechazar esos aspectos físicos e inmateriales que definen un paisaje cambiante constantemente reinterpretado por el ser humano.

Conservación

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se considera conservación el mantenimiento o permanencia de una cosa, pero también su salvaguarda y cuidado. Sin embargo, este concepto se ha relacionado tradicionalmente con el mantenimiento físico de los bienes culturales. De ahí que se acepte como definición de conservación "el conjunto de actos de prevención y salvaguarda dirigidos a asegurar una duración tendencialmente ilimitada en relación a la conformación material del objeto considerado" (Carta italiana del Restauo 87). Es importante reseñar que conservar en patrimonio no significa no tocar, sino adoptar aquellas medidas imprescindibles tendentes a su perdurabilidad. Con ello, se reconoce la necesidad de intervenir en caso de necesidad para asegurar su transmisión a generaciones futuras.

La mirada actual sobre los tratados de intervención se fundamenta en los valores que presentan los bienes culturales y en la necesidad de respetarlos y acrecentarlos. En el caso de aquellos bienes que requieren recuperar su funcionalidad, las actuaciones deben ser consecuen-

tes y compatibles y, por tanto, sostenibles con los valores preexistentes. De ahí que se utilice en algunos casos el término "rehabilitación" o "rehabilitación integral" para designar procesos de recuperación estructural, estética y funcional. Se trata de la intervención más extrema en bienes culturales significativos, pero también la más común en la renovación urbana del tejido residencial de las ciudades.

Otra vertiente que adopta este proceso es la conservación preventiva, que además de englobar todas las medidas de protección legal para la defensa de los bienes culturales ante posibles riesgos y afecciones que incidan sobre ellos, recoge también una serie de actuaciones previas a las conductas lesivas ejercidas sobre los mismos para evitarlas. Por tanto, se tendrá en cuenta toda estrategia de gestión dirigida a evitar la degradación del recurso mediante un uso sostenible.

Pese a transmitir una cierta connotación de algo estático, los procesos de conservación son muy activos como se reconoce claramente desde la gestión del patrimonio cultural. Son generadores de cambio y también de desarrollo sostenible porque su buena orientación favorece la promoción de empleo, la fabricación de bienes por sectores diferentes de la industria y la renovación técnico-científica. Se trata de procesos altamente recomendables en situación de crisis por generar opciones alternativas y calificadas de producción.

Integración espacial

Actualmente no se puede entender el patrimonio si no es en permanente diálogo con el medio en el que se ubica. La adecuación y respeto del espacio físico colindante del bien patrimonial ha de ser una constante en la construcción de un paisaje coherente con su legado histórico.

La consideración del concepto de entorno, acuñado por el pensamiento italiano de mediados del s. XX, que delimitaba el espacio inmediato de los bienes en una primera estrategia de protección, resulta insuficiente en los lugares donde el ser humano ha tenido una presencia importante, debido entre otras cuestiones a las incidencias, afecciones e impactos de mayor escala que se producen y que responden a las necesidades de la sociedad contempo-

ránea. Existen otros instrumentos jurídicos más complejos, como los Paisajes Culturales, las Zonas Patrimoniales en Andalucía o las Zonas de Protección del Patrimonio Arquitectónico, Urbano y Paisajístico (ZPPAUP) en Francia, que incorporan visiones integrales de las diferentes dimensiones del proyecto patrimonial y que permiten, además, relacionar el patrimonio con otras políticas sectoriales e impulsar acciones de desarrollo sostenible.

La vitalidad, presencia y armonía del patrimonio en relación a su entorno depende en gran medida de la sensibilidad que el resto de políticas e intervenciones urbanas tengan con los valores histórico-paisajísticos de la ciudad.

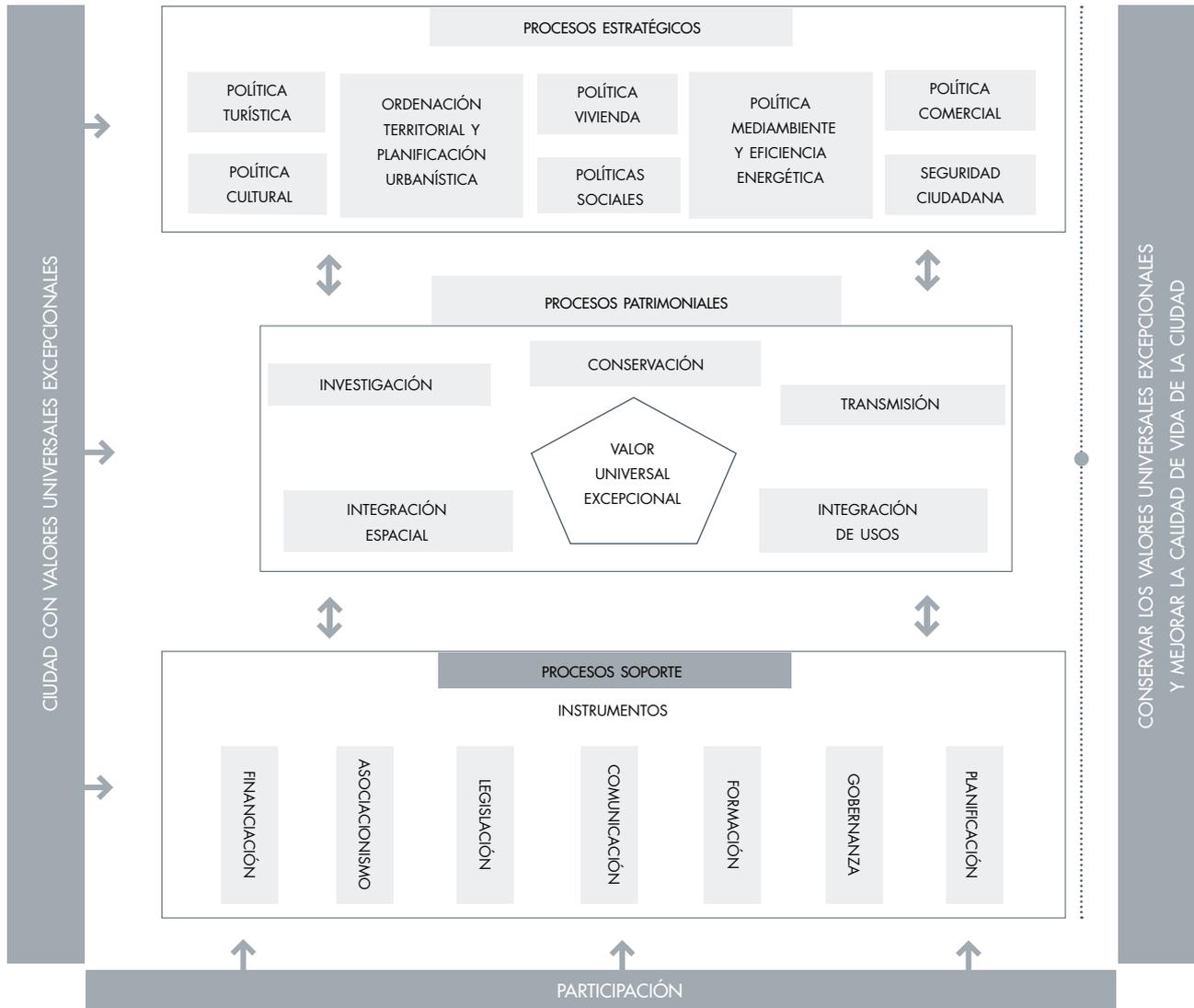
La integración de los bienes patrimoniales en el contexto espacial que lo rodea, entendido como proceso aplicado a este estudio, no sólo se refiere a un criterio delimitador de las interacciones entre el patrimonio cultural y el medio desde el punto de vista de la protección, sino a las formas activas de esas relaciones que permiten indagar sobre el papel de los bienes culturales en el medio urbano y su capacidad para adaptarse a su entorno, explicarlo o darle sentido, renovar e integrar y, finalmente, desarrollar acciones que impulsen el conocimiento y disfrute de dicho legado cultural por parte de la ciudadanía.

Integración de usos

Íntimamente ligado al proceso anterior, en una concepción pretérita de la gestión patrimonial, la intención de dar uso y dinamizar socioeconómicamente el patrimonio histórico podría haber sido entendido como un acto peyorativo encaminado a su banalización, mercantilización y degradación. Actualmente esta visión ha cambiado porque se reconoce la necesidad de que el patrimonio sea entendido como un elemento con una gran capacidad de desarrollo local a través de su uso cultural, turístico y educativo.

En este sentido cada vez proliferan más estudios de impacto económico y proyectos de gestión público-privada en torno al patrimonio que desarrollan nuevas funcionalidades, cuantifican sus externalidades y tienen en cuenta el valor hedónico que proporciona al entorno. En definitiva, se reivindica la importancia del sector cultural y, por ende, del patrimonial en la vida económica de un país.

MAPA DE PROCESOS URBANOS SOSTENIBLES



Conclusión del grupo técnico de trabajo, sobre una propuesta elaborada por el IAPH

El patrimonio histórico no debe ser considerado como un mero consumidor de recursos públicos ya que aporta valor a la sociedad cuando es usado y disfrutado, entendido y compartido, a la vez que cuidado y respetado. Toda actividad asociada capaz de desarrollar esta labor debe de ser tenida en cuenta, más aún si genera riqueza.

Todos los procesos (estratégicos, soporte y patrimoniales) identificados son fruto del consenso alcanzado en las diferentes reuniones internacionales promovidas por el Centro de Patrimonio Mundial de UNESCO anteriormente citadas, y en las cuales se definieron las problemáticas fundamentales para la gestión de los centros históricos, pero siempre dejando la puerta abierta a su modificación en función de la singularidad de la ciudad específica a tratar. Por tanto, una vez definidos los procesos relevantes para la gestión del paisaje histórico urbano, el mapa queda compuesto como aparece en la página anterior.

Como se puede observar, los tres grupos de procesos descritos anteriormente se hayan flanqueados por una entrada y una salida que constituyen, por un lado el *input* con el que se ha de trabajar, la Ciudad Patrimonio Mundial con sus respectivos valores universales excepcionales, y por otro un *output*, resultado de someter esta entrada al conjunto de procesos descritos, teniendo como objetivo el preservar dichos valores y mejorar la calidad de vida de la ciudad, al entender que los sitios urbanos con un pasado histórico relevante, que entrañan unos valores dignos de su protección y difusión, han de ser la mejor ciudad posible donde habitar.

En la parte inferior del mapa yace la participación ciudadana extendida a lo largo de todo el proceso y fluyendo de abajo hacia arriba, desde la sociedad hasta la toma de decisiones, atravesando los diferentes grupos definidos e impregnando todo su funcionamiento.

La participación de los diferentes actores sociales en la definición y priorización de las políticas públicas como práctica del ejercicio de sus derechos ciudadanos es cada vez mayor. La progresiva democratización de todos los procesos que recorren la Administración está consiguiendo desarrollar fórmulas que otorgan al ciudadano un

mayor peso en la toma de decisiones, profundizando en el concepto de una democracia cada vez más participativa.

Una de las condiciones que se definieron en el concepto de desarrollo sostenible era la necesidad de concebirse como un proceso de negociación con la sociedad civil tutelado por las autoridades. Por tanto, el patrimonio histórico se muestra como el campo perfecto para la aplicación de estas técnicas, ya que por su propia naturaleza se hace fundamental la implicación de los actores sociales en la determinación del rumbo que deben tomar estos recursos, de forma que se eviten sentimientos de enajenación patrimonial por parte de la población local y continúe siendo la base de su identidad cultural. Por esta razón, una de las principales herramientas para asegurar una óptima gestión del paisaje histórico urbano es el desarrollo de estos procesos, ya que generan grandes ventajas (ARÍZAGA, 2009: 146):

- El método es participativo, abierto y transparente.
- Facilita la reflexión compartida e integra una visión global y transversal.
- Permite identificar potencialidades y establecer prioridades, concentrándose en aspectos clave sobre la base del consenso.
- Promueve la concertación entre los agentes sociales y económicos.
- Posibilita la anticipación y la formulación de nuevos proyectos.

Estas ventajas se cimentan sobre "la identificación correcta de todos los actores que inciden en el territorio y las garantías de su participación e implicación en el proceso" (ARÍZAGA, 2009: 146). Para ello, resulta imprescindible dinamizar procesos asociacionistas que propicien alianzas (consorcios y asociaciones vecinales o de comerciantes, etc.) entre los actores de las diferentes esferas (pública, privada y social), de manera que se genere un diálogo en el que cada uno pueda plasmar su punto de vista y llegar a consensos funcionales.

Este mapa constituye una representación esquemática de la realidad urbana desde una óptica patrimonial. En él se puede vislumbrar fácilmente cómo se recogen las cuatro condiciones teóricas que se impusieron al concretar el concepto de desarrollo sostenible:

- Visión sistémica y holística. Promoviendo una aproximación al fenómeno urbano jerárquica, respetando las fronteras urbanas y man-

teniendo la integridad de ellas pero fomentando la cooperación en busca del beneficio común a través de una gestión óptima de las interacciones que inevitablemente se establecen.

- Concepción dinámica y variable. Estableciendo una gestión adaptativa y reconociendo la singularidad de los procesos urbanos propios de cada ciudad, al definir unos objetivos sensibles con el territorio, en función de unos valores y las capacidades disponibles.
- Proceso transaccional tutelado. Otorgando un papel preponderante a todos los procesos participativos y fomentándolos desde la base hacia arriba.
- Defensa de valores en el desarrollo de los procesos urbanos. Situándolos en el centro del mapa, de forma que todos los procesos patrimoniales giren en torno a ellos. De igual manera también aparecen en la entrada y en la salida para que el resto de procesos que acontecen en la ciudad los tengan como referente a la hora de definir un determinado modelo de desarrollo local.

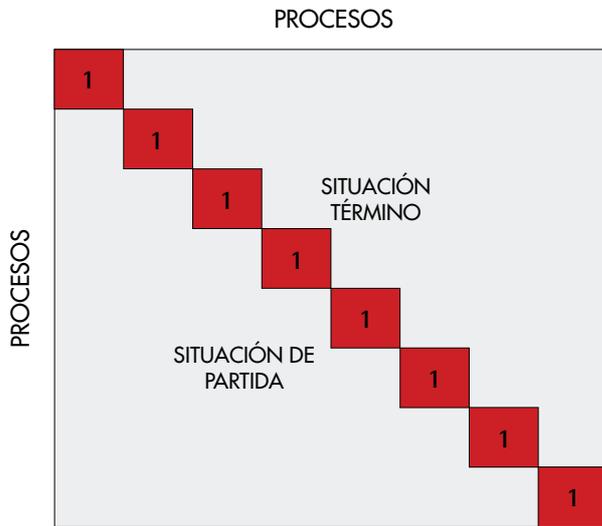
El gran reto que plantea la utilización de una metodología de gestión urbana basada en el análisis por procesos es el buen manejo de las interacciones que se establecen entre los distintos grupos de procesos, representadas en el mapa por las diferentes flechas. Su comprensión resulta fundamental en el devenir de las políticas públicas, por lo que es necesario diseñar una herramienta que permita analizar de forma sistemática dichas interacciones y facilitar su conocimiento. Se ha recurrido para ello al análisis matricial.

Matriz de interacciones

Como se ha venido argumentando, uno de los factores claves del modelo de procesos es el estudio de sus interacciones. Para realizar este análisis, se ha partido de las matrices de decisión, un instrumento de planificación que empezó a utilizarse en los años 60 en las organizaciones y con el que se persigue orientar las decisiones estratégicas mediante una metodología sistemática de análisis y evaluación del entorno. Con esta herramienta no se planifican los procesos patrimoniales, sino que se estudian y comprenden las relaciones de dichos procesos con el entorno, estableciendo márgenes de actuación y delimitando un marco en el que encuadrar las líneas estratégicas.

Para el caso objeto de estudio, se tomarán como referencia las matrices utilizadas para los análisis económicos intersectoriales, donde el uso de cuadros matriciales de doble entrada representa una herramienta de suma utilidad para determinar las contribuciones que los distintos sectores productivos realizan entre sí. Wassily Leontief, creador de este método, resumía su filosofía en el discurso de entrega del Premio Nobel de Economía en 1973, afirmando lo siguiente: "La economía mundial, como la de cualquier país, puede visualizarse como un sistema de procesos interdependientes. Cada proceso [...] genera ciertos *outputs* y absorbe una combinación específica de *inputs*. La interdependencia directa entre dos procesos se manifiesta cuando el *output* del primero es el *input* del segundo [...]. A su vez, un tercer proceso puede utilizar como *input* indirecto el *output* del primer proceso a través del segundo, y así sucesivamente. Una red de relaciones de este tipo constituye un sistema de elementos del que dependen unos de otros directa o indirectamente" (LEONTIEF, 1974: 109).

A partir de esta idea, se ha rediseñado una matriz de interacciones adaptada a analizar el fenómeno que se está planificando y la cual recoge las relaciones, directas e indirectas, entre los diferentes procesos definidos. Al igual que en las tablas *Input-Output* de Leontief, se contará con una matriz de doble entrada cuya diagonal principal estará compuesta por el valor unitario (normalizada) al relacionarse cada proceso consigo mismo, lo cual dividirá la matriz en dos triángulos equiláteros que contendrán las interacciones que se quieren estudiar. El fenómeno de normalización consiste en establecer la unidad como valor para las relaciones directas y completas entre dos variables, es decir, cuando ambas tienen una relación perfecta aunque puedan diferir en la cuantía y sentido. En este caso la normalización se aplica al cruce de una variable consigo misma. El triángulo inferior definirá las interacciones de partida, es decir, las que se estén generando en el momento de inicio del análisis, antes de la intervención, ayudando a elaborar el diagnóstico de la situación inicial. En el triángulo superior se definirá la situación término, es decir, el contexto "ideal" que se pretende alcanzar tras la intervención (rediseño de procesos) y que definirá los objetivos o metas a conseguir. A continuación, se presenta un primer bosquejo de la matriz.



Partiendo de este esquema y adoptando las agrupaciones definidas en el mapa de procesos y las relaciones que en él se esbozan, se plantea la estructura de la matriz de análisis de interacción de procesos. No se debe olvidar que el centro del análisis son los procesos objetivo, por tanto, el estudio de las interacciones se planteará siempre en base a estos.

SITUACIÓN TÉRMINO

		ESTRATÉGICOS			OBJETIVO			SOPORTE		
SITUACIÓN DE PARTIDA	ESTRATÉGICOS	1	0	0						
	ESTRATÉGICOS	0	1	0	RELACIONES DE PRIMER ORDEN			RELACIONES DE SEGUNDO ORDEN		
	ESTRATÉGICOS	0	0	1						
OBJETIVO				1	*	*				
OBJETIVO				RELACIONES DE PRIMER ORDEN	*	1	*	RELACIONES DE PRIMER ORDEN		
OBJETIVO					*	*	1			
SOPORTE							1	0	0	
SOPORTE				RELACIONES DE SEGUNDO ORDEN	RELACIONES DE PRIMER ORDEN			0	1	0
SOPORTE							0	0	1	

Se observa que la matriz inicial queda dividida en nueve submatrices. En la mitad inferior, están las interacciones de los tres grupos de procesos en su situación de partida, y en la mitad superior, se recogen las interacciones de los tres grupos de procesos en su situación término. De este modo, en función del lado por el que se empiece a leer, se analizará la situación inicial o se definirá la situación ideal que se quiere alcanzar.

La interpretación de las diferentes submatrices, leyendo de izquierda a derecha y de arriba abajo, es la siguiente:

- Submatriz 1. En ella se cruza el grupo de procesos estratégicos entre sí. Dicho grupo estará compuesto por los procesos estratégicos para la situación de partida y la de término. Como no son procesos objetivo de la propuesta de gestión de este estudio y se asume la escasa capacidad de intervención sobre ellos al depender de otros ámbitos de la gestión urbana, se han tipificado con el 0 las diferentes relaciones que se estén produciendo o puedan producirse entre ellos. Además, la repercusión que puedan tener las interacciones de dos procesos estratégicos sobre un proceso objetivo probablemente no tengan el suficiente impacto (relaciones de tercer orden) como para que se estudien de forma sistemática. Cuando se produzcan, serán puntuales y con la suficiente relevancia como para que se puedan tener en cuenta sin necesidad de incluirlas en el análisis matricial. Por ejemplo: para el caso que se estudia, puede que las interacciones entre política cultural y política turística ejerzan un fuerte efecto dinamizador sobre el patrimonio (caso de algunas ciudades de España con los planes para la Capitalidad Cultural Europea 2016). En una fase siguiente de desarrollo del modelo se puede contemplar la posibilidad de incluir las relaciones de tercer orden en la matriz. Esta submatriz se cierra con la diagonal principal normalizada, tipificada con el 1, fruto de la interacción de los elementos consigo mismos.
- Submatriz 2. Analiza la interacción ideal (situación término) entre los procesos estratégicos y objetivo. Es decir, determina el tipo de relación entre ambos grupos de procesos para que los primeros no sólo no entorpezcan, sino que favorezcan el desarrollo de los segundos. En esta submatriz se trabaja con lo que se ha denominado relaciones de primer orden, que serían las interacciones directas con los procesos objetivo.
- Submatriz 3. En esta submatriz se analizan relaciones de segundo orden, ya que su repercusión en los procesos objetivo se produce

de forma indirecta a través de los procesos estratégicos. Se define la manera en la que los procesos soporte deberían dar apoyo en una situación término a los procesos estratégicos, para que estos repercutan lo más positivamente posible en el desarrollo de los procesos objetivo.

- Submatriz 4. Analiza la interacción actual (situación de partida) existente entre los procesos estratégicos y objetivo, antes de que tenga lugar la intervención. De igual manera que en la submatriz 2, se consideran tramos con relaciones de primer orden.

- Submatriz 5. En este caso se trata la confluencia del grupo de procesos objetivo consigo mismo. Este cruce genera cierta problemática a la hora de establecer las interacciones, ya que su relación será tan estrecha que se estará hablando de procesos complementarios y retroalimentados, cuyo cooperativismo es indispensable. Estas relaciones se han tipificado con el símbolo (*), dada la infinidad de interacciones que se pueden establecer. A este instrumento no le corresponde determinarlas, ya que ha sido diseñado para el análisis de las interacciones de los procesos objetivo con el resto de procesos urbanos. De igual manera que en la submatriz 1, la diagonal principal está normalizada.

- Submatriz 6. A la hora de re-planificar los procesos objetivo se debe contar con los instrumentos adecuados para desarrollarlos. El rediseño de estos procesos es lo que se persigue en esta submatriz, en la que se establece la situación término a la que se pretenden llevar los procesos soporte para conseguir una cobertura adecuada de los procesos objeto de gestión. Claramente, estas interacciones constituyen una relación de primer orden, debido a su correlación e importancia.

- Submatriz 7. Al igual que en la submatriz 3, se trata de unas interacciones cuya relación con los procesos objetivo es indirecta o de segundo orden. Aquí se analiza la situación actual que se establece entre los procesos estratégicos y soporte, estudiando su complementariedad y funcionamiento.

- Submatriz 8. Como se ha descrito en la submatriz 6, se estudian las mismas interacciones, sólo que en la situación de partida previa a la intervención. Por consiguiente, se compone de los aciertos o deficiencias que los procesos soporte ofrecen en el momento del análisis a los procesos objetivo.

- Submatriz 9. Es similar a la submatriz 1, pero en este caso confluyen los procesos soporte. La diagonal principal está normalizada y

el resto de interacciones están tipificadas con 0, ya que se entiende que los instrumentos pueden complementarse entre sí y utilizarse combinaciones de ellos para desarrollar otros procesos. Como consecuencia, su interacción es escasa o prácticamente nula.

Como se ha expuesto, dentro de la matriz se describe un conjunto de relaciones entre los diferentes procesos identificados en el modelo. La razón de diferenciar entre relaciones de primer y segundo orden responde a la necesidad de ofrecer un criterio desde el que priorizar en la gestión y ponderar en la medición. La utilidad fundamental que esta herramienta supone está directamente relacionada con el concepto de proceso cuya definición implica interacción. Con esta matriz se realiza un estudio sistemático y pormenorizado de aquellos factores que pueden condicionar el buen desarrollo de los procesos objeto de gestión.

En base a los procesos descritos en el epígrafe anterior, se va a diseñar una aplicación en la matriz de interacciones propuesta. Para ello, han de integrarse en la matriz todos aquellos procesos descritos en la fase previa de diagnóstico de una determinada ciudad y que, de forma genérica, se han identificado y definido en dicho epígrafe. De ninguna manera se pretende que la enumeración de procesos realizada sea hermética, ya que será cada ciudad, en función de sus peculiaridades y necesidades, la que determine la composición de los tres grupos de procesos. En cualquier caso, los que se describen en este documento representan un buen ejemplo de los procesos fundamentales que intervienen de forma significativa en la conformación del paisaje histórico urbano.

La aplicación de la matriz de interacciones de acuerdo con los procesos identificados es la del gráfico de la página 94.

Esta herramienta, no exenta de complejidad, posee un gran potencial de análisis, ya que a través de ella se puede llegar a evaluar el punto en el que se encuentra la realidad patrimonial de una ciudad con respecto al resto de sistemas coexistentes y la distancia con lo que podría entenderse como un escenario ideal o idóneo para el desarrollo pleno de las políticas patrimoniales. También permite trazar el camino óptimo para pasar de la situación inicial a la situación que se pretende alcanzar, al contar con suficientes elementos como para

saber qué acciones son compatibles con el sistema urbano existente y cuáles no.

Por ello, para que el uso de la matriz sea realmente eficiente, se debe ser cuidadoso en su cumplimentación, pero sobre todo veraz y objetivo, ya que un diagnóstico engañoso puede generar un efecto muy nocivo para el desarrollo de las acciones programadas. Los criterios recomendados para el uso de la matriz son los siguientes:

- Tener presente que se está realizando un diagnóstico para la gestión del paisaje histórico urbano, por lo que las aportaciones que se hagan deberán ser hechas desde una óptica patrimonial.
- Comenzar cumplimentando las celdas correspondientes a la situación término. En ellas se establecerán las oportunidades y amenazas que podría ofrecer el proceso en cuestión, estratégico o soporte, para el desarrollo de un proceso patrimonial concreto. Diseñar en primer lugar la situación ideal para el desarrollo de los procesos patrimoniales facilitará un diagnóstico más crítico o menos autocomplaciente de la situación actual de la ciudad en materia de gestión patrimonial.
- El diseño de la situación término no debe plantearse como una situación utópica, por lo que se deben tener en cuenta los recursos disponibles y las rigideces del sistema, y presentar una especial sensibilidad hacia el entorno en el que se opera. Esta situación ideal pero factible, servirá para establecer un estándar al que referenciar y valorar la evolución del sistema urbano en lo referente a la cooperación con las políticas patrimoniales.
- Una vez conocida la situación ideal, se deberá definir verazmente el contexto de partida en el que se encuentra la ciudad, completando las celdas situadas bajo la diagonal principal. En ellas se definirán las potencialidades y dificultades que actualmente ofrece la trama urbana respecto al desarrollo de los procesos patrimoniales.
- El análisis comparado entre la situación inicial y término dará como resultado la distancia existente entre la capacidad real y potencial para el desarrollo de las políticas patrimoniales, ofreciendo una visión sintética y estructurada tanto de aquellos mecanismos aprovechables de la gestión urbana como de los caminos que han de evitarse por hacer inviable el desarrollo de determinadas actuaciones.

Como resumen final, se deben destacar ciertos aspectos clave para entender el uso y funcionamiento de esta herramienta.

- **Objetivo:** conocer la disposición del sistema de gestión urbana para el desarrollo de un plan estratégico para el paisaje histórico urbano.
- **Funcionalidad:** analizar de manera sistemática, sintética y estructurada las interacciones existentes entre las políticas patrimoniales y el resto de elementos de gestión urbana.
- **Beneficios:** trazar el camino más eficiente para lograr los objetivos de la política patrimonial, sabiendo evitar las dificultades generadas por otros ámbitos de la gestión y aprovechar aquellos atajos que ofrezca el propio sistema urbano para lograr los objetivos propuestos.
- **Limitaciones:** esta herramienta no planifica la gestión del paisaje, ni es fuente de propuestas de actuación, sino que las aprueba, reconduce o directamente las rechaza por inviables, generando un marco de factibilidad de los objetivos y optimización de los recursos.

Por último, recordar que lo que se persigue con esta filosofía y método de trabajo es establecer una gestión adaptativa del paisaje histórico urbano tanto a nivel interno, dentro de las rigideces de la gestión urbana, como a nivel externo, generando un procedimiento de planificación adaptable a cualquier Ciudad Patrimonio Mundial.

Sistema de indicadores de gestión

Como tercera herramienta para el abordaje del plan está el sistema de indicadores que sintetiza toda la información generada tanto en el análisis del entorno, especialmente la suministrada por la matriz de interacciones, como en el análisis interno de los propios procesos patrimoniales, a través de los Estudios Temáticos, los cuales se expondrán en el siguiente epígrafe. Para ello, el sistema se debe dotar de unos criterios vertebradores que estarán definidos en base al tipo de plan que se esté articulando, al objeto de planificación y al ámbito de aplicación.

Para el caso que se está tratando, ya se ha definido el tipo de plan (gestión del paisaje histórico urbano como plan estratégico), el objeto de la planificación (el paisaje histórico urbano en base a procesos, valores patrimoniales y desarrollo sostenible) y el ámbito de aplicación

SITUACIÓN DE PARTIDA		SITUACIÓN TÉRMINO																			
		PROCESOS ESTRATÉGICOS								PROCESOS PATRIMONIALES					PROCESOS SOPORTE						
		Planificación Urbanística y O.T.	Política Turística	Política de Vivienda	Políticas Sociales	Políticas Cultural	Política Comercial	Seguridad Ciudadana	Medioambiente Energía	Investigación	Integración Espacial	Conservación	Integración de Usos	Transmisión	Asociación	Financiación	Comunicación	Legislación	Planificación	Gobernanza	Formación y RR.HH.
PROCESOS ESTRATÉGICOS	Planificación Urbanística y O.T.	1	0	0	0	0	0	0													
	Política Turística	0	1	0	0	0	0	0													
	Política de Vivienda	0	0	1	0	0	0	0													
	Políticas Sociales	0	0	0	1	0	0	0													
	Políticas Cultural	0	0	0	0	1	0	0													
	Política Comercial	0	0	0	0	0	1	0													
	Seguridad Ciudadana	0	0	0	0	0	0	1													
	Medioambiente Energía	0	0	0	0	0	0	0	1												
PROCESOS PATRIMONIALES	Investigación								1	*	*	*	*								
	Integración Espacial								*	1	*	*	*								
	Conservación								*	*	1	*	*								
	Integración de Usos								*	*	*	1	*								
	Transmisión								*	*	*	*	1								
PROCESOS SOPORTE	Asociacionismo													1	0	0	0	0	0	0	0
	Financiación													0	1	0	0	0	0	0	0
	Comunicación													0	0	1	0	0	0	0	0
	Legislación													0	0	0	1	0	0	0	0
	Planificación													0	0	0	0	1	0	0	0
	Gobernanza													0	0	0	0	0	1	0	0
	Formación y RR.HH.													0	0	0	0	0	0	0	1

(Ciudades Patrimonio Mundial). A esto se ha de añadir la función que juegan los indicadores dentro de esta metodología, la cual presenta una doble vertiente:

- Por un lado, tiene un carácter externo desde cuyo marco se valora la realidad socioeconómica del entorno donde se va a llevar a cabo el plan y se evalúan las posibilidades que ofrece el contexto institucional para la implantación y desarrollo del plan, partiendo del análisis realizado con la matriz de interacciones.
- Por otro lado, se valoran los recursos sobre los que se articula el plan y el seguimiento y control de la ejecución del propio instrumento, a través de las actuaciones definidas en los Estudios Temáticos.

A partir de estas premisas se estructura el sistema de indicadores, pero antes hay que apuntar algunos criterios básicos para el manejo de los mismos y, más concretamente, para su diseño aplicado al caso que se está tratando.

Medir el paisaje histórico urbano: modelo, criterios y variables

Antes de hablar de indicadores hay que tener claro lo que se va a medir, definiendo las variables concretas que inciden en la problemática del objeto de valoración y su sensibilidad ante los posibles cambios que se puedan dar. Por tanto, la fase crítica en

el diseño de un sistema de indicadores, no es el diseño de los mismos, sino el planteamiento de un modelo, el establecimiento de unos criterios de vertebración y la definición de las variables que se quieren medir.

En coherencia con los principios definidos para la concepción de un plan de gestión del paisaje histórico urbano (valores universales excepcionales, desarrollo sostenible y procesos urbanos), se plantea el diseño de un sistema de indicadores. En este sentido, la respuesta sobre la manera de medir el paisaje histórico urbano ofrece la siguiente tríada:

- Planteamiento del modelo. Se ha partido de un modelo claro: el análisis por procesos. Este arquetipo tiene una serie de implicaciones que conducen al desarrollo de una metodología de planificación muy concreta a partir de la cual se han definido unos grupos de procesos, se han estudiado sus interacciones gracias a una meticulosa evaluación del entorno y se ha definido una estrategia de actuación para el paisaje histórico urbano a través de unos Estudios Temáticos.
- Criterios de vertebración. Se encuentran en la definición de los valores universales excepcionales y en el concepto de desarrollo sostenible (expuestos en los epígrafes correspondientes). Reconocer y asumir estos criterios supone el fundamento más sólido para la construcción del sistema de indicadores que se persigue.
- Definición de variables. Antes de medir se debe conocer lo que se pretende medir. Por esta razón, se plantean unos Estudios Temáticos que expliquen los recursos a gestionar y se realiza un minucioso análisis del entorno para ser sensibles a su realidad y poder implantar el plan con las menores dificultades posibles. En la mayor parte del sistema de indicadores esta definición de variables es específica, ya que depende de las peculiaridades de la ciudad en cuestión, aunque haya ciertos espacios comunes con el suficiente grado de abstracción y generalidad.

Como se ha analizado a lo largo de este trabajo, la problemática de medir el desarrollo sostenible en las Ciudades Patrimonio Mundial implica un desafío lleno de particularidades, dinamismo y dificultades, al tener que abordar una realidad altamente compleja y heterogénea. Al definir el concepto de desarrollo sostenible, el sistema de indicadores ha de ser compatible con todas las conclusiones plan-

teadas: visión sistémica y holística de la realidad urbana, concepción dinámica y variable de la sostenibilidad, entendida como un proceso transaccional tutelado, y defensa de los valores patrimoniales en el desarrollo de los procesos urbanos.

Para Alberti (1996), "el concepto de sostenibilidad urbana es difícil de generalizar dado que ninguna ciudad es exactamente igual a otra". En este sentido, las necesidades de los habitantes deben satisfacerse "sin imponer demandas no sostenibles para los recursos locales o globales". Por tanto, el primer escollo que debe salvar el sistema de indicadores es la dificultad de plantear mediciones para una realidad mutable y sin una conceptualización absoluta como se apuntó anteriormente. Por tanto, debe ser sensible a realidades diferentes con distintas concepciones de la sostenibilidad y necesidades de desarrollo, pero sin perder la capacidad de poder comparar los resultados obtenidos con otras localidades, ya que se ha de tener presente que una de las finalidades de medir es comparar.

Por otro lado, tampoco se deben olvidar las particularidades de los procesos patrimoniales que se dan en cada ciudad, su relación con el resto de procesos urbanos, la implementación de todas sus políticas (urbanística, turística, medioambiental, social, etc.) y los instrumentos que en el marco socio-institucional se proponen para su desarrollo (financiación, marco legal, estructuras de gobernanza, etc.).

Una restricción importante que se quiere auto-imponer en el diseño de este sistema es la austeridad. La literatura al respecto, así como las conclusiones derivadas de las diferentes reuniones de expertos, confirman que los desafíos más importantes que se presentan en la configuración de indicadores de desarrollo sostenible son (RAYÉN QUIROGA, 2001: 11):

- El coste que implica el diseño de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible de calidad y su implantación a lo largo del tiempo.
- La insuficiente valoración del potencial que estos indicadores tienen como herramientas en la toma de decisiones por parte de la mayoría de los gobiernos en relación a otras prioridades en la agenda pública.
- Los problemas metodológicos derivados del trabajo de diseño e implementación de indicadores, en particular el insuficiente carácter sinérgico o vinculante que tienen los índices de desarrollo

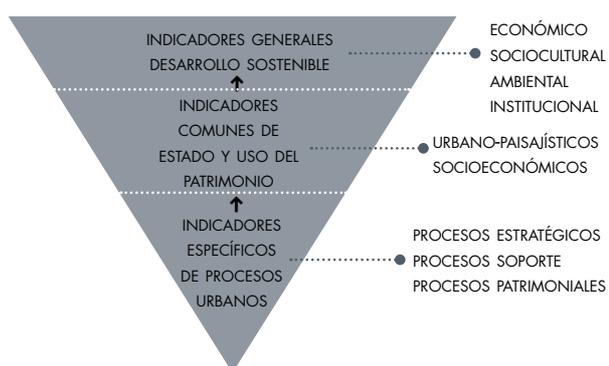
sostenible hasta ahora propuestos, que indican las diferentes dimensiones de dicho desarrollo, pero presentan mayores dificultades para generar más significado utilizando un número inferior de indicadores vinculantes.

Por este motivo, el sistema diseñado debe contar con un número óptimo de indicadores, de forma que se asegure su funcionalidad y se preserve su nivel de significación y explicación sobre el objeto estudiado.

Estructura del sistema de indicadores

En este apartado se van a definir algunas de las variables que se deben medir a la hora de valorar la gestión del paisaje histórico urbano y sus procesos de desarrollo. También se van a definir de forma conceptual algunos índices, sin profundizar en su desarrollo analítico al no haber sido testados empíricamente. Lo que se va a plantear aquí es básicamente un modelo en el que encuadrar el sistema de indicadores que recoja todo el cuerpo teórico que se ha venido exponiendo.

El sistema de indicadores de desarrollo sostenible para Ciudades Patrimonio Mundial está compuesto por tres grupos de indicadores, cuya estructura se organiza por niveles de aproximación de forma vertical. Para ello, se parte no sólo de lo general a lo particular, descendiendo en el grado de comparabilidad entre ciudades, sino también del resultado al proceso, comenzando por la valoración del desarrollo sostenible urbano para finalizar en las repercusiones patrimoniales:



Indicadores generales de desarrollo sostenible

En este primer nivel se analiza la realidad socioeconómica de la ciudad y se produce una aproximación a su grado de desarrollo. Para ello, se hace uso de indicadores de situación o estado que muestren el resultado, de forma global y genérica, de los procesos inducidos de desarrollo. Existen multitud de metodologías e indicadores desarrollados por organismos internacionales como la ONU, la OCDE o el FMI, además de los propuestos por los respectivos institutos de estadística de cada país, todos ellos con una amplia tradición y experiencia en la medición del desarrollo sostenible. En este trabajo la tarea consiste en saber seleccionar aquellos indicadores, con mayor poder explicativo, aplicables a un entorno urbano y extrapolables a cualquier ciudad en base a la información que exigen. Se requiere que las observaciones necesarias para su obtención estén desagregadas a nivel de ciudad o que el coste para obtenerlas sea razonable. Esta última condición puede suponer un contratiempo difícil de salvar, ya que la contextualización del desarrollo sostenible a nivel urbano no es muy prolífica, primando los estudios a nivel regional.

Con esta primera aproximación, se pretende plantear un diagnóstico de partida del grado de desarrollo sostenible de la ciudad con la finalidad de estudiar la manera en la que reacciona ante los procesos patrimoniales que se analizan en los siguientes niveles y de plantear metas abarcables.

Para ello, se toma un grupo de indicadores generalistas, sencillos y fáciles de obtener, que ayuden a comprender el grado de desarrollo de la urbe con el menor coste posible. Siguiendo las metodologías antes mencionadas, la organización de este primer grupo de indicadores se establece en torno a cuatro ámbitos de medida básicos:

- Económico. Constituye el pilar básico del desarrollo sostenible. Se evalúa fundamentalmente la eficiencia y equidad. En este sentido existen gran cantidad de indicadores para medir las siguientes variables:
 - Eficiencia económica: producción y productividad.
 - Lucha contra la pobreza: empleo y redistribución de rentas.
- Sociodemográfico. En este grupo se trata de medir el desarrollo demográfico, cultural y educativo, así como otros aspectos relevan-

tes de la sociedad. Se plantean los siguientes indicadores para las categorías que se establecen a continuación:

- Dinámica demográfica.
 - Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia.
 - Protección y fomento de la salud humana.
 - Igualdad.
-
- Ambiental. El análisis del desarrollo sostenible desde una óptica patrimonialista implica conocer el estado y uso de los recursos naturales. Se trata de medir los siguientes aspectos:
 - Contaminación atmosférica.
 - Contaminación acústica.
 - Contaminación visual y lumínica.
 - Gestión y uso de los recursos hídricos y energéticos.
 - Institucional. Se pretende conocer el estado de las instituciones, la cobertura que ofrecen a sus ciudadanos, así como el grado de participación de éstos en la vida política de la ciudad:
 - Cobertura y servicios.
 - Participación y democratización de las instituciones.

El nivel de abstracción perseguido es bastante alto, con el fin de obviar particularidades del entorno y carencias estadísticas o de información, de forma que la aplicación de dichos indicadores pueda ser compartida por el mayor número posible de Ciudades Patrimonio Mundial. Por tanto, se consideran indicadores muy genéricos que miden, grosso modo, las diferencias de los distintos lugares de actuación, aportando un conocimiento básico de la realidad de la ciudad en cuestión.

Indicadores comunes de estado y uso de los recursos patrimoniales

Al descender un nivel se entra de lleno en las cuestiones relacionadas con el patrimonio histórico, que hasta este momento han permanecido al margen. En este segundo estrato se va a analizar el estado y uso del patrimonio histórico de la ciudad, pero manteniendo un grado de abstracción lo suficientemente elevado como para poder establecer comparaciones con otros lugares sin que las realidades socioeconómicas o institucionales de los diferentes entornos debiliten su significación. Por ello, hay que ser muy

meticuloso en la selección de aquellos indicadores que sean explicativos de la situación y utilización de los recursos patrimoniales, pero que a su vez no estén condicionados por la interpretación específica que se pueda realizar del desarrollo sostenible para cada contexto.

De igual manera que en el nivel anterior, la perspectiva será generalista. Se medirán resultados globales prestando especial atención a los elementos comunes y problemáticas compartidas por todas las Ciudades Patrimonio Mundial. Los indicadores a desarrollar estarán encuadrados en estos dos grandes grupos:

- Urbano-paisajísticos. Se analizará el estado y puesta en valor del paisaje histórico urbano de la ciudad (n.º de bienes inventariados, planes especiales de rehabilitación y conservación, integración del patrimonio en la planificación general urbana, etc.), el efecto generado por la declaratoria de Ciudades Patrimonio Mundial (actuaciones proactivas y reactivas tras la declaración y grado de satisfacción local) y la preservación de intangibles y habitabilidad (tematización y densidad demográfica del centro histórico, aunque pueden aparecer problemas con la fisonomía de la ciudad en cuestión).
- Socioeconómicos. Se medirá el desarrollo de actividades económicas asociadas al patrimonio histórico, así como su impacto económico. También se calcularán los efectos directos e indirectos de forma somera, dejando de lado aquellos inducidos por su complejidad de cálculo, a través de variables como el número de visitantes, el gasto medio o el presupuesto manejado por el organismo que gestiona el bien. Del mismo modo, se analizará el papel del patrimonio histórico en el desarrollo social y cultural de la población local, a través del uso de indicadores de percepción. Estos permitirán estimar la identificación de los ciudadanos con su patrimonio y la transmisión de valores en torno al mismo.

Este grupo de variables no está cerrado y desde luego queda abierto a la inclusión de cualquier otro parámetro, común al grupo de ciudades seleccionadas, que aporte claridad sobre el estado y uso de los recursos patrimoniales.

Los indicadores que midan estas variables serán el resultado de la agregación y homogeneización de aquellos que se obtengan en el



Fauna, vegetación de ribera y cultivos con invernaderos en Xochimilco, México. Foto: Pedro Salmerón

siguiente y último nivel. A través de estos dos pasos, dichos indicadores se despojarán de sus particularidades para facilitar su comparación. De este modo, se podrán aplicar técnicas de *benchmarking* urbano, establecer ranquin o crear resortes de alarma aplicables a las ciudades incluidas en la Lista Tentativa.

Indicadores específicos de procesos urbanos

Por último, se afronta el estrato más amplio y complejo del sistema de indicadores porque en él se definen los procesos que explican los resultados obtenidos en los niveles anteriores y del que se nutre el plan de gestión del paisaje histórico urbano. Este documento estratégico se formulará principalmente en base a los resultados de diagnóstico arrojados por los indicadores de este nivel, que también integran los parámetros relativos a su seguimiento y control mediante la evolución de sus valores a lo largo del tiempo.

Con estos indicadores, lo que se pretende medir es la evolución y funcionamiento de los mecanismos de gestión dispuestos para preservar los valores de las ciudades y alcanzar los objetivos marcados en la declaración de Ciudades Patrimonio Mundial. Por ello, este nivel se centra en las características, particularidades y necesidades de desarrollo de cada localidad, las cuales condicionarán los procesos urbanos. En este sentido, la información que proporcionen los indicadores debe ser interpretada bajo esos parámetros, estableciendo umbrales factibles y acordes con sus posibilidades.

Los procesos específicos que se evaluarán en la trama urbana son los ya definidos estratégicos, soporte y patrimoniales. Estos tres grupos recogen la mayoría de elementos de los que depende el desarrollo sostenible urbano en su relación, de ida y vuelta, con respecto al patrimonio histórico de cada ciudad. El conocimiento de su funcionamiento y de sus reacciones ante los cambios ayudará a mejorar el nivel de desarrollo y la calidad de vida de cada ciudad a la vez que a preservar sus valores universales excepcionales.

Teniendo en cuenta la importancia de este grupo de indicadores y su repercusión, se realiza una división del grupo en base a los criterios de análisis que se vienen exponiendo:

- **Medición externa.** Se establece una valoración del entorno en base al análisis realizado por la matriz de interacciones. A partir de esta valoración, realizada por expertos y con el tamaño muestral óptimo, se van a desarrollar unos indicadores sintéticos envolventes de todos estos procesos urbanos que, de acuerdo con la teoría de sistemas bajo la que se concibe el estudio de las ciudades, permita explicar aspectos tan relevantes como la cooperación, funcionalidad o la adaptabilidad general de los procesos del sistema urbano ante la implantación de un plan de gestión del paisaje histórico urbano.
- **Medición interna.** En base a los procesos patrimoniales se plantean indicadores para el diagnóstico, seguimiento y control de las líneas argumentales definidas por los Estudios Piloto. Su grado de especificidad es total, por lo que no se pueden comparar con los obtenidos para otras ciudades, de hecho probablemente sean diferentes en cada una.

Definición de indicadores

El procedimiento genérico que se sigue para el diseño y selección de indicadores tras la definición del régimen de organización de la información o sistema de indicadores es el siguiente (CASTRO, 2004: 258):

- **Identificación y selección de variables e indicadores relevantes.** "Definidas las variables significativas del modelo a priori, se seleccionan los indicadores que reflejen su valor. Dichas variables deben ser consecuentes con los criterios de selección de indicadores en base a la correlación observada entre los indicadores y el objeto de medida o a la varianza explicada por los mismos".
- **Normalización.** La estandarización se realiza para las variables cuantitativas expresadas en unidades de medida diferentes o para hacer cuantitativas las variables cualitativas conforme a criterios de valoración homogéneos. En cualquier caso, es responsabilidad del analista realizar o no la estandarización según la forma funcional de los indicadores y la intención de agregar en índices.
- **Ponderación.** "Es una cuestión crucial en la definición de un índice final. Existe una gran carga subjetiva en este proceso y para aligerarla conviene definir unos criterios claros, objetivos y consensuados en los que basarse a la hora de determinar el peso de cada variable. Para ello, se tendrá en cuenta el peso implícito dentro del

modelo empírico o las hipótesis sobre su importancia en términos del objetivo final".

- Agregación, si procede, y cálculo.
- Interpretación y evaluación. El uso de técnicas multivariantes permite realizar "lecturas del comportamiento colectivo de una serie de variables interrelacionadas de forma que sus efectos no puedan interpretarse de manera aislada". Entre las técnicas de análisis multivariantes destacan las siguientes: Análisis de Componentes Principales (ACP), Análisis de la Distancia P_2 (ADP_2) y Agregación de Conjuntos Difusos (ACD). Para profundizar se aconseja consultar los trabajos de Kendall (1975), Lebart (1977) y Anderson (1984).

Para que todo este proceso tenga éxito resulta clave el análisis previo de la información disponible. Este paso es fundamental para la fiabilidad de los resultados obtenidos y condiciona en gran medida la selección de indicadores relevantes. Para el desarrollo de esta tarea, se aconseja proceder de la siguiente manera (HAIR et ál., 1999):

- Identificación de la información necesaria para medir el objeto de estudio.
- Descripción de las fuentes de información disponibles definiendo la periodicidad, el proceso de generación de la información (estandarización en las fuentes ajenas y coste de las propias) y dimensión espacial.
- Identificación y tratamiento de los datos ausentes y atípicos estableciendo las posibles causas, lo que llevaría a distintos procedimientos como el mantenimiento de las variables con este tipo de problemas, la aplicación de técnicas de imputación o la eliminación del análisis.

En base a estos criterios se han diseñado los indicadores que se presentan a continuación:

- Indicadores generales de desarrollo sostenible (ver tabla página siguiente)
- Indicadores comunes de estado y uso de los recursos patrimoniales (ver tabla p. siguiente)
- Indicadores específicos de procesos urbanos

Como ya se ha comentado, dada la importancia de este estrato del sistema, estos indicadores poseen una doble vertiente: una externa en la que se evalúa el entorno donde se desarrolla el plan

y otra interna en la que se valoran las actuaciones estratégicas con respecto al patrimonio. Conforme a este criterio, se realiza la siguiente propuesta:

Medición externa de procesos

Se plantean tres índices calculados a partir de la matriz de interacciones. La idea es poder valorar a través de estos tres indicadores sintéticos la disposición del entorno para la implantación del plan, concretamente evaluar el sistema urbano y los instrumentos y políticas que en él se desarrollan.

Para ello, a partir de la matriz de interacciones, es necesario obtener una matriz de coeficientes técnicos con la que se puede trabajar en términos cuantitativos. De esta forma, se establece una escala que mida la distancia existente (*gap*) entre la situación de partida y la situación término para cada interacción de procesos. Así, se puede estandarizar en base a un sistema de créditos que actúa como unidad de medida común. Para la obtención de los coeficientes técnicos se plantearían dos matrices: una para las relaciones de primer orden, donde se cruzan los procesos patrimoniales con los estratégicos y soporte; y otra para las relaciones de segundo orden, en la que coinciden los procesos estratégicos con los soporte como ya se aclaró al explicar la matriz general de proceso.

En esta matriz se valoran las relaciones de primer orden en función del grado de cumplimiento planteado en la situación término a la que se le otorga el valor 10, quedando encuadrados todos los valores en una escala inversa de 10 a 0. Todo ello se multiplica por un factor de ponderación que oscila entre 0 y 1 en función del grado de influencia que ejerza sobre el desarrollo óptimo del proceso patrimonial analizado.

Tras aplicar este método, se obtienen por agregación dos coeficientes técnicos de primer orden: uno que mide la potencialidad de las políticas urbanas para cooperar al desarrollo de las políticas patrimoniales, denominado Coeficiente Técnico de Cooperación; y otro que valora la capacidad instrumental del sistema urbano para posibilitar la aplicación de las acciones patrimoniales propuestas, es decir, que explica la factibilidad de un entorno con-

INDICADORES GENERALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE		
ÁMBITO	VARIABLE	INDICADOR (posibles ejemplos en base a la información disponible y pendientes de contrastación empírica)
ECONÓMICO	RENTA DISPONIBLE	Rentas netas declaradas (p.c.)
	PRODUCTIVIDAD	Rentas netas del trabajo / asalariado
	REDISTRIBUCIÓN	Tasa de redistribución de rentas por tipo de rendimiento (cuenta propia / cuenta ajena)
	ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL	Tasa de asalarización
	ACTIVIDAD	Tasa actividad por sexos (H / M)
	TEMPORALIDAD LABORAL	Tasa de temporalidad en el empleo generado
	SITUACIÓN ECONÓMICA PRECARIA	Tasa de precariedad económica
	SOCIODEMOGRÁFICO	POBLACIÓN
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO		Tasa de variación poblacional
ESTRUCTURA POBLACIONAL POR NIVEL DE ESTUDIO		Tasa de población con estudios universitarios por sexo (H / M) Tasa de población con estudios de 2º grado por sexo (H / M)
MORTALIDAD		Tasa de muertes antes de los 60 años por sexo (H / M)
SALUBRIDAD		Tasa mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias por edades (0-14 / 15-65)

INDICADORES GENERALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE		
ÁMBITO	VARIABLE	INDICADOR (posibles ejemplos en base a la información disponible y pendientes de contrastación empírica)
AMBIENTAL	USO DE RECURSOS ENERGÉTICOS	Consumo de energía eléctrica (p. c.)
	EMISIÓN DE RESIDUOS	Residuos urbanos generados (p. c.)
	USO DE RECURSOS HÍDRICOS	Consumo de agua (p. c.)
	CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y AMBIENTAL	Parque de vehículos por Km²
INSTITUCIONAL	COBERTURA	Gasto de la corporación local (p. c.)
	PARTICIPACIÓN	Tasa de participación en elecciones municipales Agenda Local 21

INDICADORES GENERALES DE ESTADO Y USO DEL PHU		
ÁMBITO	VARIABLE	INDICADOR
URBANO-PAISAJÍSTICO	ESTADO Y PUESTA EN VALOR DEL PHU	Se calcularán a través de una selección de los indicadores propuestos en el siguiente estrato "Indicadores específicos de procesos urbanos", tras someterlos a un tratamiento de homogeneización, ponderación y agregación, de forma que ganen en generalidad y capacidad comparativa
	PRESERVACIÓN DE INTANGIBLES Y HABITABILIDAD	
	EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE CPM	
SOCIO-ECONÓMICO	CAPACIDAD ECONÓMICA ASOCIADA	
	PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN LOCAL	

creto para el desarrollo de determinados procesos patrimoniales, denominado Coeficiente Técnico Instrumental.

A estos dos coeficientes se unen otros dos que se desprenden del análisis de las relaciones indirectas o de segundo orden: el Coeficiente Técnico de Procesos Estratégicos y el Coeficiente Técnico de Procesos Soporte, cuya función es medir la influencia cruzada que generan unos procesos sobre otros y que afectan indirectamente a los procesos patrimoniales. Obviamente estos dos coeficientes tienen un peso menor que los anteriormente descritos, por lo que pasarán a formar parte del índice con su correspondiente factor de ponderación, que se estimará en función de la influencia que ejerza la relación indirecta del proceso, estratégico o soporte, analizado con respecto a los procesos patrimoniales.

En base a todos los procesos descritos se contará con los siguientes coeficientes:

- cinco coeficientes técnicos de cooperación (uno por proceso patrimonial);
- cinco coeficientes técnicos instrumentales (uno por proceso patrimonial);
- ocho coeficientes técnicos de procesos estratégicos (uno por proceso estratégico);
- siete coeficientes técnicos de proceso soporte (uno por proceso soporte).

Todos estos coeficientes, con sus respectivas ponderaciones, constituyen la base de cálculo de los tres índices que se plantean a continuación:

- Índice de cooperación. Capacidad de cooperación del sistema de gestión urbano con respecto al desarrollo de las políticas patrimoniales. Se trata de evaluar el grado de cooperación del resto de políticas urbanas con los objetivos de gestión marcados para el paisaje histórico urbano.
- Índice de viabilidad. Mide la capacidad instrumental que ofrece el sistema urbano para el buen desarrollo de los procesos patrimoniales. Se estima la factibilidad de determinadas acciones estratégicas en materia de patrimonio, habida cuenta de los instrumentos que ofrece la ciudad.
- Índice de adaptabilidad. Representa la capacidad total que tiene el sistema urbano para adaptarse al desarrollo de los procesos patri-

moniales. Se valora la posibilidad de desarrollar una gestión óptima del paisaje histórico urbano.

Estos tres índices se pueden calcular individualmente para cada proceso patrimonial o de forma agregada para el sistema de gestión urbana en su conjunto.

La transformación en términos cuantitativos de todos los aspectos cualitativos analizados en la matriz de interacciones, correspondería a un panel de expertos locales del tamaño muestral adecuado, que por metodología Delphi buscaría el consenso o la convergencia de las valoraciones subjetivas realizadas por los expertos. A partir de estas valoraciones se podrían establecer escalas, de ahí obtener valores con los que calcular los coeficientes técnicos que posteriormente se sintetizarán en los índices descritos.

Medición interna de procesos patrimoniales

La medición interna de los procesos patrimoniales se expone con detalle en el siguiente epígrafe, en el que se explica la metodología seguida, esbozándose algún ejemplo en la segunda parte de esta publicación.

INDICADORES ESPECÍFICOS DE PROCESOS URBANOS			
ÁMBITO	VARIABLE	ÍNDICE	INDICADOR
PROCESOS PATRIMONIALES		CONSERVACIÓN	
		INVESTIGACIÓN	es definido específicamente por cada Estudio Temático para la ciudad en cuestión (ver ejemplos en la segunda parte de la publicación)
	LÍNEAS ARGUMENTALES DE CADA ESTUDIO TEMÁTICO	TRANSMISIÓN	
		INTEGRACIÓN ESPACIAL	
		INTEGRACIÓN DE USOS	

BASES PARA UN MODELO DE GESTIÓN POR PROCESOS DEL PAISAJE HISTÓRICO URBANO

Definición de la situación inicial

Este esfuerzo de síntesis es propio de una planificación estratégica como se ha indicado anteriormente. En realidad se establece como una hipótesis de partida que es expresión de las necesidades que demanda la ciudad de una forma global. Puede decirse que es una especie de argumento inicial de la coyuntura en la que se encuentra una ciudad, expresivo de los problemas que tiene en sus diferentes facetas. Esta hipótesis de partida puede formularla el equipo de expertos encargado del desarrollo del plan de gestión (BUSQUETS; CORTINA, 2008: 7), pero en la realidad se inicia y enriquece a partir de la formulación establecida por las instancias públicas. En el caso de las Ciudades Patrimonio Mundial se parte en muchas ocasiones de los requerimientos de la UNESCO ante la presentación de algunos problemas o alarmas indicativas de una situación que requiere ser regulada. A partir de ese punto, se espera que el diseño y desarrollo del plan de gestión permita alcanzar un modelo estable para cumplir las demandas que se formulan.

Ejemplo de una hipótesis de partida

En una ciudad de tipo medio del ámbito latinoamericano, declarada Patrimonio Mundial, con un casco histórico superior a las 300 ha, una zona de alto valor ambiental incluida en el mismo y una población superior a los 70.000 habitantes que habita en su interior, se está produciendo gradualmente un deterioro del paisaje urbano, debido a las siguientes circunstancias:

- Abandono. Desocupación paulatina de la vivienda por deterioro físico de los inmuebles y por malas condiciones de salubridad. Se produce el cierre de comercios por falta de competitividad y demanda. En algunas zonas se inicia un fenómeno de tugurización. También hace acto de presencia la falta de seguridad en una parte de la ciudad histórica.
- Gentrificación. En determinados sectores del casco antiguo se origina un alto proceso de sustitución de la población de la ciudad histórica por otra de nivel adquisitivo mayor.
- Fachadismo. La sustitución de la edificación se basa en demoliciones y reemplazos con recuperación exclusiva de las fachadas.

- Descontextualización. El patrimonio cultural está descontextualizado en las diferentes intervenciones urbanas, careciendo del protagonismo necesario para servir de orientación en los nuevos proyectos. La nueva arquitectura, que durante dos décadas ha ejercido un excelente diálogo con la preexistente sin renunciar a la contemporaneidad, desarrolla propuestas en total confrontación con la ciudad histórica. Algunas de éstas se establecen a partir del nuevo planeamiento urbanístico en las inmediaciones de la zona tampón de la ciudad histórica y tienen alta incidencia paisajística.
- Deterioro medioambiental. La zona de alto valor ambiental sufre el impacto de una de estas edificaciones alterando la imagen de la ciudad estudiada en múltiples representaciones realizadas en un arco temporal extenso.
- Ausencia de modelo. La ciudad en su conjunto, que ejerce un papel preponderante en el sector de los servicios, sobre todo administrativo, turístico y en menor grado industrial, no logra posicionarse adecuadamente con un modelo que la identifique de forma coherente. Probablemente, debido a esa ausencia de modelo, actuaciones positivas llevadas a cabo en transporte ligero, tranvía o bicicleta no tienen la esperada continuidad o contundencia con nuevos proyectos de desarrollo.

Este esquema de partida se debe apoyar en la formulación de aquellos objetivos que se adecuan a los valores por los cuales la ciudad ha sido declarada Patrimonio Mundial y a otros particulares que tienen que ver con el paisaje histórico urbano, que es la orientación fundamental del plan y que de alguna forma constituye por sí sola una respuesta a este punto de origen. Es decir, la apuesta por una visión de la planificación desde el paisaje histórico urbano es el motor por el cual la ciudad llega a una situación en la que los problemas señalados encuentran una vía de solución en un arco temporal adecuado, son sostenibles social y económicamente y se pueden reorientar en función de los parámetros y métodos establecidos para su seguimiento y control.

Identificación de objetivos

La identificación de los objetivos como los fines a los que se dirige una acción tiene un papel fundamental en el desarrollo de la metodología que se propone. Se debe actuar en tres niveles diferentes:

- Objetivos explicitados a partir de la Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972. Tienen carácter genérico y establecen el marco de referencia.
- Objetivos relacionados con la Ciudad Patrimonio Mundial y los valores que se pueden identificar en ella, plasmados normalmente en los procedimientos seguidos para la inscripción final en la Lista de Patrimonio Mundial. Se debe trabajar sobre ellos de forma explícita para obtener una orientación detallada que enlace con el plan de gestión del paisaje histórico urbano.
- Objetivos propios de la actuación. Se presentan con una visión que tiene suficiente generalidad como para ser aplicada a muchas Ciudades Patrimonio Mundial. Se pueden tipificar como "objetivos generales de la actuación sobre el paisaje histórico urbano", pero habría que deducirlos de cada caso concreto:
 - Mejorar la calidad de vida de los habitantes, habitabilidad, salubridad y seguridad, entre otros aspectos.
 - Ensayar una nueva mirada superando la consideración del monumento como hecho aislado para implicar a entidades de mayor rango que forman parte de la estructura de la ciudad.
 - Ampliar el conocimiento de parámetros esenciales para la gestión del paisaje urbano: historia, antropología, arqueología, arquitectura, geografía, etc.
 - Estudiar aquellas facetas relacionadas con la funcionalidad, comercio, turismo y actividades en general, cuya buena gestión influye decisivamente en el mantenimiento de las cualidades del paisaje urbano.
 - Fomentar la presencia de actores que definen de manera importante la imagen de la ciudad:
 - Adaptación de la actividad comercial a las nuevas demandas. Renovación de funciones en la ciudad.
 - Papel de la residencia en la construcción del paisaje. Renovación de los programas y adaptación a los nuevos modelos de vida y familia.
 - La industria compatible con la ciudad histórica: diversificación y localización.
 - Proponer la nueva arquitectura que demandan las ciudades para responder a los retos actuales estudiando la intervención arquitectónica y su incidencia en el contexto para una mejor adecuación de las propuestas a la ciudad.
 - Renovar las infraestructuras de transporte: microbuses, vehículos micro de alquiler (patín y kart turístico), tranvía-metro ligero, transporte fluvial y bicicleta.

- Incidir con mayor intensidad en los aspectos que se refieren a la materialidad del paisaje urbano y a la construcción de la escena urbana: color, texturas, fachadas, pavimentos, mobiliario, rotulación, señalización e iluminación.

Formulación de Estudios Temáticos

La experiencia metodológica que se traslada a este enfoque general parte de un proyecto, actualmente en desarrollo, en torno al paisaje histórico urbano de la ciudad de Sevilla que incluye la programación de unos Estudios Temáticos como acercamiento selectivo a la problemática urbana con criterios que pueden extrapolarse a otras ciudades.

Para establecer de forma sensible, con el grado de profundidad suficiente, el estado inicial al que se ha hecho referencia, estos Estudios Temáticos deben definirse con conocimiento de las coordenadas fundamentales de la ciudad de referencia. Actúan como una radiografía esencial del hecho urbano-patrimonial y se apoyan en la colaboración de diferentes interlocutores con un conocimiento profundo de la ciudad desde distintas perspectivas. Al hilo de las opiniones expertas, se realiza una aproximación a la ciudadanía que opina sobre los asuntos de su ciudad, manejando los recursos previstos en la red con la información actualizada del proyecto.

Estos trabajos experimentales sobre aspectos clave de la ciudad tienen carácter anticipador para la toma de decisiones y sientan las bases del futuro plan de gestión. Esta propuesta metodológica sustituye o complementa los trabajos clásicos de información sobre el hecho urbano para atender aspectos específicos del ámbito patrimonial.

Los Estudios Temáticos que se describen se han desarrollado en el proyecto experimental sobre el paisaje histórico urbano de la ciudad de Sevilla antes citado y expresan diferentes posicionamientos cuyo punto de arranque lo establecen los parámetros que se van a detallar. Se exponen las claves más interesantes de los mismos con un grado de generalidad suficiente para que puedan usarse como patrón en las casuísticas concretas de otros temas de estudio.

La modalidad del trabajo es un informe-diagnóstico con contenidos analíticos y propuestas. Consta de una parte sistemática de

presentación de la información, otra analítica y una final de propuestas y seguimiento. Los Estudios Temáticos se diferencian en tres grupos, dada la finalidad de los mismos. Estas agrupaciones permiten distinguir sus objetivos, su desarrollo y su aplicación en el plan de gestión posterior.

Los Estudios Temáticos se dividen en tres apartados fundamentales:

- ETG, de carácter general. Estudios Temáticos básicos fundamento de las acciones que van a trazarse para definir el plan de gestión. Se integran en este grupo desde los trabajos sobre la historia de la ciudad a las determinaciones urbanísticas o al posicionamiento de los ciudadanos y de los expertos sobre los temas que conciernen al paisaje urbano.

Casos contemplados:

- Historia y percepción artística del paisaje.
- Presencia de determinaciones sobre el paisaje en el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial de la ciudad objeto de estudio.
- Miradas sobre el paisaje urbano [Entrevistas].

- ETI, de carácter instrumental. Tienen una finalidad operativa inmediata para el plan de gestión. Se refieren al tratamiento de proyectos en desarrollo sobre los cuales se establece una metodología y el estudio de sistemas generales o aplicados para el plan.

Casos contemplados:

- Arquitectura y paisaje.
- Ejes y corredores culturales de la ciudad en relación con el paisaje.
- Actividades económicas en la ciudad histórica [Contribución del comercio a la formación del paisaje histórico urbano].
- La construcción del espacio urbano: mobiliario y equipamiento.

Acabados y texturas.

- ETD, de carácter discursivo. Establecen los fundamentos del paisaje histórico urbano e identifican y describen las líneas argumentales permitiendo el estudio de las relaciones entre ellas.

Casos contemplados:

- Arquitectura y paisaje [Referencias contemporáneas].
- Los parques y jardines en la formación del paisaje de la ciudad.
- La ciudad sumergida. Arqueología y paisaje histórico urbano.
- Lugares de la memoria [El paisaje desde la antropología].

A continuación, se establece un desarrollo básico que puede servir de orientación sobre su finalidad y contenidos para poder adaptarlo a casuísticas diferentes. Aunque estos últimos proceden del trabajo en ejecución sobre la ciudad de Sevilla, las descripciones se desvinculan de referencias concretas con el objeto de que presenten el grado de generalidad y flexibilidad necesario.

ETG. Estudios Temáticos de carácter general

ETG 1. Historia y percepción artística del paisaje

La historia es una herramienta de análisis de la evolución de la ciudad y aporta las claves para el conocimiento de su realidad. La perspectiva histórica que se propone tiene un perfil novedoso con precedentes en los trabajos que han analizado la ciudad contemporánea en las últimas décadas. Son especialmente ilustrativos los realizados sobre las transformaciones de las ciudades europeas y americanas desde finales del s. XIX y a lo largo de todo el s. XX, ya que en este último periodo la ciudad adquiere una complejidad y desarrollo sin precedentes. La metodología que se plantea comprende el estudio evolutivo y crítico de la organización de la ciudad, la relación con las estructuras territoriales, las infraestructuras de transporte y abastecimiento, la posición de la ciudad histórica en el conglomerado urbano, los problemas de centralidad y dispersión, y las problemáticas que afectan al paisaje urbano como expresión de la interacción con el medio. Para el paisaje histórico urbano interesa fundamentalmente una aproximación desde las percepciones artísticas en todas sus manifestaciones y la relación con la formación del paisaje urbano.

Se sugieren dos acercamientos:

- Análisis del paisaje a través de la cartografía, grabado, fotografía, cine, pintura, literatura, música y registros sonoros, y otras manifestaciones artísticas y técnicas. Esta aproximación tiene la ventaja de aunar claves perceptivas y analíticas, con un trabajo de gran atractivo basado en la confrontación de imágenes, planimetría, fabulación, etc.
- La proyección del futuro en la ciudad: proyectos urbanos que la trazaron. También se puede contemplar la influencia de proyectos no realizados o inacabados. Las ciudades se conciben y desarrollan a

través de mecanismos diferentes: normalmente se dispone o prepara su evolución a través de los planes urbanísticos, pero con frecuencia resultan decisivos proyectos clave que surgen con ocasión de una celebración, de un desastre natural, del aprovechamiento singular de un recurso o de la implantación sistemática de servicios.

La modalidad del trabajo tiene varias vertientes:

- Informe-diagnóstico con contenidos analíticos y propuestas que permitan entender el papel de la creación artística para interpretar la ciudad y su paisaje, y para orientar metodológicamente las nuevas intervenciones en su contexto, siguiendo las recomendaciones nacionales e internacionales.
- Recopilación y ordenación del material analizado y seleccionado en formato digital de alta definición, de acuerdo con las normas establecidas por la institución de referencia para este trabajo.
- Asesoramiento al equipo y a la dirección técnica del proyecto.

ETG 2. Relaciones del paisaje urbano con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico

Con frecuencia se olvida que muchos aspectos que se refieren al patrimonio cultural en cualquier escala tienen una relación estrecha con las determinaciones de la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, siendo dichos instrumentos los que definen con anticipación el marco en el que se desenvuelven posteriormente gran parte de las intervenciones.

En el caso de un plan de gestión del paisaje histórico urbano, se pretenden desvelar todos aquellos dispositivos de planeamiento que pueden relacionarse con el paisaje de la ciudad, tanto referencias explícitas al mismo como determinaciones de gran impacto e influencia sin llevar la etiqueta de "paisaje" en los diferentes documentos de planeamiento.

Como se trata de un estudio sobre paisaje, existe una relación evidente de escala territorial para estudiar el marco de referencia, lo que exige que el ámbito se extienda más allá del municipio estricto en el que se inscribe la ciudad. Esto requiere dimensionar bien la captación de información, sin excederse del fin propuesto, para realizar una aproximación al objetivo prioritario que es el paisaje histórico urbano. La

información debe obtenerse de forma inicial en los servicios y en los órganos de planeamiento de las diferentes administraciones y en otros puntos de información que se estimen convenientes.

El ámbito donde el estudio se hace más detallado debe acotarse con preferencia en la ciudad histórica y su área de influencia. Las peculiaridades de este trabajo y su relación con los límites obligan a definir las diferentes escalas de relación en una primera fase del estudio, debido a las influencias que deben reconocerse con el resto de la ciudad y el territorio. Posteriormente en el Estudio Temático se aportará información de escala cercana y se llevará a cabo un apoyo directo al resto de los estudios.

ETG 3. Miradas sobre el paisaje urbano [Entrevistas]

El acercamiento al paisaje en todos los documentos de referencia, a nivel nacional e internacional, tiene como protagonista a quien lo habita, a quien hace uso de los diferentes ambientes y también a las personas que obtienen una rentabilidad económica o social. Las teorías sobre el paisaje insisten en la relación con la percepción, ya que esta última es la que le otorga sentido, sin ella no existe.

Frecuentemente quienes redactan trabajos de planificación territorial y urbanística de cualquier escala, en los que se ven afectados diferentes colectivos sociales, se preguntan qué piensan estos sobre el ambiente que les rodea, sobre ese universo de relaciones tan complejo que es la ciudad o el territorio abierto. Entonces se confía en el conocimiento directo que tiene el equipo de ese trabajo, en la información que van a obtener por diferentes medios, en las etapas de exposición pública previstas en la legislación y en otros factores.

Pero existe un método alternativo que consiste en preguntar o solicitar informes sintéticos a diferentes personas expertas, innovadoras sociales, líderes de opinión, habitantes, etc. para formar un núcleo inicial de información. Dichas aportaciones tienen un sesgo renovador que puede alentar nuevas ideas y servir para alimentar el debate. La crisis actual favorece la experimentación de los nuevos territorios de la comunicación para establecer otros parámetros en los que desarrollar la vida de las ciudades y de cualquier ambiente,

en una situación más lógica de empleo y distribución de los recursos, buscando nuevos equilibrios.

Expresar los desafíos, las posibilidades, las contradicciones y hasta las situaciones límite que se hacen patentes en la ciudad a través de sus protagonistas tiene la ventaja de añadir frescura a los trabajos sobre paisaje, posibilitando la construcción de un nuevo lenguaje para ofrecer perspectivas habitualmente desconocidas para los equipos de especialistas y de la gestión pública. Se trata de una forma de anticipar los trabajos de participación ciudadana que pueden arrancar algo después. "Un encuentro con los que hoy, en todos los frentes del saber, definen una mirada nueva, insólita, de las ciudades abiertas a la experimentación", como se enuncia en el título programático de la colección *Villes en Mouvement*, de Éditions Autrement, dirigida por Henry Dougier con la colaboración de Baptiste Lanaspèze, en la cual merece destacarse el trabajo sobre Río de Janeiro (SÉVILLA, 2005).

Este Estudio Temático pretende abrir la visión sobre la ciudad desde el punto de vista social, buscando una especie de intersección entre las formas de vida de sus habitantes y el contexto formal en el que se desarrollan, una indagación a caballo entre la sociología urbana y la percepción del ambiente.

Las entrevistas se acercan a un formato periodístico y presentan las siguientes pautas:

- Relación de personas entrevistadas con perfiles vinculados a la historia, geografía, antropología, arqueología, sociología, arquitectura, producción artística, biología y medio ambiente, entre otras disciplinas. Se plantean 20-30 entrevistas. El listado se confeccionará con la participación del equipo que desarrolle el trabajo y la dirección de la/s institución/es. Es conveniente que alguna de las entrevistas posea un perfil que no se atenga estrictamente a la ciudad objeto de estudio y se incluyan a líderes sociales.
- Envío a las personas seleccionadas de una entrevista escrita que les permita plasmar sus opiniones de forma tranquila y siendo conscientes de que sus testimonios se van a publicar.
- Tras la lectura y análisis de las respuestas a estas entrevistas, se puede plantear la selección de varios contextos urbanos, unos elegidos a partir de las entrevistas y otros por el equipo redactor. Se tendrán en cuenta las problemáticas identificadas. También se podrán grabar los contextos

similares y/o dispares y los comentarios en vivo y en directo de los participantes. Deben prepararse también los textos de acompañamiento. De esta forma, el montaje final en vídeo puede ser muy rico con secuencias y sucesión de opiniones sobre los paisajes urbanos, pero también con aportaciones relacionadas con otros ámbitos de referencia.

- Incorporación de las sugerencias aportadas al proyecto.
- Difusión de la información recopilada en el momento más adecuado: formato papel, archivos audiovisuales, utilización de la web del organismo, etc. La publicación llevará un texto de introducción y otro de comentarios sobre la experiencia.

ETI. Estudios Temáticos de carácter instrumental

ETI 1. Arquitectura y paisaje

Los edificios históricos, los espacios abiertos y la arquitectura contemporánea contribuyen significativamente a dar valor a una ciudad en la que deben convivir los estilos artísticos como reflejo de su evolución. El reto más importante de la arquitectura de hoy es contribuir al desarrollo y al progreso de la sociedad respetando, al mismo tiempo, el perfil de la ciudad e integrándose en ella.

Desde este trabajo sectorial o Estudio Temático deben analizarse las operaciones de sustitución/renovación de la arquitectura en el contexto urbano y las zonas de mayor transformación e influencia que afectan al paisaje histórico urbano. También deben estudiarse las propuestas que han supuesto conflictos o han desvirtuado el paisaje de la ciudad y las repercusiones culturales, sociales y perceptivas de las intervenciones en proyecto o ejecución.

Interesa analizar la arquitectura contemporánea porque su relación e implicación en el paisaje histórico urbano de muchas ciudades está por asimilar y explicar.

Desde este punto de vista, es importante analizar los proyectos en curso que pueden estar en diferentes fases de elaboración. Interesan especialmente los que tengan trascendencia, influencia en el paisaje urbano o representen posibles riesgos. La información puede obtenerse a partir de los proyectos, entrevistando a sus autores y autoras e incorporando los documentos gráficos pertinentes (fotografías, dibujos y otros).

Por extensión, puede ser conveniente en algunos casos significativos entrevistar a quienes habitan en el entorno en el que se ubica la obra. Este último aspecto se coordinará con el trabajo de comunicación/participación ciudadana para no dispersar excesivamente la información.

En este apartado se consideran espacios urbanos en transformación que contienen arquitecturas fabriles, portuarias y otras similares, ya que suelen darse en Ciudades Patrimonio Mundial zonas industriales y puertos fluviales y marítimos, de diferente actividad y vitalidad, con desarrollos muy interesantes desde el punto de vista visual, funcional y socioeconómico. Su renovación debe resolverse desde perspectivas contemporáneas y estar sujeta a las consideraciones expresadas anteriormente.

ETI 2. Ejes y corredores culturales de la ciudad en relación con el paisaje

Interesan especialmente aquellos corredores culturales asociados al paisaje urbano y la asignación de un papel, nuevo y coordinado, a las instituciones del patrimonio (archivos, museos, bibliotecas y otros) y a las iniciativas, privadas o públicas, de carácter cultural y de ocio (salas de exposiciones, cines, teatros, etc.) que están presentes en ese ámbito.

El trabajo se relaciona con las instituciones culturales que tienen una posición privilegiada con los ejes de desarrollo urbano y pueden ser propuestas como un nuevo referente si se comprende su implicación estratégica y se plantea un sistema coordinado que actúe como una nueva red de servicios culturales.

El Estudio Temático incluye la identificación de las instituciones e infraestructuras culturales, la valoración del papel que ejercen en la ciudad, su permanencia en el tiempo, la respuesta o acogida de la ciudadanía, su grado de vitalidad y las relaciones que tienen con otros elementos del patrimonio cultural con funciones diferentes.

La identificación de determinados ejes funcionales en los que se han apoyado actividades económicas primordiales puede favorecer también la visión del paisaje urbano y la preparación de recorridos relacionados con la visita cultural. Desde este punto de vista, es importante la presentación de itinerarios y puntos de observación del paisaje que complementen el planteamiento de los corredores culturales.

ETI 3. Actividades económicas en la ciudad histórica [Contribución del comercio a la formación del paisaje histórico urbano]

Las ciudades definen y consolidan su paisaje desde una base sólida, de ahí el protagonismo de las actividades que suponen intercambio económico. Su pujanza o decaimiento son determinantes en la vida de la urbe junto con la actividad residencial. Posiblemente el comercio, por su fuerte implantación en el plano directo de contacto con el entramado urbano, tiene una mayor influencia en la revitalización de ese tejido. Basta comprobar una excesiva tematización de la actividad comercial, como sucede con las tiendas de *souvenirs* cerca de los monumentos, para saber que se está emprendiendo una sustitución de otros servicios para evolucionar hacia lo que se define como "monocultivos", algo contraproducente a medio plazo por la pérdida de diversidad y competitividad.

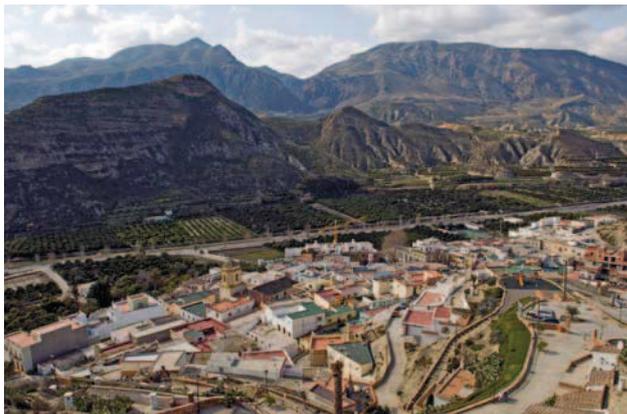
La atención al comercio desde las instancias públicas y sistemas impositivos adecuados ayuda principalmente a la renovación empresarial y a la mejora de la presentación de los productos, sin alterar aspectos básicos e imprescindibles de la competitividad necesaria como tales actividades privadas, mejora las pautas de implantación y previene el decaimiento del sector con la pérdida de sustancia vital para la ciudad.

Para el futuro plan de gestión es esencial el estudio de las actividades comerciales en el centro histórico y sus áreas de influencia, de las pautas de formación, de la evolución en la ciudad, de la riqueza de su oferta, de la expresión formal hacia el exterior y de la comprensión del papel en la escena urbana. Desde este Estudio Temático se analizan las propuestas y actuaciones que han supuesto una transformación de esa escena y el papel que ejercen los cambios o la misma pérdida de vitalidad en el paisaje histórico urbano. También deben atenderse las repercusiones culturales, sociales y perceptivas de esa presencia, que va más allá de lo puramente formal.

El ámbito de estudio debe acotarse con preferencia en el conjunto histórico y su área de influencia. Esos límites se definen en una primera fase del trabajo, debido a las relaciones que se reconocen con el resto de la ciudad. Esta fructífera relación entre comercio y trama urbana necesita ser explicitada y sometida a crítica para alcanzar, después de este Estudio Temático, un diagnóstico/evaluación y la



Alcazaba y Murallas del Cerro de San Cristóbal con la ciudad de Almería al fondo



Paisaje de Terque, Almería.
Fotos: Juan Carlos Cazalla, IAPH



Plaza del Cabildo de Sanlúcar de Barrameda, Cádiz

elaboración de unas recomendaciones y directrices que permitan optimizar la inserción de nuevas propuestas.

También es conveniente analizar los proyectos o determinaciones de ordenanzas y planeamiento en curso que pueden estar en diferentes fases de elaboración. Interesan especialmente los que tengan trascendencia, influencia en el paisaje urbano o representen posibles riesgos.

ETI 4. La construcción del espacio urbano: mobiliario y equipamiento. Acabados y texturas

La ciudad mantiene una relación entre el exterior y el interior que permite actuar con gran refinamiento al definir el espacio público y modelarlo como lugar de esparcimiento y de recreación de la naturaleza. Las ciudades, a través del espacio público, se expanden en la retina del que las vive creando la percepción de un lugar abierto, pero también de un núcleo abigarrado donde calles y plazas adquieren peso propio y se leen superando la individualidad de las arquitecturas que las limitan, apoyadas por vegetación muy dosificada que se hace más patente en determinadas épocas del año.

Para el plan de gestión del paisaje, es esencial el estudio de las envolventes del espacio público y de su mobiliario, colores y texturas abarcando el ámbito perceptivo, funcional y simbólico, su formación e influencia en la ciudad, la riqueza de sus tipologías y la comprensión del papel en la trama urbana. El Estudio Temático incluye esculturas, fuentes y objetos anclados al espacio y parte fundamental de su ordenación y significado.

Al igual que en otros Estudios Temáticos, se deben analizar no sólo las actuaciones que producen transformaciones en el lugar y cambios en el paisaje urbano, sino aquéllas que han supuesto conflictos o han desvirtuado el entorno. Asimismo, se deben identificar los principales elementos que componen el lenguaje de los diferentes ambientes: especies vegetales, materiales usados, texturas, mobiliario, etc. y la conservación y evolución de los mismos.

Se aconseja elaborar patrones tipo que asesoren las intervenciones no tanto como recetas al uso, sino como criterios de actua-

ción con posibilidad de insertarse en el planeamiento sectorial. Debe elaborarse una propuesta metodológica que permita abordar, con garantías de implantación y adecuación a cada caso, los estudios de materiales y mobiliario urbano en las intervenciones que se realicen en la ciudad histórica y sus áreas de influencia.

ETD. Estudios Temáticos de carácter discursivo

Estos estudios de carácter discursivo, más novedosos por la manera de organizar el abordaje de los contenidos patrimoniales, deben partir de la identificación de las unidades de análisis que en el proyecto sobre el paisaje histórico urbano de Sevilla se han denominado líneas argumentales, con un desarrollo espacial determinado y una delimitación precisa en la trama urbana. Este procedimiento permite agrupar la información evitando la fragmentación basada en los objetos patrimoniales individualizados. El resultado, sistemático y ordenado, se configura como un compendio de las líneas abordadas con la misma metodología, facilitando las relaciones e interacciones entre las mismas y la ciudad.

ETD 1. Arquitectura y paisaje [Referencias contemporáneas]

Para el plan de gestión es esencial el estudio de los enclaves de la arquitectura contemporánea que han actuado como referentes organizativos y perceptivos de la ciudad, incluyendo proyectos no realizados que han presentado propuestas novedosas con influencia en desarrollos posteriores.

Este Estudio Temático se refiere fundamentalmente a la arquitectura del s. XX que ya ha sido patrimonializada como perteneciente al Movimiento Moderno, de acuerdo con criterios científicos establecidos en numerosas acciones entre las que destaca el proyecto DOCOMOMO¹⁶. Se trata de arquitecturas consolidadas como permanencias en el tejido urbano, ubicadas en la ciudad histórica y su área de influencia, con el reconocimiento expreso de su relación con el resto de la ciudad. Un trabajo coherente en este sentido da cobertura y apoyo a las propuestas de nuevas arquitecturas en la ciudad.

En lo que atañe a la arquitectura industrial, el arco temporal de estudio puede ser más flexible y contemplar ejemplos anteriores al s. XX. En

cualquier caso, el patrimonio industrial está adquiriendo un protagonismo adecuado a sus valores como patrimonio emergente.

ETD 2. Los parques y jardines en la formación del paisaje de la ciudad

No se trata sólo de acotar exclusivamente el parque o el jardín bajo una acepción clásica, sino de acudir a su papel en el paisaje y trascender su consideración como un elemento aislado constituido en objeto de estudio. El jardín se convierte, por tanto, en un pretexto para tratar otros espacios de la ciudad que no tienen una acepción estricta como tal, pero que ejercen un papel similar, especialmente si se conecta con la tradición mediterránea en general, donde el patio y otros ambientes en los que está presente la arquitectura, el suelo, el agua y la vegetación pueden ser exponentes de una forma refinada de concebir el espacio.

Como cualquier espacio abierto con presencia de plantas y de agua, favorecedor de un clima y un olor diferente, es también un lugar en riesgo por la dificultad de mantener un equilibrio difícil con la contaminación, el deterioro medioambiental o la falta de aprecio por parte del público.

Los espacios libres, con independencia de que presenten una concepción más o menos ajustada a lo que normalmente se entiende por parque o jardín, aseguran en cierto modo que la ciudad evolucione sin perder valores que vienen de la tradición de urbes pensadas a escala humana y desarrolladas en tempos pausados. Los materiales presentes en la definición de las envolventes, el mobiliario urbano y la vegetación evolucionan con el tiempo, se desgastan o envejecen. La ciudad no sabe responder a esta cuestión desde la cultura contemporánea y recurre a la repetición de tipos gastados, poco meditados e inadecuados. Para el plan de gestión, es esencial el estudio del jardín y su significado, su formación e influencia en la ciudad, la riqueza de sus tipologías y la comprensión del papel del espacio público que enlaza con la concepción del jardín en todas las épocas.

ETD 3. La ciudad sumergida. Arqueología y paisaje histórico urbano

A veces, las ciudades "olvidan" una parte de su activo patrimonial. Eso ocurre con los vestigios arqueológicos por la dificultad de leer e

incorporar el patrimonio subyacente. Sin embargo, es un reto ineludible desde el punto de vista del proyecto enfrentar esa realidad, ya que la Arqueología permite convertir a una ciudad en un referente culto respecto a su Memoria e incorporar un discurso estético, material y funcional que actúa a favor de la complejidad y diversidad de la imagen urbana.

En el proyecto de paisaje histórico urbano de Sevilla, actualmente en redacción, se establece como uno de los objetivos principales la ampliación del conocimiento de parámetros esenciales para la gestión del paisaje urbano: historia, antropología, arqueología, arquitectura, geografía urbana y otros. La ciudad y su paisaje pueden leerse a través de los testimonios materiales de su historia que van formando un tejido del máximo interés no siempre percibido ni valorado en su verdadera dimensión. El trabajo de arqueología incluido en el paisaje histórico urbano permite contar la historia de la ciudad de otro modo, verla con otros ojos. Probablemente no se haya realizado una conexión entre los recursos arqueológicos de la ciudad histórica y el paisaje o la forma en la que éste ha evolucionado. Seguramente tampoco se haya explicado suficientemente bien el significado de elementos que permanecen y se integran en la escena urbana de forma explícita o se niegan dificultando de manera notable su caracterización como parte de la historia de la ciudad.

En primer lugar deben identificarse los elementos siguiendo ese propósito de conectar arqueología y ciudad, manejando escalas diferentes. Esa lectura necesita un inventario en el que deben incluirse escalas muy diferentes, lo que hace más complejo este trabajo de síntesis de los componentes de la arqueología urbana, pero no debe entenderse como un catálogo al uso del que seguramente pueden citarse bastantes ejemplos. La intención del proyecto se refleja mejor definiendo las líneas argumentales de la ciudad. Éstas se orientarán hacia las relaciones de un universo limitado de elementos con el paisaje, ya que el trabajo consiste en identificarlas y leerlas en un contexto al constituir parte de ese paisaje o ser paisaje en sí mismas.

Este trabajo tiene una relación decisiva con la planimetría y las imágenes de la ciudad a través del tiempo. Su análisis enriquecerá las relaciones entre los diversos entes patrimoniales. También es necesario arbitrar mecanismos que faciliten la gestión a través de indicadores y



Vista nocturna de Río de Janeiro, Brasil. Foto: Pedro Salmerón

la propuesta de buenas prácticas para la comprensión, conservación y puesta en valor de los recursos arqueológicos en la ciudad mediante la planificación urbanística y sectorial.

ETD 4. Lugares de la memoria [El paisaje desde la antropología]

El proyecto del paisaje histórico urbano de la ciudad de Sevilla comprende el estudio evolutivo y crítico de la organización de la ciudad, la relación con las estructuras territoriales, las infraestructuras de transporte y abastecimiento, la posición de la ciudad histórica en el conglomerado urbano, los problemas de centralidad y dispersión y las cuestiones que afectan al paisaje urbano como expresión de la interacción con el medio. Se pretende realizar un análisis en conexión con la vertiente antropológica que da sentido a los diferentes espacios. Ésta se relaciona con la línea de este trabajo en torno al paisaje urbano, en el que resulta fundamental entender e interpretar el papel de sus habitantes, sus manifestaciones y su implicación en los proyectos de la ciudad a través del tiempo.

El proyecto se orienta mediante procesos que engloban actividades y espacios en la formación de la ciudad para no desmenuzar los estudios sobre objetos aislados. Esta dirección abre un campo especialmente interesante para la antropología, disciplina encargada de identificar el juego ejercido por los diferentes actores y de desvelar protagonismos y acciones que caracterizan a los distintos ámbitos urbanos.

La experiencia de la Guía del Paisaje Cultural de la Ensenada de Bolonia (AA.VV., 2004) permite establecer un enfoque metodológico basado en el análisis de las diferentes percepciones: habitantes, visitantes, instituciones, etc. para obtener un cuadro comprensivo de los espacios y procesos desarrollados en la ciudad desde la perspectiva del paisaje histórico urbano, ya que interesa realizar una lectura antropológica de la ciudad misma.

Probablemente no se haya establecido una conexión entre los recursos antropológicos de la ciudad histórica y el paisaje o la forma en la que éste ha evolucionado. Es posible que tampoco se haya explicado suficientemente bien el significado de elementos que permanecen y se integran en la escena urbana dificultando de forma notable su identificación como parte de la historia de la ciudad. La intención del proyecto

es identificar esas actividades y clarificar su pertenencia a unas líneas argumentales que les den coherencia para sugerir, a partir de aquí, unas acciones que tengan en cuenta la matriz antropológica del paisaje urbano.

Análisis y diagnóstico

Sistemática de la información. Construcción de la línea argumental

Al analizar desde un punto de vista patrimonial las ciudades históricas, se han considerado de facto como un conjunto de edificios con distinta funcionalidad y espacios públicos abiertos (plazas y parques) o de tránsito (calles).

En la planificación urbana y en los catálogos de las administraciones competentes en materia de patrimonio cada inmueble considerado de interés cultural ha sido inventariado, haciendo constar sus datos identificativos, su estado de conservación y su grado de protección aplicable.

Desde el punto de vista arqueológico, las ciudades pluriestratificadas rara vez se han considerado como un único sitio arqueológico (o bien inmueble) y cada hallazgo ha sido registrado de forma independiente al resto de ítems arqueológicos dispersos. En el mejor de los casos, el rompecabezas histórico ha sido reconstruido a posteriori, no sin dificultad.

Del mismo modo, sólo recientemente se está incorporando la dimensión perceptiva, la ciudad como espacio vivido, sentido, inundado de simbolismos que tejen lazos intangibles con la ciudadanía que reivindica su patrimonio más cercano, el que la dota de identidad propia y única en un mundo globalizado. Es ahora cuando se entiende la ciudad como paisaje histórico, perspectiva que se afianza por el descrédito de un urbanismo que no ha evitado que se produzcan crecimientos desordenados y transformaciones poco respetuosas con el pasado (MADERUELO, 2009: 153).

Es necesario, pues, identificar sus valores universales analizando las acciones (u omisiones) que le afectan y las actuaciones que hay que establecer para que sea sostenible en el tiempo. "En consecuencia, el estudio de los aspectos dinámicos del paisaje a escala local, se debe

centrar en el análisis de la sostenibilidad de los valores que lo caracterizan frente a las acciones de distinta naturaleza que tienen lugar en el territorio" (ÁLVAREZ SALA et ál., 2008: 245).

La sustitución de un resto de muralla medieval en una ciudad con un cerco amurallado bien conservado afecta a la comprensión y disfrute de todo el conjunto. La pérdida de un edificio significativo asociado al patrimonio industrial, por ejemplo ferroviario, mermará del mismo modo el valor del conjunto de inmuebles relacionados con esta actividad. Habrá que analizar en cada caso no sólo los rasgos definitorios y característicos de una Ciudad Patrimonio Mundial, es decir, aquellos que poseen valores patrimoniales universales, sino las consecuencias que intervenciones puntuales generan en el conjunto.

La sistemática de registro de información debe atender a este objetivo, de manera que se detecten los valores de la ciudad histórica relacionados con su emplazamiento y sus manifestaciones materiales e inmateriales singulares fruto de los procesos históricos y actividades socioeconómicas que han marcado su evolución. De todos esos valores habrá que especificar cuáles poseen atributos de valor universal.

Pero, como se explicaba anteriormente, las manifestaciones materiales e inmateriales valoradas no han de ser registradas a modo de inventario de objetos o actividades individuales. Volviendo al ejemplo anterior, cada sector de un recinto amurallado sólo conservado parcialmente no habrá de ser registrado de forma individual, sino asociado a una línea argumental preferentemente relacionada a una actividad, función o proceso histórico, que será el que se documente y evalúe en última instancia a través de indicadores.

En general, cada línea argumental se registra siguiendo la siguiente estructura de datos:

Estructura de una línea argumental

A. Identificación y localización

A.1. Denominación de la línea argumental.

Preferiblemente estará asociada a una actividad/función o proceso histórico, aunque también puede establecerse a partir de una rela-

ción espacial o simbólica. En todo caso, estas líneas argumentales han de integrar los elementos materiales o inmateriales provistos de valor patrimonial.

Ejemplos:

- Edificios de espectáculos (actividad/función).
- Fiestas de primavera (asociación simbólica).
- Edificios/espacios de borde de un conjunto histórico (asociación espacial).
- Edificios/espacios/actividades relacionados con el Descubrimiento de América (proceso histórico asociado a un acontecimiento).

Las diferencias entre uno u otro tipo de asociación son importantes y afectan especialmente a la relación temporal entre elementos. Por ejemplo, una línea argumental basada en una actividad/función muestra elementos patrimoniales de carácter diacrónico. En el ejemplo anterior la consideración de los edificios de espectáculos puede poner en relación inmuebles de distintas épocas, pero con una función similar. La asociación espacial vinculará elementos de distinta época y función que se relacionan sólo por su localización en el espacio urbano. Sin embargo, la asociación establecida en relación a un proceso (escala normalmente coyuntural o acontecimiento) reunirá elementos de un mismo periodo histórico y funciones diversas.

El valor universal de una ciudad estará relacionado de forma más general con este último tipo de línea argumental. Es el caso de ciudades que han mantenido y conservado la herencia de uno o más procesos históricos que se erigen como argumentos excepcionales para su comprensión. De los ejemplos propuestos será seguramente el cuarto el que pueda otorgar más fácilmente a una ciudad histórica un valor excepcional, ya que el acontecimiento y proceso histórico derivado del Descubrimiento de América provocó intensas y veloces dinámicas de cambio a uno y otro lado del Atlántico.

Unos ejemplos reales pueden ser de utilidad. A continuación, se muestran algunos del ámbito hispanoamericano:

- Ciudad histórica de Sucre (Bolivia): su principal valor universal radica en su capacidad de ilustrar con ejemplos arquitectónicos (fundamentalmente iglesias), bien conservados, la mezcla de tradiciones arquitectónicas locales con los estilos importados de Europa.

- Barrio histórico y puerto marítimo de Valparaíso (Chile): ejemplo de desarrollo urbano y arquitectónico de principios del s. XIX.
- Centro histórico de Santa Cruz de Mompox (Colombia): fundada en 1540, esta localidad conserva la armonía e integridad de un paisaje urbano que ofrece la imagen excepcional de lo que fue una ciudad colonial española.
- Centro histórico urbano de Cienfuegos (Cuba): esta ciudad, erigida en 1819 por colonos franceses, constituye un "ejemplo de conjunto arquitectónico y urbanístico en el que se plasmaron las nuevas ideas de modernidad, higiene y urbanismo surgidas en América Latina en el siglo XIX".
- Centro histórico de Morelia (México): dicha localidad, fundada en el s. XVI, representa un singular ejemplo de planificación urbanística en el que se combinan conceptos del Renacimiento español con la experiencia mesoamericana.
- Centro histórico de Arequipa (Perú): ejemplo excepcional de la fusión de influencias españolas e indígenas en edificios caracterizados por decoraciones barrocas, muros de gran espesor y espacios abiertos en su interior.

A.2. Localización/delimitación (literal).

Los elementos integrantes de cada línea argumental se distribuyen en la ciudad de forma continua o discontinua. Si es de forma continua, la línea argumental quedará delimitada por un espacio que integra uno o varios elementos. Si es discontinua, los elementos se localizarán de forma individual.

En ocasiones los elementos podrán estar enlazados de forma continua por una red simbólica o por la existencia de otros elementos que dieron continuidad a la línea argumental. Un ejemplo del primer caso puede ser la relación de plazas asociadas históricamente con una actividad comercial que se comunican a través de calles que, no teniendo la misma función primaria, se utilizan como conectores. Para el segundo de los casos, puede volver a citarse el ejemplo de un recinto amurallado del que sólo se conserven algunas partes. Su delimitación tendría que recoger su trazado completo, señalando los tramos conservados sin perder de vista el resto.

A.3. Planimetría.

La planimetría ha de ser homogénea para el conjunto de la ciudad y para todos los estudios que sobre ella se realicen en el marco del

proyecto de paisaje histórico urbano que se desarrolle en cada caso concreto, aunque al menos será necesario disponer de una cartografía a escala metropolitana (1:10.000-1:25.000), otra a escala local, que abarque toda la ciudad histórica (1:10.000-1:5.000), y una tercera de mayor detalle centrada en las áreas con más valor patrimonial comúnmente asociadas a los conjuntos históricos.

Condición indispensable para su correcto tratamiento será su disponibilidad en soporte digital en sistemas informáticos compatibles y georreferenciables. Sobre ella se plasmará la localización/delimitación espacial de los elementos y/o espacios que se asocian a cada línea argumental.

A.4. Imágenes.

En este apartado se hace referencia a las imágenes que mejor identifiquen la línea argumental. Asimismo, se deberán ilustrar el resto de aspectos tratados en el estudio.

B. Descripción y análisis

B.1. Descripción de la línea argumental.

Se trata de realizar una descripción ajustada de la línea argumental. Por ejemplo, si la línea argumental se centra en el patrimonio industrial relacionado con la actividad ferroviaria, habría que hacer un recorrido histórico del desarrollo de dicha actividad, cambios en la imagen urbana ligados a la llegada del ferrocarril, actividades económicas asociadas, distribución temporal y espacial de los elementos conservados y no conservados más relevantes, etc.

B.2. Recursos patrimoniales asociados.

Cada línea argumental tendrá asociados una serie de recursos patrimoniales materiales y/o inmateriales. Estos recursos quedarán vinculados a ella mediante el registro de los siguientes campos: denominación, localización, tipología funcional, cronología, conservación, protección y uso actual. No será necesario realizar un catálogo exhaustivo, aunque cualquier información adicional será de utilidad.

B.3. Cualidades y valores.

Una vez descrita la línea argumental y los recursos patrimoniales relacionados con ella, es necesario analizar sus cualidades y valores, descri-

minando aquellos que tengan un carácter universal y cuya evolución y afecciones haya que medir de forma especial para evitar su pérdida.

B.4. Influencia en el paisaje histórico urbano.

A veces líneas argumentales extraordinariamente importantes desde el punto de vista patrimonial tienen una moderada influencia en el paisaje histórico urbano. Por el contrario, otras de menor singularidad o más comunes en otros contextos urbanos ejercen una gran influencia paisajística en una determinada ciudad. Por esta razón, se hace necesario precisar el alcance de dicha influencia. Por ejemplo, una línea argumental que reúna por su homogeneidad funcional la distribución de las necrópolis históricas en una ciudad (incluyendo los cementerios actuales), aglutinará elementos muy relevantes desde el punto de vista histórico, pero en muchos casos menos significativos para el paisaje histórico urbano. En general, de las necrópolis más antiguas no suelen conservarse estructuras emergentes, ya que han sido engullidas por el crecimiento urbano. En cambio, las más recientes se localizan a cierta distancia de los centros históricos y alejadas de la vista por interposición de estructuras murarias, sólo matizadas por una vegetación muy asociada simbólicamente a espacios de enterramiento como los cipreses.

C. Valoración crítica/diagnóstico

C.1. Panorama general.

Primera valoración del estado de conservación y relevancia de la línea argumental analizada.

C.2. Relación con los enunciados y valores establecidos en la Convención del Patrimonio Mundial, textos y disposiciones nacionales e internacionales sobre paisaje.

Se trata de valorar el cumplimiento de las directrices emanadas de dichos documentos.

C.3. Descripción y evaluación de riesgos.

Análisis y valoración de los principales riesgos a los que están sometidos los recursos patrimoniales, materiales e inmateriales, que forman parte de una línea argumental. También habrá que valorar los riesgos de pérdida de la comprensión de la propia línea argumental por previsible impactos directos o indirectos de conjunto

como el que podría resultar de la pérdida de relaciones visuales entre miradores históricos.

C.4. Capacidad de asimilación de las transformaciones.

Es necesario valorar la capacidad de transformación de elementos/espacios vinculados a una línea argumental. Del mismo modo, se debe hacer un diagnóstico sobre el grado de asimilación de transformaciones pasadas que han podido contribuir a su mejor comprensión y valoración o, por el contrario, a su pérdida o menoscabo.

C.5. Tendencias.

Se podrá realizar un ejercicio de prospectiva, evaluando tendencias en la dinámica urbana que pueden afectar positiva o negativamente a los recursos patrimoniales analizados y a su valor de conjunto. De este modo, se podrán conducir adecuadamente los cambios para controlar sus afecciones.

D. Propuestas para la gestión en el paisaje urbano

D.1. Recomendaciones.

Tras la valoración crítica o diagnóstico se plantean una serie de recomendaciones de carácter general encaminadas a preservar los valores detectados y los que ya hayan sido reconocidos como universales. Dichas recomendaciones podrán referirse tanto a intervenciones directas como al fomento de determinadas actividades necesarias para el mantenimiento de la integridad y autenticidad de los recursos o a las necesarias medidas de gestión en los planes estratégicos.

D.2. Medidas prioritarias.

Catálogo y descripción de aquellas actuaciones específicas consideradas prioritarias.

D.3. Guía de buenas prácticas.

Criterios concretos para la gestión, ordenación e intervención desde el punto de vista de la mejora de la calidad paisajística.

E. Indicadores de sostenibilidad

Según A. Ferrer, "la percepción del espacio urbano como paisaje es un efecto de la necesidad de valorar la suma de intervenciones que

definen dicho espacio y que se superponen en el tiempo" (FERRER, 2008: 42). A través de la implementación de un sistema de indicadores de conservación, se pretende medir dicha continuidad temporal, basada en el mantenimiento de los valores culturales universales que fundamentaron su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial.

Se trataría de aplicar los indicadores propuestos en esta investigación a cada una de las líneas argumentales analizadas en otra parte del trabajo.

Evaluación

En esta etapa del desarrollo del trabajo, realizado el diagnóstico detallado a través de las diferentes líneas argumentales asociadas a los Estudios Temáticos elegidos para cada ciudad, se dispone de un análisis cualificado del paisaje histórico urbano de una ciudad histórica concreta conducido a través de sus claves patrimoniales más significativas.

La evaluación debe realizarse con carácter de conjunto para toda la ciudad siguiendo los criterios establecidos en el apartado "Instrumentos para la articulación del plan de gestión" y especialmente en el "Sistema de indicadores de gestión" en el que se articula todo el proceso desde el punto de partida de ese diagnóstico, conectando con todo el organismo urbano y con los procesos que lo sustentan desde el punto de vista de la gestión.

Notas

¹ UN-HABITAT. Publications [en línea] <<http://www.unhabitat.org>> [2/05/2010].

² "El 60 % de la población vivirá en ciudades en 2030". Tendencias sociales: Informe ONU-HABITAT [en línea] <http://www.tendencias21.net/El-60-de-la-poblacion-mundial-vivira-en-ciudades-en-2030_a2715.html> [2/05/2010].

³ "El 70% de la población mundial vivirá en ciudades". *El Popular* [en línea] <<http://www.elpopular.com.ar/diario/2010/04/26/nota.html?idnota=78050>> [2/05/2010].

⁴ "Urbanización: un momento crucial para la historia". UN-HABITAT Documents [en línea] <http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWC%201%20Urbanisation-Español.pdf> [2/05/2010].

⁵ UNESCO. Directrices prácticas para la aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial (2005) [en línea] <<http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>> [6/09/2010].

⁶ Convenio Europeo del Paisaje. Florencia, 20 de octubre de 2000.

⁷ "La reivindicación de la espacialidad como proyección humana individual y colectiva no ha de implicar la negación del tiempo: el paisaje no existe sin el tiempo, es cambiante y móvil. La diacronía, tantas veces defendida en estos estudios, no es atemporalidad" (OREJAS, 1998: 18). "... es preciso reconocer que los paisajes del pasado siguen actuando sobre el presente, es decir, siguen condicionado nuestras elecciones como marcas 'fuertes', impresas en el territorio" (TOSCO, 2009: 91).

⁸ Como ejemplos de metodologías de caracterización paisajística en escalas pequeñas desde el punto de vista de sus valores culturales y patrimoniales puede citarse la HLC (Heritage Landscape Characterisation) desarrollada por el English Heritage (Fairclough, 2006) y la propuesta por el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (FERNÁNDEZ et ál., 2010)

⁹ Una exposición ampliada de estas relaciones puede consultarse en (FERNÁNDEZ, 2008: 31 y ss.).

¹⁰ "La capacidad de transportar reflexiones desde una a otra escala es un factor enriquecedor en la teoría del paisaje. No todo lo que es válido o relevante a una escala tiene su correlato en otra escala, pero el simple hecho de interpretar los resultados de un estudio con su escala propia desde otra más global o más detallada supone un ejercicio crítico que enriquece la comprensión" (ÁLVAREZ et ál. 2008: 230).

¹¹ Define la "Historia local global" como la "que utiliza todas las fuentes disponibles para reconstruir un marco general lo más completo posible del territorio examinado. Este tipo de historia es obviamente imposible de trazar con los grandes espacios de dimensión regional o incluso nacional, porque las fuentes a nuestra disposición y los elementos ambientales a considerar serían demasiados, con una masa ingobernable de documentación. En cambio, a una escala más reducida, correspondiente a unidades geográficas como municipios rurales, provincias o áreas de asentamiento, es posible intentar síntesis históricas globales, donde el paisaje se encuentre en el centro del interés" (TOSCO, 2009: 91).

¹² Para profundizar en la evolución del concepto de desarrollo sostenible urbano desde los años setenta hasta finales del s. XX ver CASTRO, 2004.

¹³ Las incipientes aplicaciones de la Teoría de la Resiliencia Social al ámbito de la economía y el desarrollo sostenible.

¹⁴ Este esquema general se ha diseñado a partir del Sistema de Planeamiento Territorial de Andalucía incluido en el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 1999, p. 121.

¹⁵ El valor de uso pasivo agrupa los valores relacionados con la propia existencia del patrimonio, prestigio o seña de identidad para la sociedad y la educación de la comunidad, entre otros aspectos.

¹⁶ FUNDACIÓN DOCOMOMO IBÉRICO. Documentación y conservación de la arquitectura y del urbanismo del movimiento moderno [en línea] <<http://www.docomomoiberico.com/>>.