



**POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL PATRIMONIO CULTURAL
ARQUITECTÓNICO, EN RELACIÓN CON LOS CENTROS HISTÓRICOS DE
SANTA FE DE ANTIOQUIA Y RIONEGRO**

GLORIA ISABEL MUÑOZ CASTAÑEDA

Historiadora

Asesor

MÓNICA MARÍA PABÓN CARVAJAL

Arquitecta Mg. Restauración

Universidad Pontificia Bolivariana

Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Medellín

2016

Dedicatoria:

Dedico este logro a mis padres y hermanas, quienes con cariño me observaron durante este proceso, sin dudar en ningún instante de ver realizados mis sueños.

A Mauricio mi esposo, la ayuda que me has brindado ha sido sin límites, no fue fácil culminar con éxito este proyecto, sin embargo, estuviste a mi lado en los momentos más difíciles y nunca dudaste de mis capacidades.

A mis hijos Carolina y Antonio, mis motores en la vida, a ellos por esos momentos de juego sacrificados y por las largas noches de sueño sin su mamá. Recuerden que el éxito demanda sacrificio.

A mis familiares y amigos que tuvieron una palabra de apoyo para mí, durante ese tiempo.

Agradecimientos:

Agradezco sinceramente a mi directora de tesis Mg. Mónica María Pabón, por compartir sus conocimientos conmigo y hacer posible la culminación de esta tesis.

Gracias a mi colega y amigo Edgar Aparicio por su corrección de estilo y al Arq. Luis Felipe Saldarriaga por sus recomendaciones respecto a la investigación.

CONTENIDO

CAPITULO 1

1. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
1.1. Orden del discurso.....	13
1.2. Introducción histórica.....	14
1.3. Conceptos de política pública.....	23
1.4. La inclusión de las políticas públicas en la agenda.....	29
1.5. Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas.....	31
1.6. La importancia de la participación ciudadana.....	38
1.7. Análisis de procesos de Política Pública.....	41
1.8. Efectos generales de una política pública.....	44
1.9. Los centros históricos en Colombia a partir las políticas públicas.....	46
1.9.1. Identificación del problema.....	46
1.9.2. Formulación de acciones.....	49

CAPITULO 2

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE EN COLOMBIA.....	52
2.1. Una visión a partir de las políticas públicas, desde los antecedentes internacionales.....	52
2.2. Política pública de patrimonio cultural inmueble en Colombia.....	64
2.2.1. Recorrido histórico siglo XIX.....	64
2.2.2. Recorrido histórico siglo XX.....	66
2.2.3. Recorrido histórico siglo XXI.....	82
2.3. Accionar político vs centros históricos.....	93

CAPÍTULO 3

3. ESTUDIO DE CASO: CENTOS HISTÓRICOS DE SANTAFE DE ANTIOQUIA Y RIONEGRO.....	99
3.1 El centro histórico como referente conceptual.....	99
3.1.1. El espacio público en los centros históricos.....	102
3.1.2. Identificación de Actores.....	105
3.2 Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos –PNRCH.....	111
3.2.1. Alcances del Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos.....	112
3.2.2. Recursos para la financiación de proyectos.....	114
3.3. ¿Por qué Santa Fe de Antioquia y Rionegro?.....	119
3.4. Acerca de los centros históricos, Santa Fe de Antioquia y Rionegro.....	121
3.5. Origen de la ciudad de Santa Fe de Antioquia y su desarrollo urbano.....	126
3.5.1. Reglamentación del centro histórico.....	136
3.5.2. Problemática urbanística del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia...	143
3.5.3. Apropiación cultural del espacio público en el Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia.....	146

3.5.4. Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia – amenazas y fortalezas.....	153
3.5.5. Aplicabilidad de la política pública en Santa Fe de Antioquia.....	155
3.6. Origen de la ciudad de Rionegro y su desarrollo urbano.....	157
3.6.1. Reglamentación del Centro Histórico.....	163
3.6.2. Problemática del Centro Histórico de Rionegro.....	168
3.6.3. Apropiación cultural del espacio público en el Centro Histórico de Rionegro.....	183
3.6.4. Aplicabilidad de la política pública en Rionegro.....	187
3.7. Fortalezas, debilidades y desafíos de los Centros Históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro.....	189
3.7.1. Fortalezas.....	189
3.7.2. Debilidades.....	191
3.7.3. Desafíos.....	193
CONCLUSIONES.....	195
RECOMENDACIONES FINALES.....	202
REFERENCIAS.....	204
APÉNDICE 1.....	215

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1 El policy cycle según Charles Jones _____	33
Tabla N° 2 Momentos en la evaluación _____	37
Tabla N° 3 Retos de la política pública de patrimonio cultural que se incluye en la política pública de cultura _____	90
Tabla: N° 4 Residentes permanentes y transitorios en los centros históricos _____	106
Tabla: N° 5 Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos – PNRCH- proyección de ejecución de los Planes Especiales de Protección _____	115
Tabla N° 6 Actos administrativos de declaratoria y ratificación de centros históricos _____	16423
Tabla N° 7 Definición de aprovechamientos e índices de ocupación por polígonos de tratamiento _____	164
Tabla N° 8 Funciones del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural relacionados con la protección del patrimonio inmue _____	213

LISTA DE MAPAS

	PAG
Mapa 1. Localización de la ciudad de Santa Fe de Antioquia en el Departamento	126
Mapa 2. Delimitación del centro histórico de Santa Fe de Antioquia.	136
Mapa 3. Delimitación del centro histórico de Santa Fe de Antioquia y su área de influencia al 2012	143
Mapa 4. Localización de la ciudad de Rionegro en el Departamento	157
Mapa 5. Delimitación del centro histórico de Rionegro, Colcultura (1995)	163

LISTA DE GRAFÍCOS

	PAG
Gráfico 1. Ciclo de vida de las políticas públicas.	31
Gráfico 2. Niveles Políticas Publicas Colombia	48
Gráfico 3. Contenido del PEMP	50
Gráfico 4. Usos del suelo en el Centro Históricos de Santa Fe de Antioquia	141

LISTA DE FOTOGRAFÍAS

	PAG
Fotografía 1	Henry Price. Vista de Santa Fe de Antioquia. 1852. 128
Fotografía 2	Casa con techo de paja. 128
Fotografía 3	Calle la Amargura. 130
Fotografía 4	Calle del Medio. 131
Fotografía 5	Calle la Mocha. 131
Fotografía 6	Túnel de Occidente Fernando Gómez Martínez. 132
Fotografía 7	Costado lateral del parque principal Simón Bolívar. 134
Fotografía 8	Catedral Basílica de la Inmaculada Concepción 1979 135
Fotografía 9	Catedral Basílica de la Inmaculada Concepción 2015 135
Fotografía 10	Viernes Santo. 148
Fotografía 11	Celebración de la Semana Santa. 148
Fotografía 12	Fachada del Museo de Arte Religioso Francisco Cristóbal Toro. 149
Fotografía 13	Serie Baile de las Candangas. 150
Fotografía 14	Usos del espacio público panorámica 153
Fotografía 15	Usos del espacio público Toldos 153
Fotografía 16	Henry Price. Vista de Rionegro en 1852. 158
Fotografía 17	Parque Principal de Rionegro en 1920. 160
Fotografía 18	Mosaico Casa de la Convención de Rionegro. 161
Fotografía 19	Reformas década de 1960 169
Fotografía 20	Deterioro y desaparición de edificaciones perímetro del Centro Histórico. 171
Fotografía 21	Escuela Normal Nacional. Actual Comfama 173
Fotografía 22	Calle del frente a la sede de las oficinas de Comfama. 174
Fotografía 23	Denuncia pública del deterioro del Centro Histórico por periódico local 175
Fotografía 24	Alturas desproporcionadas al interior del Centro Histórico. 176
Fotografía 25	Edificio Marín 177
Fotografía 26	Mosaico Casa de la Cultura de Rionegro. 179
Fotografía 27	Estación de servicio ubicada en el perímetro del Centro Histórico 182

RESUMEN

Este trabajo busca desarrollar a la luz de las políticas públicas un análisis de la situación problemática de los Centros Históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro; teniendo como base conceptos teóricos para repasar planteamientos vigentes o apenas discutidos sobre realidades que tienen que ver con la configuración del espacio público urbano y las relaciones de los actores políticos y sociales, así como la definición de política pública para la salvaguardia del patrimonio cultural, especialmente en lo relacionado con los centros históricos.

No pretende resolver el problema de deterioro o falta de valoración del centro histórico por parte de los ciudadanos, ni sus implicaciones en el espacio público. El cuestionamiento que orienta este proceso de investigación es cómo llevar a cabo un proceso de revalorización de los Centros Históricos, Santa Fe de Antioquia y Rionegro que genere condiciones y garantice los derechos económicos, sociales y culturales partiendo del análisis de la política pública existentes; es decir, como analizar desde las políticas públicas la activación de los centros históricos, entendiéndolos como el espacio público construido social e históricamente por las comunidades que en él habitan.

Palabras clave: Políticas públicas, centro histórico, espacio público, participación ciudadana, patrimonio cultural inmueble, bien de interés cultural.

INTRODUCCIÓN

El estudio y la gestión del patrimonio cultural arquitectónico, ha ido adquiriendo una creciente importancia en el campo de los estudios de las ciencias sociales; por lo anterior la metodología desarrollada en este trabajo partió de una etapa de conceptualización, luego de construcción del objeto de investigación y, por último, del análisis e interpretación de las fuentes documentales para derivar en una serie de recomendaciones o retos.

Este documento contiene el proceso adelantado para la realización de la investigación denominada “**Políticas públicas frente al patrimonio cultural arquitectónico, en relación con los Centros Históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro.**”, cuyo objetivo principal fue analizar las variables que han incidido en el deterioro de los Centros Históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro, a la luz de las políticas públicas que se han producido y derivar en algunas recomendaciones que pudieran incidir en la participación ciudadana y el uso del espacio público. Para ello se realizó un recorrido teórico del concepto de política pública tratando de identificar si la formulación e implementación de las políticas de patrimonio han favorecido o vulnerado el derecho de la población a permanecer y relacionarse con su espacio urbano, en este caso en su centro histórico.

En el primer capítulo se centra en la construcción de conceptos de política pública a partir de autores reconocidos internacionalmente en el tema y que han sido igualmente interpretados por académicos nacionales que los han traducido y analizado a la luz de

nuestras realidades problemáticas, aportando nuevos conceptos los cuales serán la base para considerar las políticas públicas con respecto a la planeación urbana.

Aquí se hace una introducción histórica al tema, pasando a delimitar los elementos conceptuales centrales que se acerquen a la formulación de situaciones problemáticas con respecto al ordenamiento territorial y uso del espacio público.

El segundo capítulo permite introducir elementos y herramientas para el análisis desde una mirada histórica de las dinámicas urbanas y la gestión pública de los centros históricos, comprendidos como el principal componente del espacio público, tema central de la planeación urbana en Colombia. Desde mediados del siglo XX y luego de la expedición de la Ley 163 de 1959, tanto las instituciones encargadas de velar por el cuidado del patrimonio como Colcultura y sectores de la academia, emprendieron la elaboración de estudios sobre recuperación, revitalización y restauración de monumentos basados en trabajos arquitectónicos e históricos; cuyo principal objetivo era contrarrestar la destrucción permanente del patrimonio cultural inmueble. Luego con la promulgación de la Constitución Política en 1991, la dimensión del patrimonio cultural adquiere un peso central en la construcción de nación e identidad cultural, al declarar los Monumentos Nacionales en Bienes de Interés Cultural (BIC); que junto con la creación del Ministerio de Cultura y con la legislación nacional Ley 1185 de 2008, los municipios con centros históricos declarados requieren definir un instrumento normativo y de gestión, para dar viabilidad a la protección del patrimonio y su sostenibilidad en el tiempo, para ello la formulación e implementación de los Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP-, los cuales imprimen un mayor peso al cuidado de los bienes culturales inmuebles. En este sentido, el capítulo dedica la

primera parte a presentar un recuento de la normatividad internacional y nacional donde el concepto de patrimonio, aborda no solamente el espacio físico, sino su relación con lo social, y como a partir de estas relaciones se construye identidad. Demostrando como gran parte de esta jurisprudencia se circunscribe en ciudades intermedias desconociendo la realidad de su aplicación.

El tercer capítulo da cuenta del ejercicio de análisis de la política pública en relación con la reglamentación de los centros históricos, y de cómo los centros históricos continúan siendo la principal centralidad urbana, por lo cual, se plantean conflictos de uso del espacio público por la presencia de actividades comerciales, algunas de alto impacto, que conducen no solo al desplazamiento de los residentes a otras áreas de la ciudad, sino que generan conductas de tensión permanente. Por ellos se plantean allí los profundos cambios funcionales y sociales, las viejas y nuevas funciones de los espacios; donde el reto es lograr integrar la arquitectura contemporánea y las nuevas necesidades funcionales a los paisajes del pasado, para ello se requiere de políticas públicas eficaces, dotadas de instrumentos capaces, no solo de proteger, sino también de guiar y acompañar las realidades socioeconómicas y culturales cambiantes.

Evaluando el carácter estratégico, operativo y funcional de las políticas públicas y los principios que orientan esas políticas y la capacidad que tienen para lograr su desarrollo, en términos de ejecución de programas y proyectos aplicados al ordenamiento territorial y específicamente a los centros históricos.

Finalmente, se encuentra un aparte dedicado a la reflexión y construcción de algunas recomendaciones acerca de los elementos inherentes a la acción gubernamental en los centros

históricos, teniendo como uno de los principales hallazgos la posibilidad de catalogarla como una acción dentro de la política pública local en materia de reconocimiento, protección, salvaguarda y sostenimiento de la diversidad de manifestaciones patrimoniales que traen consigo la necesidad de buscar mejores estrategias para asegurar su revitalización, en ambos Centros Históricos.

El enfoque de este trabajo a partir del modelo de análisis de políticas públicas, está dado para indicar hasta dónde es posible evaluar dichas políticas cuando en realidad el patrimonio arquitectónico presenta una serie de dificultades en su debida gestión, debido a las complejas y permanentes manifestaciones de corrupción y por ende de no aprovechamiento de las normas establecidas y de los mecanismos diseñados para su revitalización.

La metodología utilizada se basó en fuentes secundarias y primarias, donde el hecho de recurrir en primer lugar a una elucidación de los conceptos que se estiman primordiales, obedece a que se valora el concepto como la herramienta heurística, que permite el despliegue interpretativo, es decir, los conceptos de política pública, centro histórico y participación ciudadana, serán las herramientas con las cuales se abordó esta investigación.

Los acontecimientos de la historia, sus sacudidas, sus sorpresas, las inciertas victorias, las derrotas mal dirigidas que dan cuenta de los comienzos, de los atavismos y de las herencias.
Foucault

CAPITULO 1

1. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1.Orden del discurso

En lo que concierne a los contenidos de este trabajo, es pertinente hacer explícito que su sentido histórico implica orientar la práctica investigativa a la lectura de las discontinuidades, a partir de situaciones problemáticas que posibilitan la constitución de preguntas, la elaboración de los archivos propios de análisis críticos que utilizan conceptos y teorías plurales; todo en beneficio de la resolución de las preguntas orientadoras y la implementación de una interpretación crítica que permita obtener resultados teóricos.

Por ello, la primera parte de este trabajo está compuesta de la definición de conceptos claves para nuestros propósitos: Políticas Públicas, Centros Históricos y Hábitat urbano local. Es decir, el interés y la intencionalidad de esta primera parte es la de mostrar las herramientas de análisis que como parte integrante de esta tesis, marcaran la línea sobre la relación histórica y dominante de las subjetividades locales en los dos Centros Históricos analizados para esta investigación, situados en Santa Fe de Antioquia y Rionegro. Los conceptos y

teorías aquí trabajadas construirán el recorrido que va desde los planteamientos generales y analíticos hasta el descubrimiento de prácticas específicas de carácter local.

Este trabajo no se rige por orientaciones metodológicas de la disciplina histórica, pero sí hace referencia a un análisis que cuestiona tanto el devenir de los acontecimientos, las sociedades y la propia vida de los hombres, como sus transformaciones, modificaciones y cambios. Se parte entonces de la convicción de que, en primer lugar, cualquier pregunta por el pasado sólo puede ser formulada en el presente, lo que significa que éste también es un periodo histórico; en segundo lugar, la sensibilidad histórica no reposa en un simple gusto por un tiempo muerto, de cosas inexistentes y que alguna vez tuvieron lugar sino que implica una conciencia de que el presente que nos constituye no sólo es un tiempo que cuenta con características que le son propias, las cuales es indispensable comprender y cuestionar críticamente, sino que es un periodo histórico en el que "otros" tiempos están activos y que son precisamente esos "otros" tiempos los que nos pueden permitir reinventar el presente en el que vivimos.

1.2. Introducción histórica

La historia cumple un papel fundamental en el proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas, ya que ciertos factores históricos constituyen reglas institucionales que pueden limitar las opciones posibles para los tomadores de decisión, es decir, que lo sucedido con anterioridad al proceso de las políticas públicas condiciona los resultados y las decisiones futuras a tomar por parte de los diferentes actores. Mediante la evaluación de los antecedentes

históricos y de la manera como determinan la situación de una sociedad, se pueden definir cuáles deben ser las modificaciones estructurales que se deben llevar a cabo (cambio institucional) para mejorar una situación en el futuro (North, 1993, s.p.).

La formulación e implementación de las políticas públicas requiere además de acuerdos legales y normas, una comprensión de todos los actores involucrados en su formulación para que realmente se concreten las acciones que le darán vida.

Después de la segunda Guerra mundial predominó la idea de que el Estado debía manejar lo público, se intervino entonces en gran número de actividades y extendió las redes de su burocracia para atender los problemas que los mercados y la sociedad no podían resolver. Posteriormente se generó un fuerte cuestionamiento a esta medida y a su ineficacia. Se dejó entonces que interviniese el mercado. Sin embargo, los problemas continúan, por lo que hoy existe una vigorosa crítica acerca de la capacidad estatal para proporcionar soluciones adecuadas (Parson, 2007,p.22).

A finales del siglo XX, los países de América Latina en general, y Colombia para nuestro trabajo en particular, vivieron una profunda transformación en la forma de administrar lo público. En algunos ámbitos, este proceso fue denominado “reformas estructurales”, lo cual se tradujo como un achicamiento mediante la privatización de empresas públicas, como la mejora en el manejo de las finanzas públicas, y como mayor eficiencia en la gestión gubernamental.

No es de extrañar que, después de la experiencia de gobiernos deficitarios, agotamiento de un modelo administrativo altamente concentrado y de las parálisis políticas provocadas por éste, se buscaran alternativas para la gestión de los asuntos de carácter público. Después de crisis económicas recurrentes y del incremento del malestar social, se cayó en cuenta de que el Estado no era el Leviatán¹ que podía contener a toda la sociedad en su seno, con capacidad para tomar cualquier decisión y emprender cualquier acción. Se comprendió que el gobierno tiene límites económicos, institucionales y normativos; se entendió que las decisiones del gobernante de turno no siempre son las mejores y que, en la mayoría de los casos, han demostrado ser inadecuadas y altamente costosas para la población. (Parson, 2007, p.23)

La tarea de definir cuál es el ámbito de lo factible para el gobierno implica mucho esfuerzo, y exige más cuando las sociedades se tornan más complejas y requieren soluciones a problemas diversos.

Para conseguir alta eficiencia en el aparato público gubernamental se requiere la construcción de instituciones públicas que respondan a los intereses de la sociedad. La gobernanza pública exige acceso a información y transparencia en su manejo, así como el control de los ciudadanos sobre sus autoridades para lograr procesos de gobierno más capaces de conseguir los efectos deseados (Parson, 2007, p.22).

¹ Para Thomas Hobbes el origen del Estado es el pacto que realizan todos los hombres quedando subordinados entre sí a un gobernante que es el que debe procurar el bien para todos. La idea central de la obra es la organización política que propone: un Estado que limite o prohíba al hombre atentar contra la vida de los otros, es decir, que supere el estado de la naturaleza garantizando la paz.

En la actualidad, la política pública ha contribuido a destacar tanto los vicios originados por una intervención excesiva, como las fallas que Estado y mercado tienen para afrontar los problemas públicos (Parson, 2007, p. 22).

Hoy los escenarios políticos son plurales y competitivos; ha crecido la participación ciudadana y perduran graves problemas sociales aún irresueltos, que saturan la agenda pública. Que para este caso de estudio se relacionan con la especulación en cuanto al uso y precio de los bienes inmuebles y la falta de valoración de los espacios patrimoniales. En este contexto, la innovación gubernamental y el desarrollo de capacidades adecuadas de los agentes tomadores de decisiones son necesarios para la tarea de gobernar. Los viejos patrones de homologación y tratamiento de los problemas públicos probaron su ineficiencia o, en el mejor de los casos, su limitación para definir sus propios problemas.

Como lo plantea Jorge Alberto Velásquez Betancur en su columna titulada: *Planeación participativa* del periódico el Mundo de Medellín², del día 16 de abril de 2015 ¿Ha evolucionado la administración pública al mismo ritmo en que ha cambiado la sociedad y han crecido los problemas? En la era de la globalización y la transformación tecnológica los estados no pueden gobernarse con los criterios y estilos del siglo pasado. En la actualidad se deben tener en cuenta las nuevas tendencias de desarrollo y de comportamiento humano. Superar las desigualdades sociales, diseñar y aplicar programas realistas y eficaces de

² Ver artículo completo en: <http://nubr.co/eiDa8i>

convivencia ciudadana, garantizar la sostenibilidad con políticas claras de movilidad, hábitat y construcción, son urgencia manifiesta y no puede supeditarse a los impulsos repentinos de alcaldes dominados por la soberbia o por la ignorancia.

La búsqueda para que el conocimiento teórico y su formación desde el ámbito académico contribuyeran a la resolución de la problemática social fue parte del proceso por el cual surgió la “orientación hacia las políticas” dentro de las ciencias sociales. En este sentido, el papel de las instituciones académicas en la formulación de políticas ha sido más activo en aquellos países que tienen una tradición abierta a la incorporación de distintos actores sociales, que en aquellos otros países latinoamericanos, en los que las políticas eran diseñadas e implementadas hasta hace poco con un entramado de difícil comprensión. En ese entonces la academia estaba más abocada al análisis crítico de los procedimientos que a proponer estrategias de resolución.

En países desarrollados, la relación entre academia y política ha estado influida por una larga tradición de intelectuales como John Dey, Harol D. Lasswell o Charles E. Lindblom, quienes desde mediados del siglo XX plasmaron su concepción sobre la manera de entender y mejorar el curso de las acciones emprendidas por la administración pública (Parson, 2007, p. 23).

El desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas tiene como referencia una fecha precisa: 1951. En ese año, en la Universidad de Stanford, se reunió un

notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con las *Policy sciences* (Salazar, 2009, p. 41).

Allí se consolidaron los antecedentes de 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas, lo cual estuvo seguido por la conformación, en 1940, de un comité interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de este novedoso campo. Resultado de este hecho fue el libro *Administración pública y políticas públicas* (Stein citado en Salazar, 2009, p. 42). Según Salazar, la labor de los administradores públicos en la formación y desarrollo de este campo ha sido muy significativa y fructífera.

En época más reciente (1974), la NASPPA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) incluyó a las políticas públicas entre los cinco temas de mayor enseñanza en las carreras universitarias relacionadas con el servicio público (Guerrero citado en Salazar, 2009, p. 42). Ya para la década de los ochenta los cursos de política pública estaban incluidos en los programas de muchas universidades de los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido de la Gran Bretaña.

Merece también destacarse una labor pionera en el campo de las políticas públicas en la London School of Economics and Political Science, del Reino Unido. Si bien es cierto que sus orígenes fueron posteriores a los estadounidenses, ha logrado, en muchos aspectos, un superior y más elaborado desarrollo. En esta escuela, desde 1965, existe la maestría en Administración pública y política pública (Public Administration and Public Policy). En

1995, cuando se conmemoró el primer centenario de la escuela y los primeros treinta años de esta maestría, se procedió a transformar su nombre por el de política pública y administración (Publicpolicy and Administration), dando una prueba de la incuestionable preponderancia, entidad y mayoría de edad que ha adquirido este novedoso campo de estudio e investigación, al ubicarlo antes que la tradicional y mucho más estructurada administración. Actualmente, existe en ese centro académico todo un campo de estudio, investigación y acción respaldado por cursos de maestría y doctorado en esa área.

En América Latina también se han hecho intentos tradicionales de abordar este campo y generar un movimiento de “las ciencias de la *policy*”. Prueba de ello es el curso de política pública, organizado en Bolivia por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 1988 y al cual acudieron representantes de varios países de la región. El propósito de este curso fue, ante todo, preparar a un grupo de adoptadores primarios de esta novedosa perspectiva para que procedieran a impartir la enseñanza de esta disciplina en sus respectivos países.

Es posible apreciar en América Latina tres lugares que se han distinguido por sustanciales contribuciones al desarrollo del tema de políticas públicas: el primero es Chile con el conocido ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social). En México, se destaca la UNAM (Universidad Autónoma de México), el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México). En Venezuela el CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), principalmente desde la llegada del profesor Klingsberg a su dirección (Salazar,

2009, p. 43).

El estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública.

En Colombia el primer contacto con la política pública se registró por intermedio de las traducciones, que destacaron la importancia del esquema anglosajón y el esquema europeo de política pública. Simultáneamente, los ejes indicados se han desarrollado por cuenta de la revisión de los documentos clásicos de política pública a modo de cartografías que exponen enfoques relacionados con ciclos, secuencias, racionalidad, mediación, gestión y aplicación de política pública.

El contexto académico de las políticas públicas en Colombia cuenta con una amplia trayectoria, merced la cantidad de traducciones, artículos y textos de referencia que facilitan la relación de la investigación con la política pública y con los programas académicos formales que fortalecen los centros de investigación en esta línea.

Se observa que tanto las universidades públicas como privadas, han desarrollado documentos sobre política pública que reflejan el interés por el tema y simultáneamente han posicionado un discurso multiplicador que cautiva el interés y la indagación de diversos actores de la sociedad.

Su análisis, proporciona a la vida pública colombiana elementos de estudio apropiados

para determinar el nivel de avance o pasividad que registra la estructura gubernamental y burocrática, para actuar sobre temas y asuntos estratégicos relacionados con el territorio, la sociedad y el desarrollo.

La academia se ha esforzado por encontrar modelos y enfoques más adaptables a nuestro sistema político, para procurar así una aplicación efectiva del modelo de política pública en los diferentes niveles del gobierno, aportando elementos para nutrir la relación: teoría, análisis y evaluación de las políticas.

En el caso de Antioquia, donde la mayoría de las universidades se encuentran centralizadas en el municipio de Medellín, se puede observar que existen variados grupos de investigación, redes y observatorios de políticas públicas, entre ellos se destacan: El grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales – GPPT³-, La Red Antioqueña de Políticas Públicas – RAPP⁴- y el Observatorio de Seguridad Humana de la Universidad de Antioquia.

El hecho de recurrir en primer lugar a una elucidación minuciosa de los conceptos que estimamos primordiales, obedece a que valoramos el concepto como la herramienta

³ GPPT, está adscrito a la facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional, sede Medellín. Su orientación es el análisis de las políticas públicas sociales en los contextos municipal y departamental, con la intención de impactar efectivamente en el bienestar de las comunidades a través de la investigación aplicada.

⁴ Conformada por: Universidad Eafit, Escuela Superior de Administración Pública, Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad de Antioquia y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Su orientación es el análisis académico de la teoría, los enfoques, los modelos e instrumentos de política Pública.

heurística que permite el despliegue interpretativo que hemos llevado a cabo, es decir, los conceptos de Política Pública y Centros Históricos, son las herramientas principales con las cuales entendemos el hábitat urbano local y sus problemáticas.

1.3. Conceptos de política pública

Actualmente las políticas públicas constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos, y que en este siglo XXI ya no podemos considerar como novedosa. Más de medio siglo después de su formal surgimiento con los ya clásicos planteamientos de Harold Laswell, padre de la perspectiva de las políticas públicas, en su primer trabajo publicado en 1951 que propone que las ciencias de las políticas deben de incluir el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones. Asimismo distingue las ciencias de la política de la materia de estudio de los politólogos (la ciencia política), que se ocupa del estudio del poder, en el sentido de la toma de decisiones.

Se puede llegar a distintas conceptualizaciones o precisiones teóricas de lo que se entiende por políticas públicas, algunas con énfasis muy distintos, desde opciones de máxima amplitud, hasta opciones restrictivas a ciertos tipos de acción pública muy específica.

En este trabajo optamos por presentar, con fines explicativos, solo algunos elementos de teorización, que muestran la evolución del concepto en relación a la forma de entender las políticas públicas.

Partiendo de la definición de Meny y Thoenig (1992, p.89), se conciben las políticas públicas como la actividad de una autoridad pública (investida de legitimidad gubernamental), que se traduce en un conjunto de prácticas y normas que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo.

De acuerdo con Meny y Thoenig, ellos expresan que una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera “sustancia” (Citado en Pierre Muller, 2006, p. 52).

Ambos autores en 1989 definen política pública como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1989, p. 130).

Thomas R. Dye (1972) señala que al hablar de política pública hacemos alusión a todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacen debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como “actuar del poder público” (p. s).

Algunos consideran que cuando el Estado no toma posición frente a algún problema esta

actitud es también una toma de posición, y está dando una respuesta, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo.

Para Roth Deubel, en su conocido texto *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, las define:

Como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2002, p. 27).

Lo anterior evidencia la complejidad inherente al análisis de las políticas públicas y resalta la relación e interdependencia entre los actores involucrados en el proceso de construcción de las mismas.

Keeley y Scoones (2003, p. 22) señalan que, en la práctica, las políticas públicas consisten generalmente de amplios cursos de acción o una red de decisiones interrelacionadas que evolucionan en el tiempo durante el proceso de implementación. Las políticas públicas deben entenderse como procesos inherentemente políticos, más que la simple ejecución instrumental de decisiones racionales; buscan modificar ciertas situaciones o alcanzar determinados resultados, por ejemplo, en el ordenamiento de un territorio.

En este marco conceptual, el análisis de las políticas públicas ha ido cobrando importancia como un aspecto fundamental en la comprensión de las acciones públicas, su

legitimidad, eficacia y continuidad o sostenibilidad. De allí que autores como Roth (2002) conciben el análisis de políticas públicas como: “la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (p. 15).

En donde el interés ya no se orienta hacia quién gobierna y cómo lo hace, sino quién y cómo elabora, implementa y evalúa una política pública (Lagroye citado en Roth, 2002, p.15).

Luego de varios años trasciende la idea de que la política pública es el resultado del cumplimiento de ciertas normas culturales o institucionales; o el producto de las preferencias y cálculos realizados por diversos actores en la arena política.

Así se supera el análisis limitado de la política pública basado en el estudio de su eficacia y eficiencia, centrándose más en observar detalladamente las organizaciones compuestas por individuos o grupos; ya que generalmente y en un país como el nuestro, las decisiones se toman en un contexto en el que intervienen múltiples actores y en el que existen diversas presiones, tiempos escasos e informaciones incompletas. Incluso muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que las preocupa, debido a que los problemas y las demandas son constantemente redefinidos en el proceso de las políticas públicas.

Ahora bien, la política pública se decide frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. En la sociedad siempre hay un conjunto de problemas por resolver, sin

embargo, el Estado no siempre puede enfrentarlos todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, entre otros. El Estado entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia.

Alejo Vargas (2001) define las políticas públicas como “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (...). Es la concreción del Estado en acción, en movimiento y sus problemas” (p. 57). Aparece aquí una característica fundamental que debe ser tomada en cuenta en adelante en todo lo que tiene que ver con políticas públicas: la presencia imprescindible del Estado, la Administración Pública o las instituciones de representación política.

Esto no quiere decir que el Estado es el único en capacidad de desarrollar políticas públicas; su presencia es esencial pero debe contar adicionalmente con la de otros actores sociales como ONGs y organizaciones civiles.

Cuando se señala que la política pública es un conjunto de respuestas del Estado, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, y que por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial. Un equívoco que debe evitarse es de considerar que toda actuación estatal constituye una política pública.

La definición de Salazar (2009) se presenta como un “Conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (p. 45). Lo que caracteriza a la política pública según Salazar es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa o se concreta en acciones (2009, p. 53).

Se debe precisar que la política pública no se restringe al universo de lo normativo. Existen, también, programas, planes y proyectos del orden municipal que buscan coordinarla e integrarla⁵. En ellos se definen metas, estrategias, diagnósticos, prospectivas, escenarios de coordinación, acciones a implementar, asignaciones presupuestales y mecanismos de evaluación, entre otros.

Las políticas pueden ser sectoriales, ambientales o territoriales, por ello es necesario construir un enfoque local del proceso de las políticas públicas. Cada vez se escuchan más voces que resaltan la necesidad de contar con un marco analítico para las políticas públicas provenientes de la realidad de América Latina.

En el diseño de políticas públicas se requiere no solo llevar a cabo acciones y decisiones; sino conocer la función, condición y relación de estos cuatro componentes para disminuir las tensiones y conflictos que se presentan entre el Estado-Sociedad-Territorio. Las

⁵ Todo plan bien formulado deberá obviamente elegir la opción viable más eficiente. Esta opción corresponde precisamente al concepto de estrategia.

características y los componentes de las políticas públicas adquieren relevancia ya que en su forma estratégica crean las bases para el crecimiento y desarrollo de las ciudades, siendo su contexto regional y local el que permite estructurar la interacción entre lo público y lo privado de manera tal que converjan para elevar la calidad de vida de la población.

Como se puede comprobar en tales definiciones, lo que más se acerca a la posición que se desarrollará en los próximos capítulos de esta investigación, es que las políticas públicas generan en primera instancia flujos de decisión y de acción, donde están involucrados varios actores tanto públicos como privados y que parten del reconocimiento de un problema, definen unos objetivos y posteriormente se concreta un proceso que se materializa en políticas públicas.

1.4. La inclusión de las políticas públicas en la agenda

La agenda se puede definir como “el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982, p. 25). Algunos de los problemas considerados como objeto de atención pública, pasan a estar en las agendas de los poderes públicos.

Hay que cuidarse de no confundir la agenda con un orden del día o un programa. Un orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario) (Meny, 1992, p. 115).

La agenda, en cambio, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo, exige la intervención de la autoridad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hallan contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos figuran en ella y otros no. Es un mecanismo selectivo de los problemas (Meny, 1992, p. 115).

La agenda política debe incorporar una aproximación de participación desde abajo hacia arriba, basada en el potencial endógeno de los territorios, que substituya los enfoques tradicionales de arriba-abajo presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación (Vásquez citado en Moncayo, 2003, s.p.).

El conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando seria atención en un momento determinado, es básicamente la inclusión del problema en la agenda política. Luego el gobierno asumiendo propósitos políticos o administrativos, aplica las políticas de gobierno en el marco de las políticas públicas.

El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Existen verdaderos “guardianes” de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación, son otros tantos obstáculos posibles a la circulación de los desafíos (Meny, 1992, p. 115).

1.5. Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas

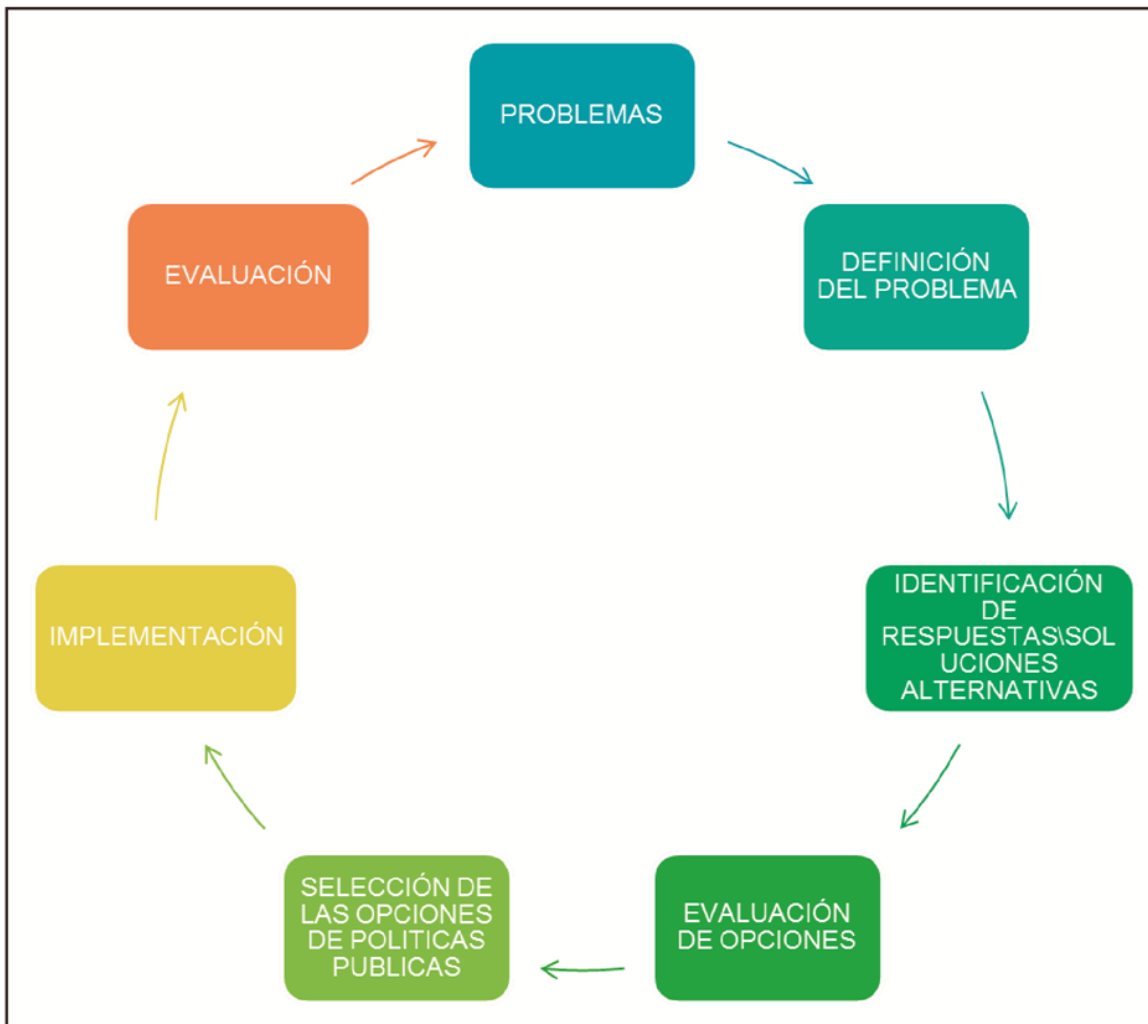


Gráfico Nº 1

Fuente: Elaboración propia

A pesar de la creciente incomodidad que despierta el marco dominante de análisis de las políticas públicas, la toma racional de decisiones, el ciclo de las políticas públicas o enfoque “por etapas” sigue siendo la base del proceso de las mismas. Hacia las décadas de 1970 y 1980 se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa de este proceso que incluyera el tipo de formulaciones de las políticas públicas.

El mismo Roth (2009) en su artículo: *Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está en América Latina?* plantea siguiendo a Sabatier algunas críticas al modelo:

1. El ciclo de política no es realmente una teoría causal ya que nunca identifica factores que condicionan el proceso de la política al interior o entre las etapas del ciclo.
2. La secuencia propuesta de las etapas no corresponde a las descripciones de lo que ocurre en la realidad.
3. La perspectiva de las etapas sufre un sesgo muy legalista y top-down que se focaliza en la implementación de normas legales. El enfoque menosprecia la importancia de la interacción entre la implementación y la evaluación de numerosas normas perteneciente al mismo sector de políticas.
4. El hecho de asumir la política pública como el resultado de un proceso centrado en una normatividad específica, simplifica demasiado un proceso que involucra generalmente a múltiples ciclos, propuestas de políticas y varios niveles de gobierno y otras instancias como tribunales. Centrarse en un solo ciclo de política no tiene mucho sentido.

Algunos autores proponen diferentes etapas de proceso de las políticas públicas, para Parsons (1995) el proceso tiene tres grandes etapas: formulación, toma de decisiones y evaluación; Jones (1970) presenta el proceso en cinco fases interrelacionadas, conocidas como el *policy cycle*⁶.

⁶Marco de análisis que entiende el proceso de elaboración de las políticas públicas compuesto por una serie de pasos o secuencias.

Por otra parte, una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.

Tabla N° 1

EL POLICY CICLE SEGÚN CHARLES JONES (1970)				
FASE 1 Identificación de un problema	FASE 2 Formulación de soluciones o acciones	FASE 3 Toma de decisión	FASE 4 Implementación	FASE 5 Evaluación
Apreciación de los acontecimientos. Definición de un problema. Agregado de intereses.(Cuando un grupo de personas se encarga de hacer visible ante las autoridades públicas la necesidad de resolver un problema) Organización de las demandas. Representación y acceso ante las autoridades públicas	Elaboración de respuestas. Estudio de soluciones. Adecuación a los criterios	Creación de una coalición. Legitimación de la política elegida	Ejecución. Gestión y administración. Producción de efectos.	Reacciones a la acción. Juicio sobre los efectos. Expresión.
Demanda de la política pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Basado en Roth (2009, p. 50)

Existe gran diversidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos en el caso de estudio de la política pública, por ello consideramos que ni una teoría ni un enfoque metodológico están, por sí solos, en condiciones de dar un abordaje único. Por lo tanto el análisis de las políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan en diferente grado combinar perspectivas prácticas y teóricas.

La formulación de la política se da cuando un problema que afecta a la comunidad llega a ser percibido por la sociedad como una situación socialmente problemática y, para la cual, el Estado debe generar una o varias soluciones. La toma de decisiones supone la selección entre varias opciones, lo cual conlleva a procesos de negociación y consenso entre instituciones y actores.

La formulación de una política está encaminada a la solución de problemas que afectan la comunidad, lo cual implica **la toma de decisiones** en las que un conjunto de actores están involucrados. **La toma de decisiones** deben estar basadas en la racionalidad técnica, sin embargo, en la realidad puede no haber relación entre la racionalidad técnica y la racionalidad política y predominar la segunda sobre la primera, dada la confrontación de intereses.

Situación que se presenta con frecuencia en los sistemas políticos dominados por la élites políticas, con presencia de clientelismo donde las políticas públicas se formulan obedeciendo a los intereses de los grupos de poder; es allí donde **la implementación** de las políticas públicas implica una red compleja de acciones y actores interrelacionados en un proceso que

puede generar diferentes conflictos entre los actores que se benefician y aquellos que son afectados. Cada uno buscará ejercer poder sobre el Estado y las instituciones, con el fin de influir las decisiones y asegurar la obtención de resultados a su favor.

La implementación implica poner en marcha múltiples acciones políticas y administrativas que se soporten mutuamente; a mayor número de acciones y actores involucrados más compleja es la implementación.

Cuando la implementación se deja en manos de quienes no participaron de la formulación, los resultados son más bajos y pueden ser muy diferentes a los esperados.

Varios autores han analizado los diferentes modelos de implementación de una Política, lo cual se resume en los siguientes tres enfoques:

- Modelo jerárquico: (Top- Down) de arriba hacia abajo: Las políticas se formulan en el gobierno central, son implementadas por entes gubernamentales; se niega el rol que juegan los diferentes actores en el proceso; se asume que el proceso de la política pública es lineal.
- Modelo participativo: (Bottom-up) de abajo hacia arriba: Enfatiza la importancia de los actores en la implementación, especialmente, aquellos de nivel local; quienes están involucrados en la implementación pueden redefinir la metodología y los objetivos de acuerdo con la situación local; se concibe la implementación como un proceso interactivo y no lineal.

- **Modelo evolucionista:** Combina el modelo jerárquico con el participativo superando las limitaciones de ambos enfoques y aprovechando las ventajas de cada uno. La implementación es aquí un proceso de negociación interactivo entre los responsables de poner en marcha la política pública y aquellos que controlan los recursos. (Sabatier, 1986, pp. 21-48).

El sentido de la evaluación es su utilidad para el proceso de intervención social. Esta utilidad debe ser concebida, además, en dos sentidos. Por un lado, la evaluación debe ser capaz de generar una información útil para el programa o política que está evaluando. Por otro, debe ser una información con carácter práctico, es decir, debe estar dirigida a la acción, proponiendo cursos de acción futura (que pueden ir desde modificaciones concretas a continuar o terminar el programa o política evaluada). Por esto, la evaluación puede y debe tener también, en este sentido, un carácter prospectivo. Prácticamente todos los autores analizados para este estudio, coinciden en la utilidad de la evaluación como eje de la misma.

La evaluación puede darse en distintas dimensiones tales como: evaluación de medios, de los puestos a disposición para implementar la política; de los resultados respecto a los objetivos; del impacto en términos de los efectos previstos y no previstos generados por la política puesta en marcha; de la eficiencia; y finalmente de satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Tanto en la teoría como en la práctica la evaluación puede darse en tres momentos, los cuales se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla N° 2

MOMENTOS EN LA EVALUACIÓN		
A priori	Concomitante o continua	Retrospectiva
- Se da antes de poner en marcha una política. - Análisis de factibilidad o prospectiva para visualizar los efectos futuros de una política pública. - Analizar opciones en función de la eficacia, impacto previsible y relación con otras políticas.	- Se da durante la puesta en marcha de la política. - Controla el desarrollo de los procedimientos. - Detecta problemas para hacer ajustes oportunamente. - Seguimiento y monitoreo de los recursos del programa. - Puede ser continuo o periódico. - Realizado por personal interno o externo.	- Se da posterior a la ejecución de la política, es de tipo retrospectiva. - Su objeto es generar conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras. - Requiere un protocolo o proyecto de evaluación

Fuente: Basado en Vargas, *El Estado y las políticas públicas*, 2000 y Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 2002

1.6. La importancia de la participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana es un asunto crucial en las políticas, para que estas realmente puedan llevar la connotación de “públicas” y no de medidas impuestas por grupos de técnicos o burócratas, o de sectores con intereses particulares y con influencia política, sin que medie un debate público.

La importancia de la participación ciudadana en todo el proceso de generación o modificación de la política pública, indica que debe ser la misma comunidad quien determine las acciones a tomar, los mecanismos de implementación y las actividades de evaluación de esas acciones, planes o proyectos.

En este orden de ideas, el Estado debe promover espacios de capacitación y difusión sobre la formulación de las políticas públicas, pero esta apropiación básica de conceptos no es deber único del Estado; las comunidades deben apropiarse del tema porque, aún en este siglo, la participación ciudadana sigue siendo un conocimiento exclusivo de los intelectuales y académicos, inalcanzable e incomprensible para la gente “común y corriente”. Y cuando no conocemos algo no lo valoramos, no lo ponemos en práctica. Por ello es necesario no sólo un proceso de participación sino de consulta permanente a los grupos más vulnerables⁷ dentro de la formulación de la política. Con ello se lograrían políticas públicas más efectivas, con mayor sentido de propiedad y aceptación de las mismas por parte de las comunidades, mayor

⁷el plan nacional de desarrollo (PND) define la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo.

claridad en la rendición de cuentas de las entidades estatales y sistemas políticos más inclusivos y equitativos. Sin embargo, la realidad del proceso, sobre todo en países en desarrollo, como Colombia, muestra que estas herramientas de participación y consulta a grupos vulnerables no se dan, o su uso responde a determinados intereses, lo cual ha llevado en algunos casos, al fracaso de las políticas públicas aplicadas.

Todo lo anterior permite afirmar que las políticas públicas conllevan a la generación de incentivos o desincentivos para modificar ciertas conductas por parte de los actores involucrados en el proceso. Los procesos decisionales, en el caso de las políticas públicas, son más bien resultados de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores políticos⁸ de manera simultánea.

En Colombia, por ejemplo el gobierno delega en algunos casos, la responsabilidad constitucional en agentes privados, pero la vinculación de las comunidades aún está muy lejos de ser perceptible, y corresponde más a un ejercicio simbólico de legitimación donde se vende la idea de inclusión y empoderamiento, construcción horizontal y conjunta de las políticas entre las comunidades; por ejemplo, las políticas que tienen su origen en los Concejo, las Asamblea y el Congreso, son políticas que generalmente no vinculan a la población. En este caso se está ante la delegación de la función pública en centros de consultoría y grupos de contratistas (universidades, ONG, consultores privados y empresas,

⁸Sabatier, (citado en Roth, 2008) define actores políticos como el conjunto de (personas provenientes de varias organizaciones públicas y privadas) que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos.

entre otras), que se adjudican la función de construir e implementar las políticas, programas, planes y proyectos que pretenden responder a las falencias sociales o a las promesas y compromisos realizados en épocas de campaña electoral. Si bien es cierto que existen variadas políticas públicas para atender a los diferentes grupos poblacionales, su diseño e implementación por lo general no conversa con los objetivos para la cual fue creada, además no se evalúa periódicamente si lo que se hace funciona correctamente o no.

En estos casos la participación ciudadana es mínima, lo cual le resta validez a los procesos y el impacto en la resolución de los problemas no resulta significativo. Es este conjunto de debilidades las que someten a un problema de legitimidad las políticas públicas, consecuencia de la incapacidad del Estado de convertirlas en un instrumento efectivo, incluyente y empoderador (Quintero, 2014, p. 10).

Nuestro país no ha sido ajeno a la tendencia de políticas internacionales enmarcadas en el modelo neoliberal, creando y modificando políticas que en el orden social reduzca la inversión del Estado y utilicen la privatización progresiva de las diferentes entidades estatales, como forma de lograr mejor la eficacia y eficiencia institucional. Por ello la relación entre lo público y lo privado.

Adam Smith y los economistas políticos del siglo XIX, Hayek, Friedman y otros autores afirmaron que la relación entre lo público y lo privado se definía mejor mediante el mercado y la libre elección, y no con el Estado actuando en función del “interés público”. En las

décadas de 1980 y 1990, el argumento de que la frontera entre las esferas pública y privada debía quedar en manos del mercado constituyó el marco dominante para la teoría y la práctica de las políticas públicas. (Parson, 2007, p. 41).

1.7. Análisis de procesos de Política Pública

Según lo precisa Roth (2002, p. 28), la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social que permite definir un objeto de estudio. Sobre esta base, se han desarrollado diversas metodologías para el análisis de las políticas públicas.

La discusión y la reflexión teórica y metodológica sobre el análisis de las políticas públicas se han intensificado a partir de los años ochenta con una serie de críticas al modelo dominante del ciclo secuencial, el cual concibe la política pública como un objeto de análisis subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente, perdiendo así la visión del proceso y de sus efectos en su conjunto.

El análisis de políticas públicas, propuesto por Paul Sabatier con la colaboración de Hank Jenkins-Smith, conocido como el modelo AC de Sabatier, se basa en cinco premisas fundamentales:

- Las teorías sobre el proceso o cambio de política se deben basar en la información relativa a los problemas públicos.
- Es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de largo plazo (diez años o más).
- La unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política” compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema público.
- En el subsistema es preciso incluir todos los actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política pública.
- Las políticas públicas involucran los sistemas de creencias, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de las coaliciones de actores.

La relevancia del modelo AC⁹ radica en la posibilidad de introducir en el análisis de políticas públicas tanto elementos subjetivos (creencias y valores) como elementos objetivos, relativos al contexto y a los intereses de los actores, en un único esquema-guía, ofreciendo así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos y sus interacciones: actores, contexto, ideas e información (Roth, 2008, p. 50).

⁹ (advocacy coalitions) coaliciones de “militantes”. Sabatier (1988) autor de la modelo (AC), define una comunidad de política como el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos.

Realizar un análisis de política pública o incluso crear una nueva, no sólo debe permitir comprender las condiciones bajo las cuales se producen soluciones a los problemas, sino que también genera insumos para realizar un aporte al mejoramiento de las condiciones bajo las cuales dichas soluciones se constituyen en legítimas y efectivas a una situación considerada como problemática. En este sentido, es importante articular la información sobre las consecuencias empíricas de una política pública, con conceptos teóricos que den cuenta sobre que debe ser considerado un problema y que puede constituir una buena solución.

La recolección de información de tipo normativo, debe hacerse de manera simultánea con la recopilación e interpretación de la información empírica, bajo estándares de objetividad, o por lo menos de “neutralidad”, que permitan distinguir de un lado los criterios de una “buena política pública” y de otro lado, la legitimidad del sistema de formulación de políticas, es decir, la legitimidad de las estructuras y procedimientos específicos a través de los cuales las políticas públicas están siendo creadas.

Aunque el análisis de una política pública puede hacerse centrado en cualquiera de sus etapas, un enfoque integral deberá involucrar todas las fases del proceso y las características de cada una, debido a que en la práctica ninguna se deslinda de las demás y muchos aspectos están interrelacionados. Por ejemplo, los resultados obtenidos pueden estar relacionados con la base teórica de la política y/o con el diseño metodológico, así como con aspectos específicos del personal involucrado en su implementación o en sus recursos asignados.

1.8. Efectos generales de una política pública

Cuando se habla de las políticas públicas es necesario establecer la diferencia entre gobernabilidad y gestión pública y en ese aspecto entonces hay que retomar una serie de conceptos que son fundamentales en este campo y que tienen que ver en lo esencial con dos aspectos puntuales; la decisión política y la capacidad estructural para lograr una gestión que cumpla con las funciones importantes en el tiempo, en el espacio y de acuerdo con los recursos de los cuales se dispone.

Algunos indicadores para evaluar la gestión pública son: la eficiencia productiva, la capacidad institucional, la transparencia, la participación ciudadana, el uso de comparaciones con otras entidades y el desempeño en términos presupuestarios.

A pesar de que el tema de la eficiencia el que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, el único incorporado en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la capacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera tal que se logren formular alternativas estratégicas y mecanismos instrumentales que permitan disminuir los obstáculos que inevitablemente

enfrenta una política pública de desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y las condiciones del país.

Dicha actividad pública está regulada, en principio, de manera interna a la autoridad considerada. Ésta es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de producción. Para lograrlo, dispone de instrumentos de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, etc. Estas herramientas permiten asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener, productos identificables y localizables.

De acuerdo a lo anterior, desarrollar acciones para resolver una situación determinada como problemática, requiere la coordinación entre diferentes actores que están llamados a compartir escenarios para el logro de los objetivos.

Por último, es posible asegurar que toda política pública conlleva una respuesta de la sociedad. Es lo que se denomina una retroalimentación (feedback). Esta varía según los regímenes políticos. Toda política pública tiene dos tipos de respuesta: positivas y negativas.

Las políticas positivas están dadas por la colaboración o la aceptación en la ejecución. La primera es un tipo de respuesta positiva activa, mientras que la aceptación es una respuesta

positiva pasiva. Se puede dar también dos tipos de respuestas negativas: el rechazo o la indiferencia. Igualmente se tendrían unas respuestas negativas activas y unas respuestas negativas pasivas. Lo realmente grave es cuando no existe o no se da respuesta alguna (ni positiva, ni negativa) por parte de los afectados: la anomia. (Salazar, 2009, p. 63).

1.9. Los centros históricos en Colombia a partir las políticas públicas

1.9.1. Identificación del problema

La preocupación pública por proteger a los centros históricos es un hecho que surge a partir de la toma de conciencia sobre la importancia de su protección como garantía de la creatividad permanente de la sociedad, de su valoración como parte constitutiva de la identidad nacional y de la percepción social de su fragilidad.

Las condiciones cambiantes del país, que se expresan en una acelerada urbanización, así como una, cada vez mayor, integración económica de las regiones al mercado producen cambios culturales, algunos de los cuales son positivos, mientras otros, se traducen en desventajas por la desvalorización social y la pérdida de referentes culturales.

Los impactos no deseados de los proyectos de desarrollo económico como la minería y la construcción de grandes obras de infraestructura que el gobierno considera que el país demanda, suelen afectar a comunidades locales, en ocasiones, con cambios no deseados que

inciden no solo en el centro histórico, sino en el medio ambiente y en la vida social y cultural de la población.

El Ministerio de Cultura, como órgano rector del Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos donde se condensa el conjunto de acciones de planificación, financiación, articulación y fortalecimiento institucional para recuperar y revitalizar los centros históricos declarados bienes de interés cultural del ámbito nacional; está en la obligación de atender y orientar la creciente demanda y las numerosas iniciativas nacionales, regionales y locales de protección de los centros históricos desprotegidos o en riesgo, razón por la cual se hace necesario implementar efectivamente los Planes Especiales de Manejo y Protección, de acuerdo a las necesidades y particularidades de cada centro histórico. Es el Ministerio el responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de orientación y en todos los casos con una metodología participativa.

La normatividad sobre la protección de los centros históricos es ya un hecho que obliga al Ministerio de Cultura y al Sistema Nacional de Cultura a implementar, con sumo cuidado, las medidas adoptadas por la Ley 1185 de 2008 y su decreto reglamentario 763 de 2009, con el fin de promover y garantizar una adecuada y eficaz protección de la riqueza cultural del país, presente en su patrimonio cultural, y para garantizar a los colombianos y a las comunidades los derechos colectivos asociados a este patrimonio.

En la siguiente gráfica se muestran los niveles en los que se va implementando la política pública para los centros históricos en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

1.9.2. Formulación de acciones

Según los enfoques metodológicos de Roth, una política pública debe plantear posibles soluciones a los problemas previamente identificados, a continuación se mencionarán algunas posibles respuestas basadas en la lectura y análisis de las fuentes de consulta utilizadas para este trabajo.

- Articular la acción de política pública ya que en la realidad se presentan algunas coincidencias temáticas o confluencia de políticas y programas de otros sectores que pueden generar ambigüedades y problemas de competencias, en especial con el Ministerio del Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Vivienda y Desarrollo Territorial.

- Destinar los recursos necesarios para el desarrollo de la política pública y puesta en marcha de los Planes Especiales de Manejo y Protección del Centro Histórico (PEMP). Los PEMP son una política con visión de largo plazo, considerando que los procesos culturales implican construcciones sociales que requieren tiempo y condiciones especiales para su desarrollo.

- Una de las alternativas que plantea la política pública para la recuperación de los centros históricos es con base en la política de descentralización, es desarrollar una estructura articulada y sólida entre los diferentes entes administrativos del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, para actuar conjuntamente en los proceso de recuperación de los centros históricos.

- Contar con un diagnóstico integral sobre el estado actual de los centros históricos con los que cuenta el país es una tarea muy difícil de realizar por la amplitud y complejidad de los campos que abarca; pero necesaria para poder dar paso a una propuesta general, a la adopción del PEMP, a su ejecución y al seguimiento de las acciones como se ilustra en la siguiente gráfica:

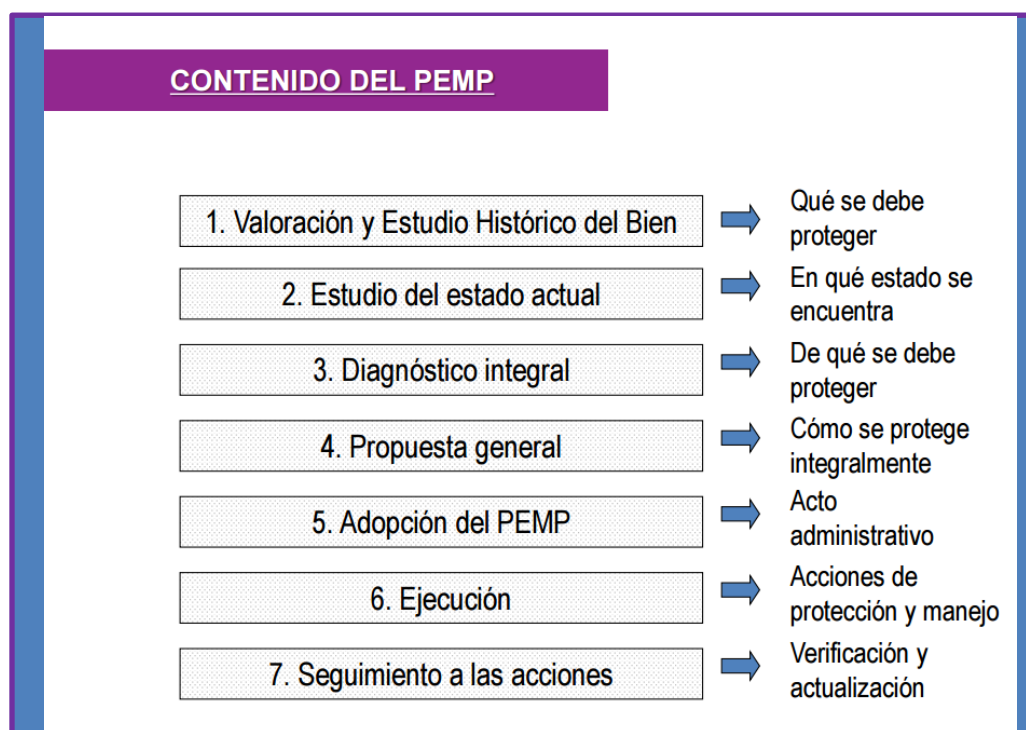


Gráfico 3

Fuente: Plan Nacional De Recuperación De Centros Históricos- PNRCH. Mincultura 2010

Como objeto de estudio de esta investigación, el centro histórico es abordado desde las políticas públicas, dicho análisis se realiza desde dos aspectos: en primer lugar, como el principal espacio público de la ciudad y por lo tanto, generador de procesos de relación social, de intercambio, de construcción de cultura y memoria colectiva. En segundo lugar, el centro histórico como tema de la agenda pública nacional, departamental y municipal, que vincula la ciencia política, en la definición de las políticas urbanas y la gestión pública del mismo.

En los siguientes capítulos se abordó el desarrollo de la legislación cultural en materia de patrimonio asociado a los centros históricos y en el último capítulo se realizó el estudio de caso sobre los centros históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro, para analizar de forma

micro las problemáticas que afectan al centro histórico y como las políticas públicas se han o no implementado en cada uno, para finalmente terminar con unas recomendaciones derivadas de este análisis.

CAPITULO 2

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE EN COLOMBIA

Para hacer un análisis de política pública sobre la protección del patrimonio arquitectónico y urbanístico de los centros históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro, es necesario hacer un recuento de las políticas públicas definidas para el mismo, por lo tanto a continuación se hizo un balance cronológico de las políticas públicas (Marco normativo) para la gestión y protección del patrimonio cultural inmueble, relacionadas a nivel internacional, nacional, departamental y municipal.

2.1. Una visión a partir de las políticas públicas, desde los antecedentes internacionales

Las primeras manifestaciones de tutela al patrimonio inmueble surgen en el siglo XV con las Normas Pontificias de los estados pre-unitarios, contenidas en las Bulas, como la *Com almam nostram urbem* de Pio II en abril de 1462 que decretó proteger los monumentos y las colecciones de la Antigüedad. Prohibía a los religiosos y a los laicos dañar, demoler y convertir en cal los edificios y los vestigios heredados de la Antigüedad, aunque fueran de su propiedad. Las penas que pagarían los infractores serían tanto pecuniarias como hasta la misma excomunión. Ello promovió la realización de excavaciones sistemáticas, llevadas a cabo, en la vía Appia y en Ostia Paris, para hallar y conservar objetos clásicos. Este afán arqueológico tenía un indudable componente estético, además de un asunto ético, pero también, y sobre todo, económico, pues muy pronto lo hallado adquirió un alto precio en el mercado debido al incremento del coleccionismo.

Otra Bula es la *Cum Provida* de Sisto IV en 1474 que derogó el anterior decreto de Pio II, porque necesitaba obtener de forma económica y rápida materiales para llevar a cabo las obras emprendidas por él, también renunció a derribar la antigua basílica de San Pedro del Vaticano y emprendió una serie de reformas en ella. Estas políticas de conservación, se relacionan estrechamente con el coleccionismo pontificio como muestra de su prestigio humanístico y de su poder.

Los expertos del renacimiento generaron grandes aportes a la teoría de la restauración, reflexionando y avanzando en la definición de conceptos que serían ampliamente debatidos; sobre esta acumulación de postulados, conocimiento, pensamiento y debate, se seguirá avanzando hasta ya bien entrado el siglo XVIII. En este siglo, la ilustración, el enciclopedismo y el romanticismo, entre otros movimientos intelectuales y culturales, sumados al contexto político de Europa, se presentarán como los ingredientes primordiales del proceso en el que surgen hombres ilustres y académicos, que proponen las primeras teorías de la restauración y las bases de las políticas de Estado frente a la conservación de los monumentos.

A fines del siglo XIX la protección de los monumentos de arquitectura ya había alcanzado un nivel teórico considerable, Eugene Viollet le Duc (1814-1879) (léase: https://es.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A8ne_Viollet-le-Duc#Escritos) y John Ruskin (1819-1900), (léase: https://es.wikipedia.org/wiki/John_Ruskin) argumentan que no solo en la práctica de la restauración se reconoce en la ciudad medieval de países como Italia y Francia, donde su belleza radica no sólo en su magnificencia aislada de los palacios, sino también en la elaborada decoración exquisita, el cuidado de las viviendas más sencillas que

guardan un significado, en sus espacios públicos que permiten el paseo, satisfacer la vista y evocar la vida del conjunto. Ambos autores realizaron importantes trabajos que son hoy imprescindibles como base para el entendimiento de la evolución de las ideas que sustentan la actividad de la restauración como posición cultural e intervención constructiva, sin embargo, estaba aún por comenzar el camino teórico y práctico de la rehabilitación de áreas urbanas históricas.

Desde inicios del siglo XX, los arquitectos, con ocasión del VI Congreso Internacional de Arquitectos celebrado en Madrid (1904) consideraron que los monumentos podían ser clasificados en dos categorías: la primera en donde se encontraran vestigios de antiguas civilizaciones extintas, lo que llamaron "monumentos muertos"; y la segunda, correspondía a los "monumentos vivos", denominados así porque perdurarían hasta la actualidad según (Bouchenaki, 2001, p.11).

Tanto los unos como los otros han perdurado hasta la actualidad, sin embargo, la diferencia clásica entre “monumentos muertos” y “monumentos vivos” no tiene sentido hoy día, ya que ha desaparecido la incompatibilidad entre contemplación y uso. Ya no se sostiene una conservación pasiva o congelada en el tiempo. El diálogo entre pasado y modernidad, conservación y creatividad, resulta inevitable y algo tenso; el uso y la utilidad a la sociedad, se ha considerado condición necesaria para la conservación.

Para entender el patrimonio inmueble a partir del contexto actual, es necesario remitirse al ámbito internacional de las posguerras mundiales, que pone a reflexionar a los organismos

internacionales en el carácter de las edificaciones que se erigían dentro de las ciudades y que por diferentes motivos como la guerra, los desastres naturales, la desidia, el deterioro o por falta de recursos se perdieron.

En la época de postguerra de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades modernas empezaron a concebir la cultura a partir de nuevas formas de pensar su gestión por parte del Estado. Ya no se trata de una especie de mecenazgo que pueden ejercer el Estado u otras organizaciones apoyando, resguardando y conservando determinadas actividades culturales, sino de un derecho, reconocido institucionalmente, que supone impulsar el acceso a la cultura y la participación de la población de la vida cultural.

Un documento de gran importancia con carácter internacional que marcó las pautas en el siglo XX y que puso en evidencia la pérdida o deterioro del patrimonio inmueble y dio algunas pistas de cómo podría recuperarse, es la **Carta de Atenas del Urbanismo 1933**, escrita por un grupo de visionarios que se reunieron en un barco para navegar desde el sur de Francia hasta Atenas. Allí discutirían sobre las miserias de la ciudad de la era industrial y el deber de la arquitectura de mejorar la vida urbana. Los viajeros conformaban el CIAM - Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, fundado cinco años antes en Suiza. La revolución industrial y técnica estaba provocando profundas transformaciones en el tejido de las ciudades europeas. Los objetivos principales de las reflexiones del CIAM, que aún hoy definen la planeación urbana, son descongestionar la ciudad incrementando al tiempo su densidad demográfica, hacer más efectivo el transporte y aumentar la luz y los espacios urbanos libres y verdes. Se defiende la protección del centro histórico.

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, en 1945, fue creada la UNESCO¹⁰ para evitar nuevas confrontaciones por motivos de inequidad cultural, que incluyó en su acta constitutiva la misión de velar por la conservación del patrimonio universal de libros, obras de arte, y otros monumentos de interés histórico o científico. La UNESCO se apoyó inicialmente en los especialistas de los Estados Miembros por medio de los servicios creados para la protección del patrimonio; a su vez, ha trabajado conjuntamente con redes de expertos creadas por organismos profesionales no gubernamentales, tales como: el Consejo Internacional de Museos (ICOM), el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), y el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ICCROM). Colombia ingresó a la UNESCO el 31 de octubre de 1947, habiéndose aprobado legislativamente el instrumento correspondiente, mediante la **Ley 8ª del 15 de octubre de 1947**, “por la cual se autoriza la adhesión de Colombia a un Convenio Internacional”.

El primer documento emitido por la UNESCO fue la Convención de la Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado en el año de 1954. Estas disposiciones propendían por la adopción de medidas preparatorias como: la planificación de medidas de emergencia, protección contra incendios, designación de autoridades competentes para la protección de bienes culturales y asistencia técnica; así como, contra los

¹⁰UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, creada en 1945 y entró en vigencia el 4 de noviembre de 1946.

Su principal objetivo es contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo promoviendo, a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, la colaboración entre las naciones, a fin de garantizar el respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales que la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

efectos previsibles de un conflicto armado. La UNESCO suscribe recomendaciones para que los países miembros los reglamenten, además de ser un organismo consultivo¹¹.

Fue hasta 1964 cuando se promulgó la **Carta de Venecia** y con ella se procuró mayor atención a los problemas de la conservación no solamente de los monumentos históricos individuales sino del conjunto y su entorno, principalmente, los barrios y centros históricos (Hardoy y Gutman, 1992, p. 64). En el caso de los municipios objeto de estudio, esta carta contribuye a ampliar el espectro de la valoración patrimonial, ya que tradicionalmente en ambos municipios se les prestó especial interés a los edificios del clero y del gobierno, dejando de lado la arquitectura de las zonas circundantes.

También en América Latina se dieron aportes al tema, con las **Normas de Quito** de 1967, en ellas se determinan las normas sobre conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico en los bienes de patrimonio cultural. Esta nueva visión sobre el patrimonio es adoptada para evitar el derribo de valiosas edificaciones patrimoniales, debido a la mala interpretación de la modernización.

Uno de los aportes de las Normas de Quito a la regulación de los centros históricos, se centró en la implementación de planes integrales de ordenación territorial donde se integraran los conjuntos urbanos.

¹¹ Nuestro país se adhirió a la Convención mediante la Ley 340 de 1996.

Las demandas de espacio que exigía la ciudad fueron reinterpretadas como limitantes de crecimiento de los centros históricos, siendo el centro el sector a intervenir, por tal razón se estableció la conservación de algunos edificios de carácter monumental, pero el entorno podía modificarse, ya que cada ente era autónomo en decidir si se mantiene o se transforma, en algunos casos perdiéndose la imagen de conjunto. Esta huella fue latente dentro de la evolución y crecimiento de las ciudades latinoamericanas. Por ello la reglamentación propuesta por las Normas de Quito, están encaminadas a concebir una imagen de conjunto histórico, enmarcado dentro de un plan regulador a nivel municipal y nacional.

La Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París en 1972, elabora la “Recomendación sobre la protección en el ambiente nacional del Patrimonio Cultural y Natural”, donde se define que puede abarcar desde obras de arquitectura, **conjuntos** y lugares resultado de obras conjuntas del hombre y la naturaleza.¹² En los casos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro esta relación se reglamenta solo hasta 1997 con la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, que trata sobre los usos del suelo, entregando competencias específicas a los Concejos Municipales, en tres componentes: general, urbano y rural. Dentro del componente general de los PBOT, se deben establecer las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico (artículo 16, numeral 1.3). (PLAN ESPECIAL DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE SONSÓN Y SU ÁREA DE INFLUENCIA. DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA FASE II DICIEMBRE DE 2013).

¹² Colombia aprobó la Convención de 1972 mediante la ley 45 de 1983.

En la **Resolución de Santo Domingo** en 1974 se reitera la posición acerca de que los conjuntos históricos deben ser gestores de su desarrollo y no deben limitarse a los periodos anteriormente establecidos por el estilo colonial o republicano¹³, incorporando los periodos posteriores hasta la época actual, razón por la cual el concepto integrador de centro histórico evoluciona para conformarse como “asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocible como representativos de la evolución de un pueblo” (Conclusiones del coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas. Quito, 1977 p.11)

Con respecto a los centros históricos, la Resolución de Santo Domingo, contribuye a establecer políticas de intervención de todos los estamentos que lo conforman (entidades privadas, públicas, financieras, gremiales, comunidad, etc.), articulado con la población de diferentes recursos económicos como directos implicados en procesos de apropiación de los bienes culturales como parte de su vida cotidiana.

En esa medida, en los Estados Miembros empezaron a valorar los conjuntos urbanos y a reconocer en ellos tradiciones constructivas populares y la arquitectura de contexto, que no pertenecía precisamente a la obra de un gran arquitecto. Un movimiento de reflexión se desarrolló en Europa en los años setenta que condujo a que en 1975, se adoptara la "Carta

¹³ El estilo colonial español: obedece a la forma como los colonos españoles venidos a en América construyeron las primeras viviendas realizadas con las técnicas y los materiales utilizados en la región. (1500 – 1810). Sus características responden a un carácter funcional y sencillo.

El estilo republicano: se caracteriza por una arquitectura ecléctica que tuvo influencias francesas, italianas y anglosajonas. El edificio debía representar la democracia, la patria y la nación. Sus construcciones coinciden con la etapa formativa de la República; también se construyeron mansiones inspiradas en modelos europeos.

Europea del Patrimonio Arquitectónico" (Bouchenaki, 2001, p. 14). Esta Carta fue proclamada en el Congreso de Patrimonio Arquitectónico Europeo celebrado en Amsterdam del 21 al 25 de octubre de 1975. La importancia mundial de esta carta Europea radica en el papel que le adjudica a los ciudadanos y en la necesidad de incluir las recomendaciones en los planes relacionados con el uso del suelo, tal como aparece en el preámbulo:

La conservación del patrimonio arquitectónico depende en gran medida de su integración en el marco de vida de los ciudadanos y de su puesta en valor en los planes de reglamentación del territorio y del urbanismo (Carta Europea).

En 1976, se realiza en Nairobi, Kenia, una nueva Conferencia General de la UNESCO, en su 19a. reunión del 26 de octubre al 30 de noviembre, la que junto con La Haya, 1954 y París, 1972 apuntaron a formar cierto sentido común internacional acerca de que el crecimiento de los países, los cuales ya no puede evaluarse sólo por índices económicos; también se debe tener en cuenta el desarrollo cultural, concebido como un avance en conjunto de toda la sociedad, el cual necesita política pública y no puede ser dejado como tarea marginal de las élites.

Nairobi adoptó una recomendación que invita a los Estados Miembros a asumir una política global relativa a la protección de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea.

Las recomendaciones de la conferencia de Nairobi, planteaban la institucionalización de un régimen específico de protección de los conjuntos históricos y proveer una armonización de las disposiciones legislativas en materia de urbanismo, de alojamiento y de adecuación

del territorio; además, estableció la noción de “sector conservado”. Este aporte es fundamental, porque es aquí donde se rompe el precepto de que el patrimonio se refiere al monumento y de que el problema de la conservación es un tema estético e historicista; para empezar a entender que es la comunidad, la tradición, la identidad y la memoria la que subsiste, lo cual convierte en relevante la protección de dicho patrimonio.

La **Carta del Patrimonio Vernáculo Construido**. México 1999, este documento fue ratificado por la 12ª Asamblea General en México del ICOMOS, sostiene el planteamiento de Venecia en cuanto al valor de las producciones tradicionales o vernáculos, al tiempo que le da marco teórico a la práctica de la conservación de un patrimonio físicamente más endeble, pero que ha demostrado su permanencia en el tiempo (Chateloin, 2008, p. 21).

El Patrimonio Tradicional o Vernáculo construido es la expresión fundamental de la identidad de una comunidad, de sus relaciones con el territorio y al mismo tiempo, la expresión de la diversidad cultural de una localidad. En Colombia debido a esa homogeneización de la cultura y a la globalización socio-económica, las estructuras vernáculos son extremadamente vulnerables y se enfrentan a serios problemas de obsolescencia, equilibrio interno e integración.

En la **Carta de Cracovia** de 2001, **Numeral 8**, dice que:

Las ciudades históricas y los pueblos en su contexto territorial, representan una parte esencial de nuestro patrimonio universal y deben ser vistos como un todo, con las estructuras, espacios y factores humanos normalmente presentes en el proceso de continua evolución y cambio. Esto implica a todos los sectores de la población, y requiere un proceso de planificación integrado, consistente en una amplia gama de intervenciones. La

conservación en el contexto urbano se puede referir a conjuntos de edificios y espacios abiertos, que son parte de amplias áreas urbanas, o de pequeños asentamientos rurales o urbanos, incluso con variados valores intangibles. En este contexto, la intervención consiste en considerar siempre a la ciudad en su conjunto morfológico, funcional y estructural, como parte del territorio, del medio ambiente y del paisaje circundante. Los edificios que constituyen las áreas históricas pueden no tener ellos mismos un valor arquitectónico especial, pero deben ser salvaguardados como elementos del conjunto por su unidad orgánica, dimensiones particulares y características técnicas, espaciales, decorativas y cromáticas insustituibles en la unidad orgánica de la ciudad.

Cada comunidad, teniendo en cuenta su memoria colectiva y consciente de su pasado, es responsable de la identificación, así como de la gestión de su patrimonio. Los elementos individuales de este patrimonio son portadores de muchos valores, los cuales pueden cambiar en el tiempo. Esta variabilidad de valores específicos en los elementos define la particularidad de cada patrimonio. A causa de este proceso de cambio, cada comunidad desarrolla una conciencia y un conocimiento de la necesidad de cuidar los valores propios de su patrimonio cultural. No hay dudas de que el patrimonio, es la herencia cultural legada, recibida y renovada por las generaciones actuales de una determinada sociedad que actualizan sus usos y significados.

La Carta de Venecia se convierte en carta magna de la conservación y restauración, por lo que ha sido actualizada en momentos posteriores; en aclaración a la Carta de Venecia realizada en 1981, se amplía notablemente el concepto de patrimonio, se incluyen nuevos tipos de patrimonio como el natural y los valores ya aceptados, como el arqueológico, el arquitectónico y el social.

Algunas disposiciones más recientes emitidas por la UNESCO sobre patrimonio, están relacionados con la protección de los elementos inmateriales, así como la Convención del 17

de octubre de 2003, firmada en París sobre patrimonio inmaterial y la de Tlaxcala México de 2007, contiene las conclusiones y recomendaciones de conservación del patrimonio construido.

Han existido otras declaraciones y recomendaciones emitidas por la UNESCO, posteriores a las mencionadas, pero que no se incluyen en este trabajo por no estar directamente relacionadas con el tema de la investigación.

Es importante que el valor del patrimonio se base en el significado que posea, pero la ciudad está en una continua transformación lo que implica que los valores cambien y se planteen otros nuevos. Esta construcción de una memoria colectiva parte de una sensibilización y conocimiento de sus riquezas para poder impregnarles el valor para su revitalización.

Es necesario mencionar que con la adopción de estas Cartas, los Estados Miembros pasan de direccionar las políticas, para ser garantes del desarrollo autónomo, plural y participativo de las diferentes manifestaciones culturales de los distintos actores, sectores y pueblos en la creación de lo público y la sociedad civil adquiere un papel preponderante en cuanto al direccionamiento y puesta en marcha de las políticas y sus lineamientos, papel que debe ser promovido y acompañado desde el Estado.

Estas recomendaciones fueron adoptadas y reglamentadas según las necesidades y posibilidades de los países latinoamericanos, en el caso de Colombia, inicialmente el valor de patrimonio fue adjudicado desde la singularidad de edificios monumentales de

determinados periodos, desligando el valor de conjunto. Por lo anterior, la implementación del concepto de conjunto, tardó en muchas de las ciudades colombianas varios años, perdiéndose edificaciones de gran valor irrecuperable. En algunos de los centros históricos se modificaron los sistemas de valores debido a la destrucción del conjunto urbano a partir de intervenciones puntuales que no tuvieron en cuenta el contexto en donde se insertaban.

2.2. Política pública de patrimonio cultural inmueble en Colombia

2.2.1. Recorrido histórico siglo XIX

En 1783 se inaugura y constituye la Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada con la dirección del científico realista José Celestino Mutis y la colaboración del científico criollo Francisco José de Caldas; la expedición resultó ser todo un movimiento de libertad intelectual, científica y cultural que dio semillas al nuevo proyecto político revolucionario independentista de los criollos. Su objetivo fue la exploración del territorio, en las cuales se descubrieron e inventariaron muchas especies nuevas de plantas y animales. Éste creciente movimiento científico, ideológico y revolucionario, no hubiera podido tener las repercusiones que tuvo sin el vehículo eficaz de la imprenta, establecida en Colombia en el año de 1738 y con ella el advenimiento del periodismo, el cual estuvo estrechamente vinculado con círculos literarios, pero también con el ímpetu patriótico y el deseo de la independencia, materializados en personas como Antonio Nariño quien tradujo primera vez la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

El patrimonio cultural en sus diferentes campos ha sido de interés para el Estado colombiano iniciando en la época republicana específicamente en 1824, cuando el General Santander funda, por orden del Congreso, el Museo Nacional, con el fin de que sirviera para conservar las obras de valor artístico e histórico y a la vez para que fuera un centro de enseñanza y difusión cultural. A partir de este hecho se expidieron una serie de normas específicas para la creación de entidades culturales o la protección de algunos patrimonios en particular, la Biblioteca Nacional (1825) el Observatorio Astronómico de Santa Fe que se terminó de construir en 1803 y que hoy lleva el nombre de Observatorio Astronómico Nacional de Colombia

En 1851 y como continuación de las tareas de la Expedición Botánica se produce la Comisión Corográfica, dirigida por el ingeniero Agustín Codazzi, la Comisión además de producir la elaboración del mapa geográfico del país, hizo grandes aportes a la cultura particularmente en el campo de la arqueología y la antropología.

Todo este proceso de desarrollo científico educativo y cultural se afianza en 1867 con la fundación de la Universidad Nacional de Colombia, primer centro docente público de carácter nacional con profesiones liberales y técnicas.

Finalmente la Constitución Nacional de 1886, en su Artículo 41, establece que:

“El Estado tendrá la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos”.

A partir de este momento se puede seguir la pista del proceso legal de institucionalización de la cultura en Colombia, a través del Ministerio de Educación Nacional.

En Colombia, hasta este periodo, las políticas referidas a lo cultural se debatieron tradicionalmente en políticas que acompañaron la formalización de la cultura en la sintonía de “edificar la nación” desde una concepción de unidad territorial y cultural relativamente homogénea.

2.2.2. Recorrido histórico siglo XX

En el periodo de transición entre las pautas establecidas entre la Carta de Atenas y la de Venecia, 1933-1964, se establecen límites y criterios de intervención en algunos países como es el caso de Colombia. "Las Repúblicas Americanas están obligadas a preservar varios monumentos inmuebles, además de los de origen colonial y prehistórico; los que estén íntimamente vinculados con la lucha por la independencia y con el periodo inicial a la organización de la República". (Tratado de Montevideo, 1933) El congreso Nacional mediante la **Ley 14 de 1936**, se adhiere a dicho tratado para la protección de bienes muebles de “todas las épocas”.

En Colombia mediante la **Ley 12 del 17 de diciembre de 1934**, se reforma la estructura orgánica del Ministerio de Educación Nacional, donde la dependencia encargada de los asuntos relativos al patrimonio fue la Dirección de Bellas Artes, Bibliotecas, Monumentos Públicos y Reliquias Prehistóricas. Y en 1950 el Ministerio de Educación Nacional cambia

nuevamente su estructura interna y los asuntos patrimoniales son coordinados por el Departamento de Extensión Cultural y Bellas Artes.

A mitad del siglo XX, además de los avances teóricos e instrumentales en el tratamiento de las áreas históricas de las ciudades y municipios, el Congreso de la República expidió la **Ley 163 de 1959**, “por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación”, la cual toma como referencia la Carta de Atenas.

A partir de esta Ley tanto el Estado como la academia asumen cada uno desde su ámbito, la tarea de documentar, proteger y conservar el patrimonio. La ley definió y posteriormente declaró en su Artículo 3, lugares como patrimonio histórico y cultural del país como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta.

En efecto, la Ley 163 de 1959, aunque también se refiere al patrimonio arqueológico, a las obras de la naturaleza de gran interés científico, indispensables para el estudio de la flora, la geología y a monumentos muebles; en sus 37 artículos se centra principalmente en el patrimonio urbanístico y arquitectónico, especialmente en lo que atañe a centros históricos.

La Ley permitió que se creara una estructura institucional que permitiera articular las acciones del Estado mediante el **Consejo de Monumentos Nacionales** y sus Centros Filiales

en los Departamentos, Intendencias y Comisarías¹⁴, cuyas funciones están dirigidas principalmente a la salvaguardia de los bienes inmuebles de interés cultural, entre otros los edificios, obras de ingeniería y sectores históricos. Estos Centros Filiales¹⁵, llevaban a cabo una reunión mensual con el fin de analizar las diferentes licencias de construcción en la restauración, conservación, renovación de monumentos históricos que fueren solicitadas para intervenir en los perímetros de los centros urbanos.

Dicha Ley, posteriormente reglamentada en el **Decreto 264 de 1963** estableció la elaboración de inventarios de los diferentes monumentos existentes. Esta medida tenía como fin la identificación de dichos sectores, y fue la base para la reglamentación específica en los años ochenta; pero en algunas ciudades se realizó diez años más tarde. Estos inventarios partieron específicamente de los periodos comprendidos entre los siglos XVI y XVIII, e inicios de la Independencia, excluyendo edificaciones posteriores a esas fechas.

En consecuencia, con este Decreto se avanza en protección jurídica del patrimonio inmueble, especialmente con lo siguiente:

- Inclusión como monumentos inmuebles de:

¹⁴ Artículos 23 y 20, Ley 163 de 1959. “**Artículo 23.** Para que colabore con el Gobierno Nacional en el desarrollo de los fines de esta Ley, créase el **Consejo de Monumentos Nacionales** que tendrá las funciones que se fijan en este estatuto. El Consejo de Monumentos Nacionales estará integrado así: 1. El Ministro de Educación Nacional o su delegado; 2. El Presidente de la Academia Colombiana de Historia o su delegado; 3. El Director del Instituto Colombiano de Antropología o su delegado; 4. El Director del Museo Nacional; 5. El Director del Museo Colonial. 6. El Director del Museo del Oro. 7. El Presidente de la Comisión de Arte Sagrado; 8. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos; 9. El Presidente de la Academia de la Lengua; 10. El Director del Instituto de Ciencias Naturales; 11. El Director del Instituto de Bellas Artes”.

“**Artículo 20.** En los Departamentos, Intendencias y Comisarías, se establecerán Centros Filiales del Consejo de Monumentos Nacionales, cuya organización y funcionamiento serán determinados por esta entidad”.

¹⁵ Hoy llamados Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural, creados por el Decreto 763 de 2009.

a. Los que estén íntimamente vinculados con la lucha por la independencia y con el período inicial de la organización de la República; b. Las obras de la naturaleza de belleza especial o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la geología y la paleontología (Artículo 2°).

- Declaratoria como Monumento Nacional de los sectores antiguos de Bogotá, Socorro, San Gil, Pamplona, **Rionegro**, Marinilla y Girón (Artículo 4°).

En el Artículo 5° incluye un amplio listado de objetos de valor artístico o histórico (patrimonio mueble), con lo que expresamente éstos se declaran como patrimonio de la nación.

Entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y las disposiciones del decreto reglamentario se encontraban: las gobernaciones y las alcaldías, dependencias encargadas de expedir licencias para la ejecución de obras, que sin previa autorización del Consejo de Monumentos Nacionales no podían expedir autorizaciones para demoliciones o restauraciones.

Para este periodo se crea una nueva dependencia que aglutina los temas culturales del país, el Instituto Colombiano de Cultura-Colcultura¹⁶, adscrito al Ministerio de Educación

¹⁶ Como antecedentes de la institucionalización de los asuntos culturales en Colombia, se encontraba en el Ministerio de Educación Nacional; sin embargo esta es una característica general de los países latinoamericanos. Pero si hay algo que deba considerarse como antecedente de la creación de Colcultura, es la realización y posterior declaración final del Primer Congreso Nacional de Cultura reunido en Bogotá entre los días 20 al 23 de julio de 1966, por convocatoria de la Dirección de Divulgación Cultural del Ministerio de Educación Nacional. Este Congreso reunió a más de 100 líderes y agentes culturales del país, los cuales produjeron un documento de recomendaciones para promover, proteger, apoyar y difundir las manifestaciones de la cultura colombiana en todos los campos. Dos años después se crea el Instituto Colombiano de Cultura – Colcultura, primera figura institucional rectora de la gestión de los asuntos culturales en Colombia, ganando autonomía frente al Ministerio de Educación Nacional

Nacional y creado mediante el **Decreto 3154 del 26 de diciembre de 1968** por el Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo. Le correspondió dentro de su labor misional, la elaboración, el desarrollo y la ejecución de los planes de estímulo y fomento a las artes y las letras, el cultivo del folclor nacional, el establecimiento de bibliotecas, museos y centros culturales, y otras actividades en el campo de la cultura correspondientes a la política general que formuló el gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Educación Nacional y según las decisiones que tomó su Junta Directiva. Sus principales dependencias fueron: la Subdirección de Patrimonio y la División de Inventario del Patrimonio Cultural que tenían entre sus funciones, iniciar el registro de bienes de interés nacional y continuar la gestión del Consejo Nacional de Monumentos. Con la iniciación de las actividades de Colcultura, se suprimen la División de Divulgación Cultural, el Fondo Rotatorio de Publicaciones y el Consejo de Publicaciones del Ministerio de Educación Nacional; muchas de sus funciones y dependencias pasan automáticamente al Instituto.

Para finales de los años sesenta algunas las ciudades en Colombia habían sufrido una gran mutilación sobre sus perfiles arquitectónicos, por ejemplo, Medellín en 1967 se demolió el Teatro Junín y el Hotel Europa para dar paso a la construcción del Edificio Coltejer; como consecuencia de un concepto particular sobre el progreso, por encima de muchas medidas adoptadas para su preservación (Normas de Quito de 1967).

En esta década los procesos de emigración de la población rural hacia las ciudades son continuos, incrementando la actividad laboral, el crecimiento de los ingresos familiares y la adquisición de vehículos automotores, todo lo cual favoreció el desarrollo y surgimiento de espacios urbanos de consumo y de nuevas industrias, presentándose hacinamientos en algunos sectores, lo que conllevó a que se generaran nuevos impactos sociales que afectan

indiscutiblemente el patrimonio cultural, pero que al mismo tiempo lo dotan de sentido y van configurando su perfil.

En 1974, en la administración del presidente Misael Pastrana se impulsó la realización del primer Plan Nacional de Política Cultural, en ese momento el director de Colcultura fue el poeta Jorge Rojas. Pasados dos años durante el gobierno de Alfonso López Michelsen se publicó en 1976 otro Plan Nacional de Cultura contenido en el libro *La Política Cultural en Colombia*, cuyo autor fue Jorge Eliécer Ruíz, que recogió una serie de políticas culturales plasmadas por la Unesco. En él se hace referencia a la necesidad de tener conciencia e incorporar los planes culturales a los planes de desarrollo, descentralizar acciones culturales, estimular al creador cultural, crear los instrumentos necesarios para la planificación y administración de la cultura, así como capacitar el recurso humano para ello y lo más importante para el objeto de este trabajo, tecnificar y actualizar instrumentos para la conservación del patrimonio.

En la década de los setenta, respecto del tratamiento específico al patrimonio cultural, se realizó en Bogotá en el año de 1978 durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, la Conferencia Intergubernamental de Políticas Culturales de América Latina y el Caribe, conocida como *Américacult*, los temas fueron: primero la dimensión cultural del desarrollo, segundo el pluralismo cultural y la unidad nacional y tercero la preservación del patrimonio y la expansión de los valores a él asignados. Se dio especial énfasis al papel del Estado en la elaboración y puesta en práctica de políticas culturales, así como a la dimensión cultural del desarrollo como parte fundamental del desarrollo integral de las naciones.

Luego en la década de los ochenta aumentaron las publicaciones y estudios alrededor de trabajos de recuperación, revitalización y restauración de monumentos, basados en estudios arquitectónicos e históricos; siendo los pioneros en publicaciones referidas al patrimonio inmueble, los Centros de Investigaciones Estéticas en la Universidad Nacional, Universidad de los Andes y la Universidad Pontificia Javeriana, con aportes que apuntaron a enriquecer y a estimular la investigación interdisciplinar en historia, arquitectura, estética, patrimonio y crítica de las artes en Colombia y América Latina.

También se produjeron documentos de evaluación y propuestas para contrarrestar la destrucción permanente del patrimonio inmueble, como el documento publicado por Colcultura, *Política Cultural para los Centros Históricos y el Patrimonio Inmueble*, el cual señala que, luego de 30 años de aprobación de la ley 163 de 1959:

El país sigue asistiendo a un proceso de dilapidación acelerada e irreversible de un patrimonio inmueble de inmenso valor cultural y económico; hecho ante el cual la sociedad y el Estado parecen estar indefensos, pues no cuentan con los instrumentos idóneos para enfrentar las nuevas realidades. La falta de continuidad y coordinación de las acciones, la ausencia de políticas claras, la debilidad del aparato administrativo, son factores que seguramente han demeritado y contrarrestado la importancia de las acciones realizadas (Colcultura, 1989, p. 23).

De igual forma, este documento enuncia otros aspectos que han dificultado la protección real del Patrimonio Cultural Inmueble, entre ellas:

La ausencia de políticas claras para el patrimonio, la vaguedad del régimen de sanciones de la ley 163 de 1959, la ausencia de un sistema eficaz que permitiera la vinculación de la ciudadanía en la protección del patrimonio, la falta de una estructura administrativa y de gestión en el Consejo de Monumentos Nacionales, la falta de claridad entre la legislación nacional y municipal, entre otros (Colcultura, 1989, p. 30).

Por esta misma década, emerge el tema de la descentralización en el debate público, se emite el Código de Régimen Municipal por medio del **Decreto Nacional 1333 de 1986** y es promulgada la Ley de Reforma Urbana **Ley 9 de 1989**. Así, se contempla dentro de este nuevo marco normativo la Planeación del Desarrollo Municipal desde los territorios¹⁷. Estos planes incluyeron con respecto al patrimonio, los procedimientos para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público en cada ciudad. En dicho plan debía incluirse un inventario actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Ley 9 de 1989, Artículo 2, Numeral 6).

En la medida en que se iban creando nuevas leyes, estas se iban adaptando a los nuevos tratados internacionales, por ejemplo, la **Ley 9 de 1989**, desarrolló en el Capítulo II Artículo 5 el concepto de Espacio Público, como:

El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes (Ley 9 de 1989, Artículo 5).

El proyecto de esta ley se dio a conocer en diversos foros; además, se recibieron e incluyeron observaciones de ciudadanos, profesionales, gremios y autoridades locales, departamentales y nacionales. La Ley fue producto de una consulta y una participación sin precedentes en el país.

¹⁷ Inicialmente los que contaban con más de 100.000 habitantes y aquellos Distritos Especiales que enunciaba la norma.

Aunque parece elemental y sencillo, estos parámetros (Uso y afectación) no existían en la legislación colombiana. Por el contrario, hoy todavía se habla del ordenamiento urbano, rural y ambiental como si se tratara de tres elementos independientes y posibles de aislar; práctica que ha traído grandes conflictos para las municipalidades y sus habitantes.

La introducción de esta noción de conservación en la disciplina del urbanismo, ha hecho evidente la falta de articulación entre dos propuestas para la ciudad, aquella - derivada de las normas culturales - que la entiende como un lugar donde se ha localizado una importante cantidad de edificios con valor patrimonial, dignos de ser protegidos y conservados a cualquier precio; y aquella otra -derivada de las normas urbanísticas - que la entiende como el lugar idóneo para el desarrollo de la sociedad contemporánea y que quiere por lo tanto adecuarla a sus necesidades (principalmente adecuando su centro) (Colcultura, 1991, p. 17).

Finalmente, de las investigaciones realizadas por Colcultura a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, estaban empezando a plantear la necesidad de desarrollar una política cultural que valorará el patrimonio inmueble reconsiderando:

La relación existente entre ciudad y cultura a partir del supuesto de que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de acceder al territorio urbano y reconquistarlo como: bien cultural, espacio de contacto, relaciones sociales y posibilidad que valora los lugares de la producción y la práctica cultural. El patrimonio cultural inmueble es el soporte básico de los significados urbanos (...) la ciudad, entendida como obra construida y en permanente transformación, responde simultáneamente, a los objetivos de expresión de la cultura de una sociedad y también de testimonio selectivo de los procesos culturales y sociales de las distintas generaciones a través del tiempo. (...) Es decir que una política cultural para el patrimonio inmueble, plantea no solamente el futuro que tendrá nuestro pasado, sino cómo el pasado intervendrá en la construcción de nuestro futuro (Colcultura, 1989, pp. 78-79).

A inicios de la década del noventa, Colcultura propició la realización de investigaciones y seminarios sobre el tratamiento que se debió dar a las áreas históricas existentes en el país. En el año 1991, publica el *Manual para la Reglamentación de los Sectores Urbanos Antiguos*, en este documento, se presenta una metodología para reglamentar y realizar los planes de recuperación de los sectores antiguos, así como los criterios que se deben utilizar para definir, delimitar e intervenir los mismos. Otro aporte importante son las investigaciones teóricas de los Institutos de Estudios Estéticos, frente a los problemas y las relaciones de la sociedad contemporánea en los espacios urbanos.

La **Constitución Política de Colombia de 1991** abrió un amplio panorama en múltiples campos de los derechos ciudadanos, entre otros, al disfrute del patrimonio cultural, que parte de la responsabilidad no sólo del Estado, sino también de las personas de salvaguardar los bienes y valores culturales, como lo expresa la Carta Magna en el Artículo 8 y en el Numeral 8 del Artículo 95¹⁸.

La Constitución de 1991 incluye disposiciones¹⁹ que en forma directa aluden a la protección y salvaguardia del patrimonio cultural; cuando en la nueva Constitución se incorporan preceptos que han sido fundamentales en el planteamiento de las políticas culturales y que se expresan, entre otros conceptos, en la aceptación de la pluriétnicidad y

¹⁸Constitución Política de 1991, Artículo 8. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

Artículo 95. (...) *Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.*

¹⁹ Constitución Política de 1991, Artículos: 7, 8, 63, 67, 70, 71, 72, 79, 80, 82, 95, 332, 333 y 334.

pluriculturalidad del país, así como en la postulación de la cultura como fundamento de la nacionalidad.

En ese sentido, el tema de la cultura comenzó a ser un asunto tratado con mayor integralidad y dejó de ser un asunto tratado de manera fragmentada, para ser una obligación Estatal correlativa, lo cual demandó la necesidad de hablar de una nueva política pública nacional; lo cual se materializó con los dos primeros planes nacionales de cultura: “*La cultura en los tiempos de transición* (1991-1994)” y el “*Plan Nacional de Cultura* (1992- 1994) *Colombia el camino de la paz, el desarrollo y la cultura hacia el siglo XXI*” durante el mandato de César Gaviria.

Consignaban postulados políticos que recogían los caminos transitados, sumado a nuevos contextos políticos administrativos a la luz de la nueva constitución y de los procesos y retos que enfrentó el país como la descentralización administrativa y la participación comunitaria.

En la Constitución de 1991 se formularon nuevos derechos urbanísticos sobre el suelo, en un marco de acuerdos y consensos sociales. Dos leyes reglamentarias de la Constitución concretaron estos principios en un esquema de planificación urbana, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo **Ley 152 de 1994** y la Ley de Desarrollo Territorial **Ley 388 del 18 de julio de 1997**. La primera está básicamente dirigida sobre la gestión del "gasto público", dentro de un plan que formulan los alcaldes al inicio de periodo; la segunda, por su parte, "propone orientar la inversión pública (proyectos, programas) y regular la inversión privada (normas) en el desarrollo territorial para construir un modelo de ciudad socialmente acordado en el plan". Aunque cada ley es autónoma y fueron concebidas de forma independiente, respecto a la otra,

desde los últimos años del siglo XX se han ido articulando, algunas veces de forma eficiente y otras de forma bastante problemática, formando un sistema de planificación urbana donde los parámetros están encaminados a conocer sus potencialidades y debilidades para una mejor planificación. Los municipios han buscado su vocación y en gran medida, el patrimonio ha sido una oportunidad convergente, con el fin de una vocación turística, como es el caso de Santa Fe de Antioquia.

Dentro de los principios fundamentales de la Constitución se establece que, el país es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; es decir, las entidades territoriales cuentan con autonomía para definir sus Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, instrumento creado a partir de 1997.

Este aspecto, autonomía municipal, es muy importante para la protección del patrimonio cultural inmueble, pues dentro de las principales críticas, manifestadas por los estudios de Colcultura se encontraba la poca relación entre el Estado y las regiones, el poco interés de los departamentos o municipios por los centros históricos dentro de su estructura urbana, en su conservación, restauración y revitalización.

Aunque en esta misma década, se emitieron la **Ley 136 de 1994**, que dictó normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios; se estableció dentro de sus funciones ordenar el desarrollo del territorio, planificar el desarrollo económico, social y ambiental, y velar por el adecuado manejo del medio ambiente; la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, señaló entre las funciones del municipio,

adoptar un plan, estableciendo políticas, programas, metas y el presupuesto destinado para cada uno de ellos.

Por otra parte, el país cuenta también con una Ley de Participación Ciudadana, **Ley 134 de 1994** que establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. Luego de la Constitución de 1991, se percibe un cambio que corresponde a nuevos postulados en el proyecto político del país, al proponer un paso de la democracia representativa a una democracia participativa, con las dificultades y debilidades que ha significado su implementación y ese es un hecho cultural de trascendencia focalizada en la sociedad civil, tan mencionada pero tan difusa en sus límites conceptuales y reales. En el campo cultural los procesos de participación de los actores culturales en espacios de decisión, son formas de ejercer lo político desde la ciudadanía cultural; en ese sentido, la práctica misma de la participación planteada desde la especificidad cultural hace parte de una cultura política. (Plan de Cultura 2001 - 2010 P. 39).

Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial,²⁰ dispone que corresponde a la Nación, de acuerdo a los principios y normas constitucionales y legales, en materia de ordenamiento territorial, dictar la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, donde se incorpora la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural (Artículo 1, Numeral 1).

²⁰ La Ley de Ordenamiento Territorial define las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbana.

Adicionalmente dicha Ley, estableció que los municipios y distritos deben adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial- POT como instrumento de planeación con una perspectiva de largo plazo el cual debe trascender los cambios en la administración.

Dentro de sus componentes se habló del espacio público y de la conservación de bienes de interés cultural y arquitectónico que constituyen el patrimonio de la ciudad, en definitiva esta ley le asignó una especial importancia a la defensa del patrimonio.

A partir de la **Ley 397 del 7 de agosto de 1997 Ley General de Cultura**, en la cual se liquidó Colcultura y se creó el Ministerio de Cultura, las funciones que antes manejaba Colcultura, el Ministerio las asumió y le adicionó las de cinematografía, etnocultura y juventud.

En el Título IV. Artículo 69 de dicha Ley, se establece la estructura del Ministerio, depositando en la nueva Dirección de Patrimonio, los asuntos correspondientes a la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos que buscan desarrollar la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano y su apropiación social.

La ley de Cultura, estableció además en su Artículo 57, el Sistema Nacional de Cultura, en el cual las regiones tienen participación en el Consejo Nacional de Cultura pero también se expresan por medio los consejos departamentales, distritales y municipales de cultura según los principios de descentralización, participación y autonomía.

Se puede plantear que el Estado a partir del Sistema Nacional de Cultura como mediador y garante de lo público, debe propiciar las condiciones para que los sujetos individuales y colectivos puedan construir lo público de forma equitativa, digna y justa. En síntesis, más allá de garantizar el acceso a bienes y servicios culturales por parte de la población, se debe garantizar que todo grupo pueda expresarse, comunicarse, actuar, crear y asegurar su propio desarrollo y el del país.

La Ley 397 en su Título II Patrimonio Cultural de la Nación, Artículo 8 sobre declaratoria y manejo del patrimonio cultural de la Nación define que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional – BIC y a las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías municipales y las gobernaciones respectivas, y de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los bienes antes mencionados puedan ser declarados bienes de interés cultural de carácter nacional. Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural - BIC se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y de los territorios indígenas. Los planes de

desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural.

El siglo XX termina con grandes avances en cuanto al concepto de patrimonio y a partir de los apartados presentados en este periodo de tiempo en Colombia, se puede establecer lo siguiente, el proceso cultural presenta un desarrollo en constante movimiento y no una entidad estática. En los últimos años del siglo XX el país ha sido testigo de un proceso de institucionalización y formalización del área cultural. A través de la aprobación de los derechos culturales, de la consolidación de legislación cultural, de la conformación del Ministerio de Cultura, de secretarías o institutos de cultura en los departamentos y municipios, de la creación de nuevos programas de gestión y administración cultural, entre otros. Al mismo tiempo se ha consolidado la investigación con importantes aportes a nivel discursivo, por ejemplo la noción de desarrollo cultural y de pluralidad cultural promovidos centralmente por la UNESCO. Finalmente se ha evidenciado transformaciones en el campo de las comunicaciones y de la economía de la cultura.

2.2.3. Recorrido histórico siglo XXI

Algunos años después de que entrase en vigencia la Ley 397 de 1997, se formula el **Plan Nacional de Cultura 2001-2010**, “*Hacia una ciudadanía democrática y cultural. Un plan colectivo desde y para un país plural*”. Este documento, resultado de un amplio proceso de negociación que se desarrolló por medio de una extensa consulta ciudadana, Marta Elena Bravo recuerda que la formulación de este plan constituye una experiencia inédita en el país y se puede decir también que es un referente para otros países latinoamericanos. En su

discusión participaron alrededor de 23.000 colombianos en numerosos foros. Esto adquiere una dimensión especial, si se tiene en cuenta la agudización del conflicto colombiano en esos años (Bravo, 2010:63).

El Plan se constituye en una política de Estado en la medida en que permite orientar, garantizar y estimular las acciones de manera planificada, articulada, coordinada y con una visión a largo plazo que garantice las condiciones y mecanismos que requieran los procesos culturales (Plan Nacional de Cultura 2001- 2010. 2002:17).

Estampilla Pro-Cultura, **Ley 666 de 2001**, autoriza a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla “Procultura”, un recaudo cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura.

En la **Ley 715 de 2001** se determinó que, en lo referente al sector cultural, le corresponde a los municipios, con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos para apoyar la producción artística, la construcción y mantenimiento de la infraestructura cultural y, proteger el patrimonio cultural, entre otras obligaciones.

Por otro lado, la **Ley 7884 de 2002** determinó la exención de impuestos a la renta para actividades de servicios hoteleros y servicios de ecoturismo. En este sentido es necesario incentivar la elaboración por parte de los municipios con centro histórico, en el diseño del

producto turístico y señalización turística peatonal, así como en la implementación del mecanismo de declaratoria de zonas de desarrollo turístico prioritario contemplado en la Ley 300 de 1996 y en programas de turismo cultural, además de apoyar a los empresarios turísticos y a las entidades territoriales en planificación turística; para ello, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) brinda la respectiva asistencia técnica a los municipios y distritos. Con el apoyo del SENA y el Ministerio de Cultura, se brindará asistencia técnica a la creación de industrias culturales que soporten la cadena productiva del turismo; dado que el presente análisis se hace en el marco de las políticas públicas del patrimonio arquitectónico; el desarrollo del turismo bien orientado, es una herramienta que contribuye a la gestión del turismo cultural.

Desde el 2003 El Ministerio de Cultura a, través de la Dirección de Patrimonio, se viene adelantando el **Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos**²¹ – PNRCH –, como respuesta a la necesidad de recuperar, conservar y actualizar las funciones de los centros históricos de las ciudades con una visión de futuro, donde los cascos urbanos fundacionales, actualicen sus funciones como áreas verdaderamente activas de la ciudad, donde se promueva el desarrollo de una manera sostenible desde la preservación de las estructuras existentes, complementándolas con nuevas acciones al interior de sus territorios. En cumplimiento del mandato constitucional, este proceso involucra todas las capas representativas del Estado e involucra directamente a todas las personas en la conservación y promoción del patrimonio cultural. El PNRCH busca un mejoramiento en la calidad del espacio público, la recuperación digna del uso de vivienda para sus habitantes, y propiciar además un progreso social y

²¹ PNRCH: es el conjunto de acciones de planificación, financiación, articulación y fortalecimiento institucional propuesto por el Ministerio de Cultura para recuperar y revitalizar los centros históricos declarados bienes de interés cultural del ámbito nacional”.

económico articulado con el turismo cultural en beneficio de los habitantes. Para lograr este objetivo y en línea con la política general de descentralización, las acciones propuestas por el PNRCH requieren del compromiso y el trabajo coordinado de la Nación, los departamentos y los municipios, durante el proceso de formulación de los Planes Especiales de Protección en estos sectores (Sistema Nacional de Información Cultural 2003).

En el año 2005, la Subdirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, publicó el Manual de Reglamentación para poblados de interés patrimonial, que iba dirigido a los municipios cuyas cabeceras estaban constituidas por medianas y pequeñas poblaciones. Esta reglamentación hizo parte de una serie de instrumentos y actividades previstas en el marco del Programa de Inventario y Registro del Patrimonio Cultural Colombiano.

La primera ley de cultura en este siglo la encontramos en el 2008, con la **Ley 1185**. La cual adquiere una serie de aspectos relevantes en temas normativos, administrativos y de gestión del patrimonio; la ley plantea que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y deberán asignar los recursos para alcanzar los objetivos de protección, conservación, recuperación, sostenibilidad, salvaguardia y divulgación del patrimonio material e inmaterial. Igualmente, ratificó que, en el caso de los bienes inmuebles, estos deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus POT.

La Ley 1185 fortalece el procedimiento de declaratoria y manejo del patrimonio cultural, con definición de lineamientos específicos que además de constituirse en norma, son un instructivo que orienta al ciudadano y a las entidades territoriales, responsables del

reconocimiento jurídico del patrimonio cultural. Cuando en la Ley 397 de 1997 cambió la denominación de monumentos nacionales por bienes de interés cultural (BIC) de “*carácter*” nacional, estableció que el instrumento para su planeación y gestión era el Plan Especial de Protección (PEP). Posteriormente, la Ley 1185 de 2008, redefinió la denominación de los BIC como bienes de interés cultural del “*ámbito*” nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales.

La ley 1185 mediante el **Decreto 763 de 2009**, reconocen la importancia que tienen los ciudadanos en la definición e implementación de políticas públicas para generar memoria colectiva y apropiación sociocultural del patrimonio cultural. A través de los mecanismos de participación ciudadana es posible que los habitantes de los territorios que cuentan con Bienes de Interés Cultural - BIC incidan en la toma de decisiones municipales y en su protección a través de control ciudadano en el desarrollo de políticas culturales, territoriales, sociales y económicas.

También redefine los planes especiales de protección (PEP)²² como planes especiales de manejo y protección (PEMP)²³ que en el caso de los bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus planes de ordenamiento territorial (POT). Al respecto se debe mencionar que los PEMP se constituyen en normas de superior jerarquía en el momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los POT de municipios y distritos.

²² El PEP es una herramienta de planeación por medio de la cual se establecen las acciones necesarias para garantizar la protección y la sostenibilidad de los bienes de interés cultural. Según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997. Modificada por la Ley 1185 de 2008 como (PEMP)

²³ Los PEMP se definen como instrumentos de gestión del patrimonio cultural, en ellos se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo, transformándolos en un valor agregado para el desarrollo socio-económico de las comunidades.

Un elemento nuevo que traen los PEMP, para el caso de los bienes inmuebles, es la obligación que tiene la autoridad que emitió la declaratoria, de informar en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que ésta la incorpore en el folio de la matrícula inmobiliaria, con el fin de que sus propietarios puedan gestionar los correspondientes beneficios tributarios que establece la ley.

A partir de lo establecido en las modificaciones de la Ley 1185 de 2008, el Decreto 763 de 2009 reglamentó de manera precisa los objetivos, contenidos, competencias y estímulos para la conservación y mantenimiento de los BIC que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración e implementación de los PEMP. En este contexto, el PEMP se consolida como el instrumento por excelencia, no solo para la protección, sino para la ejecución de las acciones necesarias para la recuperación integral de los BIC y su sostenibilidad en el tiempo, transformándolos en un valor agregado para el desarrollo socio-económico de las comunidades (Ministerio de Cultura 2011).

Asimismo, la modificación estableció, que el PEMP:

Deberá fijar, en los casos en que sea pertinente, las determinantes que desarrollarán las diferentes administraciones locales, en relación con los instrumentos de gestión del suelo, tales como planes parciales, unidades de actuación urbanística, procesos de expropiación y de renovación urbana, entre otros; así como los compromisos de inversión pública y privada.

Se destaca en esta reforma, el establecimiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural - SNPC, según el Artículo 5° de la Ley 397 de 1997 y modificado por el Artículo 2° de la Ley 1185 de 2008, El Sistema está compuesto por todos los actores involucrados en la

gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural de la nación, mediante el SNPC se espera darle un dinamismo a toda la política de patrimonio de una manera más coherente y articulada. Igualmente crea los Concejos Departamentales de Patrimonio Cultural quienes reemplazaron a los Centros Filiales del anterior Consejo de Monumentos Nacionales.

La creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural da la posibilidad a los municipios y departamentos de identificar, regular y administrar el sector cultural, obedeciendo a la necesidad de articular todo lo relativo al patrimonio cultural de la nación de una manera coherente, dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares y evitando así que las decisiones trascendentales en este campo sean tomadas sin que se consulte a las comunidades y colectividades portadoras, creadoras o vinculadas con los bienes inmuebles y las manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural inmaterial.

Sin embargo, a pesar del principio de coordinación que se establece a partir del SNPC, los procesos siguen siendo centralizados y por lo tanto lentos, en algunos casos mientras el Ministerio de Cultura toma decisiones y las aplica a las localidades, el patrimonio se deteriora.

En la medida en que el marco normativo profundiza el contenido y los requisitos de los PEMP, la experiencia en la formulación y ejecución de los mismos, adquirida por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, se afianza y fortalece.²⁴

²⁴ Aunque la política pública nacional en la materia la formula el Ministerio de Cultura, cada entidad territorial y grupo étnico tiene facultades análogas en su respectiva jurisdicción. Todos ellos, adicionalmente, reciben atribuciones constitucionales y legales de gasto para el cumplimiento de políticas y funciones específicas, bajo coberturas, destinaciones y procedimientos.

Sin lugar a dudas la Ley 1185 de 2008 avanza de manera significativa en los procesos de reconocimiento, valoración y protección del patrimonio cultural; crea las herramientas para garantizar su sostenibilidad dentro del Sistema Nacional de Patrimonio que ayuda en la tarea de gestionar el desarrollo local.

En virtud de ello se expidió también el Documento **Conpes 3658 de 2010**²⁵, aún vigente, donde se definen los Lineamientos de Política para la Recuperación de los 44 Centros Históricos de Colombia (Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social – 2010).

También en el año 2010 se expide por parte del Ministerio de Cultura el **Compendio de Políticas Culturales**, que incluye importantes lineamientos para la salvaguardia del patrimonio urbano y arquitectónico, los cuales son de especial interés para los centros históricos, tal como lo expone de la siguiente forma:

Para alcanzar el objetivo principal de la política para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano se han planteado cuatro líneas de acción y cada una de estas líneas está compuesta por una serie de estrategias a corto, mediano y largo plazo.

En algunos casos estas estrategias se enmarcan dentro de planes o programas de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, siguiendo los lineamientos dados por la Ley 1185 de 2008.

²⁵Lo novedoso de este documento Conpes es que por primera vez se plantea este tipo de gestión, como política de Estado y la articula el patrimonio urbano, a las políticas del gobierno provenientes de varios ministerios. Además de la creación de un Fondo para la acción en los centros históricos y en la responsabilidad coordinada de diversas instancias del Estado.

Es importante aclarar que, aunque las cuatro líneas de acción implican actividades específicas, todas las acciones que se realicen para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia deben implicar actividades de: 1) Conocimiento y valoración, 2) formación y divulgación, 3) conservación, salvaguardia, protección, recuperación y sostenibilidad y 4) fortalecimiento institucional. (Compendio de Políticas Culturales 2010: 236)

Así mismo, será necesario garantizar la adecuada articulación de la política pública, las competencias de las autoridades públicas y la participación y control ciudadano en la gestión de la política pública. Esto es, definir una estrategia de participación ciudadana para el control y veeduría de la política pública. A este respecto se propone tener en cuenta el **Decreto 763 de 2009**, Artículo 22, sobre el Plan de Divulgación. Este es un conjunto de acciones para difundir las características y los valores del inmueble. El objetivo principal de este Plan de Divulgación es asegurar el respaldo comunitario a la conservación del bien. Cuando un inmueble se declare como BIC, la autoridad competente deberá informar a las entidades encargadas de cultura y turismo en el departamento, municipio y/o distrito en donde este se localiza, con el fin de promover su conocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía en general.

Finalmente las políticas culturales en el país no deben ser de aplicación vertical sino que deben surgir de un intercambio crítico, proactivo y constante entre el Ministerio de Cultura y los entes locales. La generación se da en espacios institucionales de interrelación entre lo nacional, regional y local, caracterizado por un gran movimiento de participación de la sociedad civil en la diversidad y totalidad de sus necesidades, inquietudes, retos e historias, y canalizado por el Sistema Nacional de Cultura, que en palabras de la entonces Ministra de Cultura Paula Marcela Moreno Zapata, “es el canal natural de su aplicación” (2010:39)

Para la formulación e implementación de la política pública del patrimonio cultural en Colombia, se han identificado una serie de retos que debe asumir el Estado Colombiano en cabeza del Ministerio de Cultura, en su función de coordinador del SNPC, con la participación activa de todos aquellos que conforman este sistema. En la siguiente tabla se recopilan los principales retos:

Tabla N° 3

RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PATRIMONIO CULTURAL QUE SE INCLUYE EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA
<i>Generar la consciencia de que la intervención de los bienes del patrimonio cultural de la nación, y en particular de los BIC, debe responder a principios y criterios que garanticen los valores que estos bienes tienen para la comunidad en general.</i>
<i>Reconocer que las actividades de protección del patrimonio cultural requieren unos procesos básicos de planeación que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.</i>
<i>Difundir el principio de que el patrimonio cultural de la nación es un bien común, razón por la cual su gestión, protección, salvaguardia y divulgación son una responsabilidad y un compromiso que todos los actores del SNPC deben asumir.</i>
<i>Propender por el conocimiento y la formación en temas de patrimonio cultural, indispensables para la implementación de una política responsable en pro del patrimonio cultural.</i>
<i>Reforzar la institucionalidad encargada de la gestión del patrimonio cultural en todos los ámbitos, sólo de esa manera es posible aplicar los principios de coordinación y descentralización que promueve la Constitución Política de 1991.</i>
<i>Generar la noción de que el patrimonio cultural de la nación es la mayor muestra de nuestra identidad y nuestra diversidad; se debe ver entonces como un elemento incluyente donde se tengan en cuenta enfoques diferenciales y donde las comunidades desempeñen un papel protagónico.</i>
<i>Fomentar el papel de la empresa privada en la gestión del patrimonio cultural, sólo de esa manera los procesos de apropiación social del patrimonio cultural serán sostenibles social y económicamente.</i>
<i>Reconocer que el patrimonio cultural está compuesto por elementos materiales e inmateriales que deben ser tomados en cuenta de igual medida en el momento de la ejecución de proyectos.</i>
<i>Generar la consciencia de que el desarrollo social, económico, ambiental y cultural tiene en el patrimonio cultural uno de sus mayores potenciales, y que por eso es necesario que ambos vayan por el mismo camino y que veamos que el uno no es un problema para el otro. Más que una herencia del pasado, el patrimonio cultural es un legado para el futuro.</i>

Fuente: Elaboración propia según el Compendio de Políticas Culturales. Ministerio de Cultura, 2010, pp. 234 y 235

A manera de conclusión, uno de los problemas que ha sufrido el patrimonio es la falta de protección integral, su articulación con la totalidad de la ciudad a través del desarrollo de políticas urbanas de largo plazo y la existencia de disposiciones presupuestales para llevarla a cabo de manera continua.

En el recorrido histórico que se hizo durante este capítulo, se muestra como el argumento constante que ha estado presente en los programas de recuperación de los centros históricos es generalmente de índole material, aunque recientemente y a partir del documento Conpes 3658 del 2012 se han agregado motivos sociales, económicos y ambientales y entre las soluciones que plantea, propone la creación de un Fondo de Inversión Urbano Patrimonial y un crédito con la banca multilateral que permitan continuar con el apoyo a la recuperación del espacio público en los centros históricos. (Lineamientos de política para la recuperación de los CH 2011. P. 12) Hasta hace pocos años la defensa del patrimonio arquitectónico en Colombia, era tarea de algunos individuos de elite o académicos, emprendida desde las capitales. Actualmente, en la gestión de los centros históricos intervienen diferentes actores, entre ellos, los privados de tipo nacional e internacional y los actores directamente implicados que son los habitantes locales.

Sin embargo, las iniciativas nacionales llevan como derrotero la recuperación en función de la identidad cultural, aunque detrás se esconden intereses de índole económica; de acuerdo con Gutiérrez (1990, p. 17), en la intervención de los centros históricos se debe privilegiar a

los residentes porque son ellos quienes la van a conservar a futuro, así las acciones se deben realizar pensando en la población que usa el centro histórico para sus actividades cotidianas y requieren servicios y equipamientos acorde a sus necesidades; también se cuenta el resto de los habitantes de la ciudad, como los visitantes quienes a partir de su esporádico uso, permite su identificación y la definición de una imagen de ciudad. Finalmente, aparece el turismo como destinatario de esta preocupación, aunque su dinámica económica pueda motivar o no inversiones.

Desde esta perspectiva la recuperación del patrimonio material e inmaterial es la recuperación de la dignidad del hombre que asume en plenitud su cultura. Claro está que la solución que se da al problema de los centros históricos no parte de una sociedad perfecta, sino cambiante socialmente, con pobladores que cuentan con desigualdades materiales, sociales y donde proliferan los comercios informales en el espacio público.

Aquí el reto es para todos y en especial para las personas que habitan los centros históricos, ya que ellas son las llamadas a democratizar la legislación que atañe a los centros históricos para aprender a disfrutar de ellos, para verlos como una oportunidad de desarrollo que además propicia los procesos de identidad y de construcción del tejido social.

2.3. Accionar político vs centros históricos

La Ley 388 de 1997 establece que las normas de protección del patrimonio cultural son de superior jerarquía y, por lo tanto, priman sobre otras normatividades locales. De esta

manera, en el caso de existir diferencias entre el POT y el PEMP de los Centros Históricos con declaratoria nacional, primarán las disposiciones consignadas en este último.

Dentro del universo de las políticas públicas, un tema central es el tema de la participación y organización de la comunidad en el planeamiento, implementación y evaluación de las políticas relacionadas con el centro histórico. La conciencia del bien común y la democratización de los centros históricos a través de la acción política es un elemento central en el desarrollo de políticas que propendan por la recuperación de los centros históricos. Estas deben estar dirigidas a los habitantes, transeúntes y ciudadanos en general que reconocen el espacio como propio y como elemento central que construye identidad y cultura en la ciudad. Como lo señala Gutiérrez, "de nada sirve una acción municipal que prescinda, soslaye u omita la participación de los destinatarios de la acción" (Gutiérrez, 1990, p. 19).

Ahora bien, el centro histórico, es analizado en este trabajo de investigación, por su carácter de centralidad, espacio público y elemento creador de identidad, ello lo convierte en un asunto público que requiere de diversas miradas disciplinarias, entre ellas el urbanismo y la ciencia política.

Actualmente, para el urbanismo se ha convertido en un reto la recuperación de los centros históricos, se enunciará algunas de las razones:

- Los intereses económicos de actores privados, dada la nueva estructura institucional del Estado, pueden dinamizar los centros históricos con el fin de atraer inversionistas, consumidores y turistas. El peligro se hace visible en la expulsión de la población que allí

reside y en la realización de proyectos urbanos en el corto plazo desarticulados del modelo de ciudad a futuro.

- Se corre el riesgo que al renovar un sector histórico se construya una “ciudad simulacro”, aquella compuesta de fachadas que no se conectan con el interior del inmueble; la cual no recupera el sentido social del lugar y sí puede causar daños graves al conjunto del centro histórico.

- La difícil articulación entre las entidades nacionales y locales. Así como los reducidos espacios para la participación ciudadana.
- Deficiencias y desigualdad en el acceso a la información por parte de la ciudadanía.
- Deficiencias en la articulación entre instrumentos de planeación urbana y disposiciones presupuestales para ello.
- La constante disyuntiva entre la conservación del patrimonio y la idea de progreso.

Como lo señala Fernando Carrión (2001, p. 74), la cualidad de los centros históricos es que su gestión se hace y debe hacerse desde lo público, a través de regulación y administración colectiva, es decir, un tema importante para la comprensión de la gestión pública, en el tema de financiamiento; como bien lo señala Carrión, este ha tenido dos

momentos: el primero estuvo caracterizado por la inversión realizada por las élites culturales, estas inversiones tuvieron un impacto reducido, parcial y aislado; sin embargo sus acciones promovieron la legitimidad de la problemática. El segundo, está relacionado con la emergencia de la UNESCO cuando asume el tema patrimonial urbano con fuerza y logra la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad que estimula la obtención de recursos locales así como dineros provenientes de la cooperación internacional.

Por otra parte los Estados han asumido como parte de su responsabilidad la gestión del patrimonio arquitectónico en los municipios del país, especialmente los que contienen declaratoria de centros históricos, con el fin de garantizar oportunidades equitativas para su apropiación social en condiciones de libertad y dignidad.

En la actualidad se observa como el patrimonio está marcado por la diversidad de fuentes de cooperación internacional y modalidades de financiamiento. Del mismo modo, se encuentran donaciones de grupos privados o públicos y hay préstamos reembolsables y no reembolsables de la cooperación multilateral como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, con los procesos de descentralización municipal que se han dado en diferentes países de América Latina, el municipio debe destinar un presupuesto para la recuperación o el mantenimiento del centro histórico, más si este tema está dentro de la agenda pública (Carrión, 2001, p. 83).

El tema del financiamiento para la recuperación o mejoramiento de los centros históricos genera varias polémicas en Colombia, una de ellas es, ¿qué prioridad puede tener el patrimonio con relación a los problemas sociales? En ese sentido, la dignidad humana depende de varios factores donde la alimentación, la salud, la educación, entre otros aspectos ocuparían los primeros lugares de la lista; sin embargo, la recuperación del patrimonio, implica la protección de la cultura y las tradiciones que también son esenciales en la vida del ser humano. No obstante, como lo señala Gutiérrez (1990, p. 20), "es imposible asegurar la preservación de un centro histórico sin resolver simultáneamente problemáticas de índole social".

Otra tema problemático, es quién lo financia, con qué fines y cómo está actuando el gobierno, este aspecto es crucial dadas las reformas del Estado, los procesos de descentralización y la privatización (mercado). Este último tema es central, dado que los actores privados buscan recuperar la inversión o que los sujetos beneficiados restituyan los recursos directa o indirectamente (Carrión, 2007). Así, algunos procesos de recapitalización de los centros históricos deriva en la expulsión de sus antiguos residentes para dar paso a la entrada de nuevos mercados, centros comerciales, hoteles, tiendas exclusivas de ropa, entre otros, que pueden llevar a una pérdida del sentido del valor patrimonial del sector, a este fenómeno se le conoce como Gentrificación.

Por ello, si bien la participación de actores privados es indispensable para dinamizar el centro histórico y la realización de proyectos urbanos, este debe ser acompañado por el Estado y los gobiernos locales, dada que dichas participaciones económicas deben darse dentro de políticas de largo plazo, y de acuerdo al modelo de ciudad propuesto a futuro.

A manera de conclusión y siguiendo a García Canclini, “Entendemos por políticas culturales el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social” (García, 2000, p. 7).

La realidad en Colombia se ha visto en gran medida afectada por una creciente burocracia que ha invadido al país, donde las medidas de implementación de los planes pueden tardar años, como en el caso mencionado de la legislación patrimonial. Esto sumado a la poca claridad de la normativa, al desconocimiento de los incentivos por parte de los ciudadanos y a la exigua eficiencia de las administraciones para generar sanciones a los infractores de la ley.

CAPÍTULO 3

ESTUDIO DE CASO: CENTOS HISTÓRICOS DE SANTAFE DE ANTIOQUIA Y RIONEGRO.

En este capítulo se analizaron los dos centros históricos a la luz de las políticas públicas de Colombia, identificando errores o aciertos en la implementación de las mismas y verificando si los planes y proyectos que se están adoptando, aportan a la consolidación de una ciudadanía participativa, que se está proyectando en cuanto a mecanismos de apropiación social del patrimonio. Además de entender cuáles fueron y cuáles son los usos que se están dando a los espacios públicos al interior de los estos dos centros históricos.

3.1 El centro histórico como referente conceptual

Diferentes términos se emplean para definir el fenómeno del patrimonio urbano, situación que merece, a la luz de los criterios actuales, un mayor debate nacional. El término “centro histórico” sobresale hoy entre las expresiones para referirse al patrimonio urbano. Si durante el siglo XIX se experimentaron diversas soluciones urbanas que diferenciaron las partes más

antiguas de las más modernas de las ciudades, es a lo largo del siglo XX, que el fenómeno del urbanismo histórico es cada vez más reconocido y estudiado, y se intenta precisar la expresión que lo nombra, el concepto y la manera de abordar su protección (Chateloin, 2008, p.11).

Por centros históricos se deben considerar no solo los viejos centros urbanos tradicionales, sino todos los asentamientos humanos cuyas estructuras unitarias o fragmentadas, incluso teniendo en cuenta las posibles transformaciones que en su devenir ha tenido la ciudad, que hayan sido establecidas en el pasado o más reciente, aquellas que tengan eventuales valores como testimonio histórico o destacadas cualidades urbanísticas o arquitectónicas.

El centro histórico de la ciudad es una superposición de espacios, usos y significados a través del tiempo, es un hecho social y cultural, es decir, es dinámico y vivo. Como dice Juan Luís Mejía (2000), “un centro histórico es una especie de palimpsesto²⁶, es decir, una escritura que se escribe sobre otra escritura, así, un centro histórico ha sido muchos centros a la vez” (p. 20). Por ejemplo, en los casos del centro histórico de México y Lima, la presencia simultánea de épocas y órdenes prehispánicos, coloniales, republicanos y modernos, se integran al todo urbano.

El centro histórico es abordado desde una perspectiva patrimonial en un doble sentido: primero como un conflicto social particular, relacionado con lo que se hereda; desde este punto, se definen los actores patrimoniales con sus respectivas tensiones e intereses. Y en

²⁶ Según el *DRAE*, palimpsesto quiere decir: “manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior borrada artificialmente”.

segundo lugar, como la lógica de la transferencia socio-generacional del valor patrimonial, en ese sentido cabe realizar la pregunta sobre ¿qué es lo que se quiere heredar o conservar para las futuras generaciones? (Carrión, 2001, p. 39).

La definición de actores patrimoniales implica que lo patrimonial existe en la medida en que uno o varios actores lo apropian, reconocen y protegen. Este reconocimiento iniciado por las élites de las sociedades locales se ha expandido progresivamente a grupos cada vez más amplios de la población, lo que ha dado lugar a la lucha por la apropiación social y simbólica, así como a la búsqueda de la democratización del patrimonio.

En el caso colombiano, el Ministerio de Cultura define centro histórico como aquel que hace referencia a los sectores urbanos antiguos que se desarrollaron de forma más o menos homogénea desde la fundación de la ciudad hasta el siglo XVIII²⁷, o hasta principios del siglo XIX²⁸. En unos casos el área del CH coincide con el área urbana de la población (Santa Fe de Antioquia); en otros, corresponde al área de la ciudad antigua englobada dentro de la ciudad actual (Bogotá, Cartagena, Tunja, etc.). Estos sectores antiguos están comprendidos por un conjunto inseparable de edificaciones y su correspondiente espacio público. Dichos sectores han sido declarados Monumento Nacional y hoy, de conformidad con la Ley 397 de 1997, son considerados como Bienes de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional. (Conpes 3658, 2010)

²⁷Ley 163 de 1959

²⁸ Decreto 264 de 1963 por el cual se reglamenta la Ley 163 de 1959.

3.1.1. El espacio público en los centros históricos

El centro histórico hace parte de las agendas públicas nacionales y locales, como uno de los principales temas de controversia del desarrollo urbano, porque los intentos de transformación, conservación o rehabilitación son objeto de discusión entre autoridades públicas, ciudadanía organizada y no organizada.

Para el urbanista latinoamericano Fernando Carrión, en su artículo *Espacio público: punto de partida para la alteridad*, el espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico-espacial; es más un contenedor de la conflictividad social²⁹, que depende de la ciudad que se analice. En ese sentido, deben ser abordadas dos perspectivas: la consideración urbana y su relación con la ciudad; y la cualidad histórica en los espacios. Esta doble configuración supone que hay una relación entre espacio público y ciudad que se transforma en el tiempo:

Si la ciudad es el espacio que concentra la heterogeneidad social de un grupo poblacional grande y denso, se requiere de espacios de encuentro y de contacto, tangibles (plazas) o intangibles (imaginarios), que permitan a los diversos reconstruir la unidad en la diversidad (la ciudad) y definir la ciudadanía (democracia). Estos lugares son justamente los espacios públicos (Carrión, 2004, p. 60).

El espacio público, entonces, se presenta en dos aspectos: como los espacios físicos, tangibles, materializados, y como el espacio producido por el conjunto de relaciones e interacciones de los sujetos y actores. Estos últimos, con su diversidad característica, producen un espacio colectivo que expresa la calidad y la solidez de la comunidad política

²⁹Para Carrión **conflictividad social** se refiere al espacio de la representación de la colectividad, donde se construye la expresión e identificación social de los diversos; espacios de encuentro, de socialización y de alteridad; son espacios de simbiosis donde las relaciones se diversifican.

de la cual hacen parte los ciudadanos como ámbito general de relaciones entre lo público y lo privado.

Si los lineamientos de política pública para la recuperación de los centros históricos se fundamentan en la necesidad de articular estrategias de preservación del patrimonio cultural con las de ordenamiento territorial, para con ello definir una estrategia integral que permita potenciar las características de los mismos como portadores de memoria y elementos claves para el desarrollo económico y urbano de las ciudades.

Es preciso señalar, que los centros históricos cuentan con disposiciones especiales para su conservación, para ello en Colombia se tiene previsto su cumplimiento mediante el Decreto 763 de 2009, que en su artículo 21 dice:

“Artículo 21. Condiciones de manejo. Las condiciones de manejo son el conjunto de pautas y determinantes para el manejo del inmueble, en tres (3) aspectos: Físico-Técnicos, Administrativos y Financieros, los cuales deben propender por su preservación y sostenibilidad.

i. Aspectos Físico-Técnicos: Determinantes relacionadas con usos, volumetría, alturas, índices de ocupación y construcción, accesibilidad, movilidad, parqueaderos, antejardines, aislamientos, señalización, redes de servicios públicos, equipamientos urbanos, espacio público y demás aspectos relacionados con las condiciones físicas del inmueble y su zona de influencia.

ii. Aspectos Administrativos: Esquema de manejo administrativo del inmueble, que defina y garantice un responsable que se encargue del cuidado del mismo y de la aplicación del PEMP correspondiente.

iii. Aspectos Financieros: Medidas económicas y financieras para la recuperación y sostenibilidad del inmueble, que comprenden la identificación y formulación de proyectos para incorporarlo a la dinámica económica y social y determinar las fuentes de recursos para su conservación y mantenimiento”.

También sus espacios (Plazas, parques, equipamientos y calles) hacen parte del espacio público de la ciudad y como tal debe ser integrado a todo el mobiliario urbano dispuesto para la colectividad. Las manifestaciones socio- culturales en el centro histórico se mantienen, incluso hoy en día, en torno a la religiosidad de la población, desde la fundación frente a las iglesias se reservaba una plazoleta o atrio para los eventos religiosos el civismo y las actividades culturales. Siendo la plaza el símbolo principal del centro histórico.

El acto de fundación de un asentamiento se entendió como la determinación de una estructura en la cual estaban claramente definidos los espacios públicos y las parcelas que podían ser repartidas entre los habitantes. El dominio público tenía su centro en la “plaza mayor”, circundada por las edificaciones más importantes del lugar. El espacio privado se delimitó con el muro casi hermético a partir de las fachadas y se desarrolló en los predios individuales dispuestos en el interior de las manzanas. La claridad en la delimitación de lo público se correspondía con igual claridad en la definición de los diversos recintos del mundo privado.

Las formas modernas de urbanización, basadas por una parte en principios funcionales y por otra, en principios cambiantes de la especulación inmobiliaria, han concebido el espacio público como aquel residuo que queda después de delimitar el espacio rentable de uso privado. Estas formas pragmáticas de delimitación territorial han conducido en forma acelerada hacia una degradación no sólo del espacio físico sino de la valoración y respeto por el sentido mismo de lo público. El modelo urbanizador difundido desde las grandes ciudades, contagia a las ciudades intermedias y los municipios con centro histórico no escapan a ello.

La irrupción de estos modelos no sólo produce periferias anómalas sino que contribuye al deterioro del espacio público patrimonial, heredado del pasado.

La falta de compromiso de las administraciones municipales y la poca coordinación de éstas con las entidades del orden departamental y nacional, además de la existente debilidad institucional para materializar acciones de recuperación de los centros históricos en Colombia, ha conllevado a su deterioro. A lo anterior se suma la indiferencia de la comunidad, al no entender el derecho a este bien y defenderlo.

La falta de programas de formación en patrimonio cultural, poco contribuyen a su protección. Paulatinamente se ha venido dando una transformación de los espacios públicos de los centros históricos, que va en detrimento de su valor estético, histórico y simbólico, valores que en alto grado poseen, los centros históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro.

3.1.2. Identificación de Actores

Identificar los actores que participaron en la acción gubernamental, implica observar tanto aquellos que contribuyeron directamente en la construcción del resultado político para resolver la problemática del deterioro de los centros históricos, como los que de manera externa tuvieron una injerencia directa sobre el mismo.

Es posible advertir que muchas de las acciones estaban dirigidas a construir normas y percepciones alrededor del fenómeno, específicamente en las instituciones estatales que debían prevenir y atender la problemática.

El centro histórico en esta perspectiva debe ser comprendido como un escenario donde el poder se ha hecho visible y el simbolismo colectivo se ha materializado. Es uno de los lugares de representación y expresión de la sociedad (Borja, 2003, p. 120). De hecho, es el escenario privilegiado de la ciudad para la representación de los ciudadanos como actores, para el encuentro y también para la confrontación, sus plazas y calles, suelen ser los principales lugares para el paso de transeúntes y la manifestación de conflictos sociales, dada su cercanía a las oficinas de la administración gubernamental.

Ahora la pregunta es, ¿Quiénes son los actores que hacen del centro histórico un escenario para su representación? Se podrían encontrar dos grupos de actores³⁰, los residentes permanentes y los residentes transitorios. Como se puede apreciar en la siguiente tabla:

³⁰ En este caso el término actor se utiliza como los roles que desempeñan o intentan mostrar los ciudadanos ante los otros. Incluso actores políticos.

Tabla: N° 4

Residentes permanentes y transitorios en los centros históricos	
Residentes permanentes	Residentes transitorios
<i>Familias tradicionales</i> , aunque algunos miembros de estas se han trasladado a otros sectores de la ciudad o del país, pero conservan la propiedad de generación en generación.	<i>Turistas</i> . Las visitas de los turistas se realizan bajo dos modalidades, en la primera los turistas viajan y conocen diferentes lugares de acuerdo al plan o tour de viaje, en estos casos pueden durar entre tres o más días; cabe aclarar que estos turistas se alojan en los mejores hoteles y sus días están totalmente planeados; en ese sentido si recorren el centro histórico lo hacen porque está incluido dentro del tour. Hay otros turistas con ingresos menores que habitan en hoteles y hostales más económicos y utilizan el transporte público para realizar circuitos dentro de la ciudad, gastan menos dinero y permanecen más tiempo. Por ultimo están los que vienen a visitar familiares o amigos y se alojan en sus casas.
<i>Empleados públicos</i> , son aquellos ciudadanos que trabajan en oficina. La ventaja es la cercanía del lugar de trabajo y los bajos costos de alquiler y transporte.	<i>Vendedores ambulantes</i> . Las oportunidades de ingresos en el centro histórico llevan a que población desempleada o proveniente de áreas rurales se ubiquen sobre espacios públicos para vender diferentes productos.
<i>Empleados y obreros en actividades privadas</i> , son empleados en las oficinas de intermediarios, comerciantes y proveedores de servicios.	<i>Residentes albergados</i> , que son aquellos que se ubican en alojamientos transitorios porque sus viviendas sufrieron derrumbe, se encontraban en peligro de éste o están en proceso constructivo.
<i>Profesionales</i> , aunque su número parece haber disminuido, varios profesionales han instalado sus oficinas en los centros históricos.	<i>Artesanos</i> , se ubican en los centros históricos de ciudades turísticas, sobre todo en el periodo de vacaciones para vender sus mercancías.
<i>Jubilados</i> , generalmente son los ciudadanos que se ubican en los parques o plazoletas.	<i>Habitantes de la calle</i> . Esta población forma parte de la escena diaria de los centros históricos, esto se debe a que son visitados diaria o frecuentemente por turistas y porque allí se ubican numerosas iglesias así como comercio.
<i>Propietarios de pequeños establecimientos comerciales y de servicios</i> , esta población vive en los fondos o en los altos de las casas donde tienen instalados sus negocios o cerca de ellos.	<i>Obreros de la construcción</i> : Su trabajo se lleva a cabo dentro del centro histórico, pero su lugar de vivienda por lo general se ubica por fuera de este

Los propietarios de los establecimientos mayores por lo general no viven en el mismo edificio.	
<i>Artesanos</i> , esta población es difícil de estimar ya que se confunden los artesanos que residen permanentemente en el Centro Histórico con aquellos que venden sus productos esporádicamente.	<i>Académicos e investigadores</i> : es común encontrar en los centros históricos personas de esta condición que adelantan proyectos de investigación específicos y que se ubica por un tiempo determinado en el centro histórico.
<i>Estudiantes</i> , esta población se ubica por el bajo costo de los alquileres y la cercanía a los establecimientos educativos.	Los extranjeros que ingresen al país como " <i>Residentes transitorios</i> " algunos logran legalizar su permanencia, pero la mayoría regresa a su país de origen.

Fuente: Elaboración propia, basado en el libro de Hardoy y Gutman

El rescate de los centros históricos, no se hace por solo placer, por sesgo profesional o porque atrae turistas, sino porque allí vive gente, las ciudades están en continuo movimiento, desde el orden político, económico y social. Entonces, las intervenciones deben estar orientadas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante actuaciones de planificación urbana, con programas de rehabilitación de vivienda, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento del equipamiento urbano, de la infraestructura vial y de movilidad, necesarios para mantener vivos los centros históricos.

De acuerdo con Ramón Gutiérrez, en su texto "Testimonios de una identidad cultural", en Centros Históricos América Latina. Pregunta ¿para quién se recupera los centros históricos?, la respuesta es obvia, para sus habitantes, porque mal que bien son los portadores de una identidad cultural, son el sostén de su ciudad, de lo que se trata es recuperar a las personas, lo que es todo un desafío social (Gutiérrez, 1990, p. 17).

El planteamiento de Gutiérrez trata sobre el derecho a la ciudad y la dimensión colectiva del patrimonio, el carácter público de esta construcción social y la necesidad de democratizar el patrimonio para que sea efectiva su renovación. Una de las características más importantes de las políticas públicas es la participación de la sociedad en los diversos momentos de su ejecución y ello es aún más necesario para la cultura.

Las políticas públicas de protección integral de los centros históricos, deberán ser construidas y ejecutadas participativamente según el enfoque de implementación (Bottom-up) de abajo hacia arriba. Es decir, las políticas públicas pueden ser modificadas en el transcurso de la implementación según los contextos particulares de cada centro histórico y desde la base social. Sin embargo, este planteamiento no es una afirmación plenamente aceptada; hay alcaldes o funcionarios de las oficinas de planeación que asumen que serían más efectivas las decisiones fundamentadas en el conocimiento de los especialistas, y que tanta democracia podría rondar en el populismo, la distorsión o la ineficiencia. Es común encontrarse con procesos de participación donde se hace creer a las personas que hacen parte de las decisiones, creando un sofisma de lo colectivo que aparece cuando en un espacio determinado, se llenan listas de asistencia y las personas creen que participaron, pero nadie supo finalmente cuáles fueron los resultados, los fines o cuáles son las incidencias de su elección o qué camino recorren las propuestas que se acordaron.

Se habla constantemente de la necesidad de construir ciudadanía a partir de la participación en la gestión de los centros históricos y en general del fortalecimiento de la organización social, de las reformas pendientes en las estructuras de gobierno local, del respeto mutuo

entre la democracia representativa y la democracia participativa, de la descentralización y redistribución de los recursos manejados con transparencia. Los centros históricos, enfrentan entre otras causas de deterioro, la apertura a las privatizaciones, la reducción de las políticas sociales que tiende a disminuir la presencia del Estado, los problemas de identidad y las nuevas tendencias de urbanizar (Reurbanización y conurbación). Además el aprovechamiento del potencial turístico que representa el patrimonio cultural edificado, es una situación que si bien propicia la vinculación entre un desarrollo local basado preponderantemente en la cultura como elemento de desarrollo y la tendencia global del llamado turismo cultural³¹, se corre el riesgo de propiciar la fractura de estructuras sociales y generar un proceso de gentrificación; el término de gentrificación, tiene su origen en la palabra inglesa *gentry* utilizada para designar a la burguesía inglesa, en la actualidad denota un proceso de migración de personas de clase media y alta a zonas recientemente rehabilitadas.

Según Carrión (2001) toda ciudad es un producto histórico; el nuevo patrón de reurbanización, permite la revalorización de los centros históricos, lo que implica desarrollar nuevas metodologías, técnicas, teorías y esquemas, que expliquen y sustenten esta situación, esto supone dejar de lado, la planificación urbana físico-espacial y pensar más bien en conectividad, competitividad, planificación estratégica y sostenibilidad.

³¹ Es un proceso social que tiene como elemento distintivo la referencia al conjunto de procesos simbólicos que denominamos cultura, así como sus productos; el concepto de cultural está vinculado a una idea de patrimonio cultural.

Cuando un proyecto o un plan surge de un consenso hegemónico de actores que lo sustentan; se materializa lo que se llama comúnmente “voluntad política” que no es otra cosa que el resultado de una concertación hegemónica nacida de la correlación de fuerzas entre los actores políticos. Aquí se puede identificar dos “juegos” para la revitalización del centro histórico, una fuerza público – estatal³² y otra, privado - mercantil.³³El ideal para la revitalización del centro histórico sería el equilibrio entre ambas fuerzas, logrando construir un proyecto de centro histórico que aporte a un proyecto con intereses de índole nacional, departamental y municipal, que fortalezca la estabilidad y a la par, la sostenibilidad económica; por eso, la necesidad de la redistribución de los recursos de la sociedad y la necesidad de generar una mejora de las condiciones de vida de la población que allí reside, para que se produzca un ascenso social y no su expulsión.

3.2 Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos –PNRCH

El PNRCH surge como respuesta de la necesidad de recuperar, conservar y actualizar las funciones de los centros históricos de las ciudades con una visión de futuro, donde los cascos urbanos fundacionales actualicen sus funciones como áreas verdaderamente activas de la ciudad, donde se promueva el desarrollo de una manera sostenible desde la preservación de las estructuras existentes, complementándolas con nuevas acciones en el interior de sus territorios. (Mincultura, 2010)

³² Una fuerza público estatal que como objeto público de gobierno, recupere y revierta el deterioro histórico de la función pública del centro histórico que es la de fortalecer la identidad nacional.

³³ Lo privado capitalista, o generalmente lo privado mercantil, implica intereses opuestos a los del conjunto de la sociedad y aparece como una esfera autónoma de prácticas.

La definición de la política pública para la recuperación de los CH del país se planteó en desarrollo de dos estrategias del PND 2006-2010.

a) “Cultura y desarrollo” establece que dichos centros recuperen su vida en términos de uso residencial, cultural y comercial, y se conviertan en el principal eje generador de bienestar para la comunidad, mejorando la calidad de vida de sus habitantes. De forma complementaria se plantea la ejecución de las actividades requeridas para la intervención y mantenimiento de los Monumentos Nacionales o de los bienes de interés cultural del ámbito nacional que hacen parte de los respectivos centros históricos, haciendo necesaria la coordinación de acciones entre las entidades nacionales y territoriales.

b) “Ciudades amables”, en la que se incorporan acciones para promover la renovación y re densificación urbana, tales como brindar asistencia técnica a las ciudades en la formulación y puesta en marcha de proyectos estratégicos de renovación, promover la cooperación internacional para la formulación o puesta en marcha de los programas y financiar actividades de inversión en proyectos piloto, propone además vincular el patrimonio a los procesos sociales, al desarrollo sostenible y a las dinámicas urbanas, para afianzar los sentidos de identidad y pertenencia, al tiempo que se mejora la calidad de vida de la población.

3.2.1. Alcances del Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos:

Con este Plan se avanzó en la definición técnica y jurídica de los PEMP, así como en la formulación de lineamientos para el manejo del espacio público, en la celebración de

convenios con las entidades territoriales para formular dichos PEMP y en la identificación y desarrollo de estudios de movilidad.

Desde el punto de vista urbano, la recuperación de los centros históricos contribuye a consolidar ciudades compactas, pues permite detener el círculo vicioso de deterioro y degradación de los sectores tradicionales, decadencia que genera migración de la población y presión inmobiliaria sobre tierras agrícolas, urbanizadas a un alto costo público y con una baja restitución en términos de calidad de vida. Por otra parte, deberán contribuir al logro del balance adecuado entre conservación y cambio, teniendo en cuenta que estos sectores son espacios vivos y escenarios de los procesos sociales, económicos, culturales y urbanos de ciudades en permanente transformación.

Los objetivos del Plan Nacional de Recuperación de los Centros Históricos se plantean en aras a lograr su transformación en lugares atractivos y competitivos para el turismo cultural, la vivienda y el emprendimiento, lo cual permitirá la conservación y revitalización del patrimonio desde una óptica de integración a las dinámicas de ciudad.

El objetivo principal del PNRCH será contribuir a la recuperación integral de los centros históricos declarados BIC del ámbito nacional, mediante:

1. El apoyo a los actores gubernamentales en la materialización de políticas orientadas a la revitalización de los centros históricos.
2. El apoyo a las entidades territoriales en la optimización de los recursos financieros para la recuperación de los centros histórico y la atracción de la inversión.

3. El apoyo a las entidades territoriales en los procesos de adaptación de la funcionalidad urbanística y de las condiciones arquitectónicas de los CH.

3.2.2. Recursos para la financiación de proyectos:

Los costos asociados a la recuperación de los centros históricos contrastan los recursos del gobierno nacional asignados al sector cultural, con los asignados por los municipios con centro histórico. Las ejecuciones del presupuesto de inversión en cultura que reportaron dichos municipios contenidos en el PNRCH, el 18% de estos recursos provinieron de las **transferencias del sistema general de participaciones de forzosa inversión**, mientras que el 82% corresponden a otras fuentes de financiación como IVA del 4% del servicio de telefonía móvil destinados a departamentos y al Distrito Capital, regalías, crédito externo e interno, cofinanciación nacional, recursos propios, entre otras (Conpes 3658, 2010).

El PNRCH le apuesta a definir las estrategias para estructurar y articular las acciones de los actores institucionales de los diferentes ámbitos gubernamentales que intervienen en la implementación de las políticas de recuperación de los centros históricos, con miras a aunar esfuerzos y sumar recursos.

Se ha evidenciado un escaso conocimiento de las administraciones municipales sobre los instrumentos de gestión del suelo que establece la Ley 388 de 1997, los cuales permiten a los municipios y distritos la consecución de recursos para la financiación de proyectos orientados a la recuperación del espacio público, a la rehabilitación y renovación urbana, así como a la financiación de proyectos urbanos e inmobiliarios.

La implementación de los PEMP en los centros históricos le corresponde a las autoridades distritales o municipales; y las autoridades departamentales y nacionales, podrán concurrir, mediante el aporte de recursos. Asimismo, la Ley 1185 de 2008 estableció, entre otros aspectos, que en materia de cultura, las entidades territoriales deben armonizar sus planes de desarrollo con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo, y asignar recursos para la conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural. En cumplimiento a lo anterior la administración municipal emprendió la formulación del PEMP para su centro histórico, en proceso de aprobación.

Respecto de los recursos generados por el incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil destinados a departamentos y al Distrito Capital, el 25% se utiliza para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, y también los programas relacionados con la preservación del patrimonio cultural. El Documento Conpes 3255 de 2003, establece que los departamentos y el Distrito Capital deberán propender por la revitalización y recuperación de los sectores históricos, de las zonas arqueológicas, de los parques y reservas naturales, de los poblados de interés patrimonial y de los bienes de interés cultural.

Para apoyar a los actores gubernamentales en la implementación de políticas públicas orientadas a la revitalización de los centros históricos, el Ministerio de Cultura propuso la siguiente proyección:

Tabla: N° 5

**PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS –
PNRCH- PROYECCIÓN DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE
MANEJO Y PPROTECCIÓN-PEMP**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ANTIOQUIA	Manizales										
	Medellín										
	Concepción										
	Jardín										
	Jerico										
	Rio Negro										
	Santa Fe de Antioquia										
ATLÁNTICO	Samaná										
	El Prado, Alto del Prado y Belalista										
BOGOTÁ	Bogotá D.C.										
BOLÍVAR	Cartagena										
	Montería										
BOYACÁ	Soat										
	Monguí										
	Tunja										
	Tunjaque										
	Villa de Leyva										
CALDIAS	Manizales										
	Salamina										
	Aguadas										
	Mamato										
CASANARE	Pore										
CAUCA	Popayán										
CESAR	Valledupar										
CÓRDOBA	Lorica										
CUNDINAMARCA	Tenjo										
	Quindío										
	Quindío										
MAGDALENA	Santa Marta										
	Ciénaga										
NARIÑO	Pasto										
NORTE SANTANDER	Pamplona										
	Villa del Rosario										
	El Carmen										
	Playa de Belem										
SANTANDER	Soat										
	Barichana										
	San Gil										
	Socorro										
TOLIMA	Armasia										
	Honda										
	Manizales										
	Buga										
VALLE DEL CAUCA	Calí										
	Cartago										
	Cerro										

CONVENCIONES	ETAPAS	E1	F-1A	Convenios con Min. Cultura
			F-1B	Pre-diagnósticos
			F-2A	Elaboración DTS
			F-2B	Adopción del plan
		E-2	F-1	Gestión y asignación de recursos
			F-2	Diseño de proyectos
			F-3	Ejecución proyectos

Fuente: Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos, PNRCH, 2007, p. 16

Según la tabla anterior y teniendo en cuenta las tres fases de los planes: Valoración, Diagnostico y Propuesta final o formulación, cada municipio deberá definir las acciones que se realizarán en el corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiamiento, las cuales serán parte de los planes de desarrollo de cada municipio o distrito en cada periodo de gobierno municipal.

Respecto al cronograma que se observa en la tabla, para el caso de Antioquia, en la práctica no se cumplió con los tiempos, ya que la fecha estipulada para la ejecución de los proyectos era el 2011; cuando realmente se asiste a la aprobación de los PEMP de Santa Fe de Antioquia y Rionegro en los años 2015-2016.

De acuerdo a la tabla N° 6, para el año 2011 Santa Fe de Antioquia y Rionegro tendrían que tener aprobado su Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico; en el marco del Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos, según el Convenio 1390 de 2005 que se realizó entre la Gobernación de Antioquia y el Ministerio de Cultura, con el fin de elaborar la primera fase del Plan Especial de Protección Patrimonial de siete (7) Centros Históricos de Antioquia, declarados Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional: Santa Fe de Antioquia, Abejorral, Concepción, Jardín, Marinilla, Rionegro y Jericó.

Específicamente Santa Fe de Antioquia y Rionegro se encuentra a 2016 en la segunda fase del Plan, que es la Formulación, para pasar posteriormente a ser aprobados por parte del Ministerio de Cultura. Ambas ciudades contaban hasta hace poco sólo con la fase de Diagnóstico donde se elaboró lo siguiente:

- Estudio histórico y valoración del bien cultural (Centro Histórico y su zona de influencia).
- Análisis y estudio del marco legal, institucional y financiero vigentes del área de estudio (Centro Histórico y su zona de influencia).
- Elaboración de pre diagnóstico: Delimitación de la zona de influencia del Centro Histórico y del área objeto de protección, valoración e identificación de inmuebles de valor cultural y análisis de la imagen urbana.

Hay otros municipios del departamento que a pesar de no estar declarados como centros históricos del ámbito nacional, elaboraron su PEMP, gracias al compromiso de la ciudadanía y de la voluntad política del sus alcaldes en el periodo 2011 -2015 por ejemplo, Sonsón. En el caso de Jericó, éste ya era un pueblo patrimonial, pero solo hasta el 10 de marzo de 2016 recibe la declaratoria por parte del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, encabezada por la Ministra de Cultura, Mariana Garcés Córdoba, como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional, así como aprobación a su Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP.

Las dinámicas para definir la relación entre lo técnico, lo político y la población, hace poco viables los PEMP y su intervención en el centro histórico, especialmente cuando la población permanece **observadora** al ver cómo se incumplen los plazos de unos y de otros.

Se encuentra que los centros históricos de ciudades intermedias, no cuentan con una administración propia, con una unidad de intervención que articule las diferentes dinámicas entre los actores patrimoniales ya que cada uno intenta establecer su propio modelo de gestión según su realidad.

De los 44 Centros Históricos declarados en Colombia como Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional, Rionegro se encuentra en un estado de transformación acelerada, que lo ha llevado a la pérdida de varios de sus inmuebles patrimoniales, al punto de contar en la actualidad sólo con algunos de ellos; lo cual ha afectado a varios sectores del centro histórico, donde se ha perdido la característica de conjunto urbano patrimonial. En el caso de Santa Fe, el estado de conservación y la característica del conjunto urbano patrimonial se conservan en la mayoría de los sectores del centro histórico.

3.3. ¿Por qué Santa Fe de Antioquia y Rionegro?

Según el objeto de estudio, asociado a las políticas públicas, el estudio de caso es una herramienta de investigación que permite analizar temas actuales, que representan algún tipo de problemática de la vida real, presentes en contextos singulares, en este caso, dos centros históricos, además este método de investigación permite diagnosticar y ofrecer posibles soluciones sin entrar en comparaciones reduccionistas. Algunos de los criterios de selección fueron:

1. Estar declarados como centros históricos de carácter nacional.
2. Ambas ciudades tienen acto oficial de fundación desde la época de la colonia.
3. Fueron en diferentes momentos históricos capitales del territorio que hoy conocemos como el departamento de Antioquia.

4. Fueron y son ciudades culturalmente diferentes, con modelos o perfiles económicos distintos que permiten analizar los fenómenos de transformación urbana, desde diferentes ángulos.
5. El desarrollo histórico en lo urbano-arquitectónico permite ver una serie de relaciones históricas, estilísticas, territoriales y culturales que le dieron importancia en diferentes momentos del acontecer nacional.

El centro histórico en ambas ciudades es un punto articulador de actividades económicas, culturales, sociales y comunitarias; conserva su actividad de centro vivo pero, como se mencionará más adelante, hay una creciente pérdida de patrimonio arquitectónico de diferentes periodos.

Ambos centros históricos constituyen el principal espacio público de la ciudad dado su significado histórico, simbólico y cultural. Ubicados en la principal centralidad urbana, es el paso obligado de los ciudadanos que allí realizan actividades económicas, administrativas o culturales; es un espacio para la construcción de identidad, memoria e historia, por lo cual es un lugar privilegiado de la ciudad, de hecho es su principal espacio público³⁴.

Santa Fe de Antioquia tiene un fuerte significado para los antioqueños por ser la primera ciudad fundada en la colonia y la primera capital del departamento, sobre ella los miembros del Centro de Historia de Santa Fe de Antioquia, se refirieron con las siguientes palabras:

³⁴ Teniendo en cuenta, que es el principal espacio público de la ciudad, se considera como un lugar de todos los ciudadanos, pues otorga sentido de identidad colectiva a la población. Su condición pública trasciende el tiempo y el espacio, dada la posibilidad de transferirlo a nuevas generaciones. Es el principal lugar para el encuentro, la socialización, la expresión cívica y colectiva de la ciudadanía.

... aquí se fundó el primer hogar antioqueño; aquí se levantó el primer templo y el primer altar para adorar al Dios verdadero; aquí surgió por primera vez la vida parroquial a la sombra del primer campanario; aquí se estableció el primer núcleo social; aquí se formó la primera célula de este hoy grande y glorioso organismo que llamamos con orgullo el Departamento de Antioquia... (Alcaldía de Santa Fe de Antioquia, 2015)

Mientras que el Centro Histórico de Rionegro, con un alto valor histórico asociado a la época de la Independencia, rivalizó con Santafé de Antioquia por ser la capital del departamento, hasta que la ciudad de Medellín se impuso ante ambas. Posee el centro histórico que ha sufrido mayor proceso de transformación, con respecto a los 44 con que cuenta el país. Además es el único municipio de Antioquia con centro histórico y POT (categoría con mayor exigencia según la Ley y su Decreto en cuanto a la articulación de estos temas, los 6 restantes se relacionan con EOT). El POT vigente de Rionegro fue aprobado por el Acuerdo Municipal 56 de 2011, y en relación con el patrimonio cultural contiene aspectos tales como la delimitación del sector con tratamiento de conservación que incluye el Centro Histórico y su Zona de Influencia, así como el listado de inmuebles individuales declarados BIC.

3.4. Acerca de los centros históricos, Santa Fe de Antioquia y Rionegro.

La conformación de las ciudades patrimoniales en Colombia se inicia con determinantes históricos dados por las primeras fundaciones de la Conquista, relacionados preferentemente con los asentamientos que poseía la población indígena, para facilitar su control y evangelización.

Estas ciudades, algunas coloniales y otras de periodos posteriores o republicanos se caracterizaron por ser centros administrativos, económicos, y políticos, división que aún prevalece, pero los procesos de desarrollo no han sido uniformes. Por esta razón en Colombia se tiende a clasificar las ciudades de acuerdo con sus dinámicas, ciudades grandes como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali; y ciudades intermedias como nuestro caso de estudio, Santa Fe de Antioquia y Rionegro.

Las ciudades intermedias se caracterizan por ser ciudades que se encuentran en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes (Conpes 3819, 2014), ser capitales de departamento o incluso por el hecho de haber sido centros administrativos y políticos de gran importancia en la época de la Colonia.

El crecimiento de estas ciudades se ha visto influenciado, más que por su población, por su ubicación estratégica, las ciudades intermedias objeto de análisis en este trabajo, Santa Fe de Antioquia y Rionegro, fueron ciudades importantes en la época de la Colonia, pero que por diversos factores que se mencionarán más adelante han tenido procesos de desarrollo desiguales y la conservación de sus centros históricos se ha visto afectada por la evolución o involución de sus reglamentaciones.

La vocación de cada una de estas ciudades ha generado una apropiación diferente de su patrimonio cultural y arquitectónico. Por esta razón este trabajo no redujo el análisis a la variable hegemónica conservacionista del centro histórico, desde el momento en que estas ciudades son declaradas Monumento Nacional en 1959 y 1963 respectivamente; sino que abordará sus especificidades históricas, económicas y socioculturales.

Tabla N° 6

ACTOS ADMINISTRATIVOS DE DECLARATORIA Y RATIFICACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS SANTA FE DE ANTIOQUIA Y RIONEGRO.					
MUNICIPIO	FECHA	ACTO ADMINISTRATIVO	ENTE QUE EXPIDE	DELIMITACIÓN DEL PERIMETRO Y/O DEFINICIÓN CARTOGRAFICA	ASPECTO QUE RESUELVE
SANTA FE DE ANTIOQUIA	30 DE DICIEMBRE DE 1959	LEY 163	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	SIN DEFINICIÓN	DECLARA MONUMENTOS NACIONALES A UN CONJUNTO DE EDIFICIOS Y A SECTORES ANTIGUOS DE ALGUNAS CIUDADES DE COLOMBIA
	30 DE DICIEMBRE DE 1960	LEY 150	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	DEFINICIÓN ESCRITA DEL PERIMETRO HISTÓRICO. SIN REFERENCIA CARTOGRÁFICA	DECLARA MONUMENTO NACIONAL EL CENTRO HISTÓRICO DE SANTA FE DE ANTIOQUIA.
RIONEGRO	12 DE FEBRERO DE 1963	DECRETO N° 264	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	SIN DEFINICIÓN	DECLARA MONUMENTO NACIONAL EL SECTOR ANTIGUO DE RIONEGRO

Fuente: Elaboración propia.

El urbanismo está desempeñando actualmente un rol en la política pública como tema de la agenda pública nacional y local, por ello es necesario conocer cómo se están articulando instrumentos para la protección integral³⁵ de los centros históricos.

³⁵ Para efectos de este estudio, los términos **protección integral** hacen referencia a la articulación del centro histórico con la totalidad de la ciudad, tanto en términos de movilidad, conectividad, accesibilidad e identidad y a través de la implementación y evaluación de políticas públicas urbanas de largo plazo y con existencia de disposiciones presupuestales para llevarlas a cabo y de manera continua.

Siguiendo algunos conceptos del arquitecto Francisco Covarrubias Gaitán en su artículo *Los centros históricos y la ciudad actual: instrumentos de ordenamiento, conservación, revitalización y uso*

Conservar con vida los centros históricos y prever su futuro es nuestra obligación; hay que habitarlos y disfrutarlos, impulsar la vivienda y las actividades compatibles, culturales y de servicios que los mantengan en valor: como un sustento y no un riesgo, ya que el patrimonio puede ser afectado por ignorancia, indolencia, especulación o el progreso mal entendido (Centro Cultural de España en México, 2008, p. 29).

Junto con el desarrollo de la Ley 388 de 1997 Ley de Ordenamiento Territorial, se promulgó la Ley General de Cultura Ley 397 de 1997, donde los centros históricos objeto de este estudio, pasaron de ser considerados Monumentos Nacionales a Bienes de Interés Cultural - BIC³⁶ y adyacente a ello se dispusieron nuevos instrumentos para su gestión, el principal, el Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP³⁷- Reglamentados por la Ley 1185 de 2008, el Decreto 763 de 2009 y la Resolución 0983 de 2010.

En Colombia, el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Patrimonio, viene aplicando el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos³⁸ – PNRCH –, como respuesta a la necesidad de recuperar, conservar y actualizar las funciones de los centros históricos de las ciudades con una visión de futuro, donde los cascos urbanos fundacionales

³⁶ Recordemos que un BIC, bien de interés cultural es una categoría establecida por la Ley para identificar los bienes del patrimonio cultural, sean muebles o inmuebles, que por su valor excepcional requieren de un tratamiento especial y por tanto están sujetos a régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo (Ley 1185 de 2008)

³⁷ Los PEMP son un instrumento de gestión para el Patrimonio Cultural de la Nación que establecen las actuaciones necesarias que tienen como objetivo garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los Bienes de Interés Cultural o de los bienes que pretendan declararse como tal.

³⁸El PNRCH busca un mejoramiento en la calidad del espacio público, la recuperación digna del uso de vivienda para sus habitantes, y propiciar además un progreso social y económico articulado con el turismo cultural en beneficio de los habitantes.

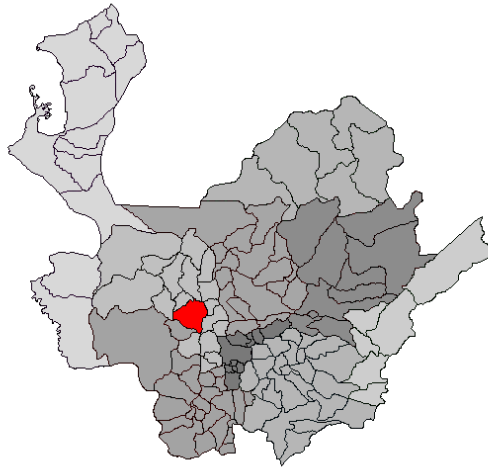
se transformen en áreas verdaderamente activas de la ciudad, donde se promueve el desarrollo de una manera sostenible desde la preservación de las estructuras existentes, complementándolas con nuevas acciones al interior de sus territorios.(Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos, PNRCH, 2007, p. 3).

Para fortalecer la apropiación social de los centros históricos a través de programas y proyectos dirigidos a moradores tradicionales y a la población en general, el PEMP puede utilizar la metodología comunitaria participativa para la identificación de problemáticas, estableciendo: situación actual, situación deseada, posibles soluciones, indicadores o evaluadores y finalmente productos alcanzados luego del desarrollo del proyecto.

La implementación de la estrategia Vigías del Patrimonio en ciudades con centro histórico, permite el encuentro entre el Estado y las comunidades para la construcción de una visión incluyente del patrimonio cultural, en la cual la participación ciudadana se encamine hacia la apropiación social del patrimonio. Los vigías del patrimonio son personas que voluntariamente se convierten en multiplicadores y líderes en la preservación de los valores culturales de sus municipios. El Programa surge en el Ministerio de Cultura en 1999 y la Gobernación de Antioquia comienza a replicarlo a partir del 2004.

3.5. Origen de la ciudad de Santa Fe de Antioquia y su desarrollo urbano

Mapa N° 1



Localización de La ciudad de Santa Fe de Antioquia en el Departamento.

Fuente: <http://nubr.co/dfkGzL>

La ciudad de Antioquia fue fundada el 4 de diciembre de 1541 por el Mariscal Jorge Robledo, en el valle de Ebéjico, cerca del actual municipio de Peque. Debido a las hostilidades de los indígenas Nores y Noriscos, fue trasladada a la provincia de Nore, cerca de Frontino, el 7 de septiembre de 1542. Dos años después en 1544 recibe el título de ciudad y en 1545 el escudo de armas.

En 1546, Jorge Robledo funda la Villa de Santa Fe en el Valle del Tonusco, los habitantes de la ciudad de Antioquia debido a las frecuentes incursiones de los aborígenes terminan trasladándose a la Villa de Santa Fe y desde finales del siglo XVI comenzó a llamarse Santa Fe de Antioquia.

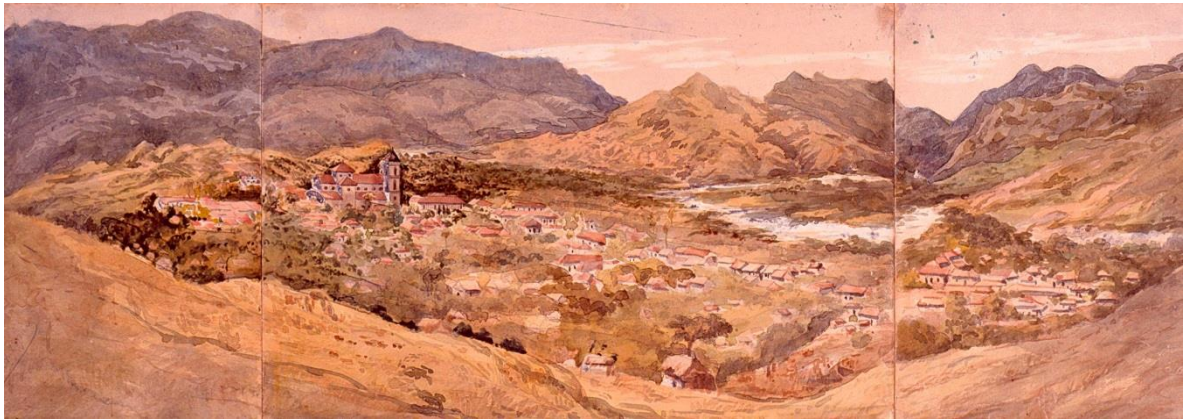
El 30 de octubre de 1584, el Rey de España Don Felipe II, por real cedula instituyó la Villa de Santa Fe de Antioquia en capital de la provincia de Antioquia, título que conservó hasta 1826.³⁹

La ciudad ha tenido distintos apelativos como: “Cuna de la Raza”, “Perla de Robledo” y “Ciudad Madre”. La cabecera municipal se encuentra a 550 metros sobre el nivel del mar con una temperatura promedio de 28°C y clima cálido.

El Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia, tuvo una conformación urbana de acuerdo con lo establecido en las ordenanzas de Fernando II, que responde al diseño urbano tradicional en damero, legado a América por la corona española, de traza regular hasta donde la topografía lo permitió. Su fundación se definió a partir de la plaza mayor y la repartición de los solares de acuerdo con las jerarquías, religiosas, de gobierno y personajes destacados. Este modelo se caracteriza por agrupar los poderes en un espacio; donde la imagen predominante es la plaza rodeada de la cuadrícula de las representaciones de poder: El poder religioso en la Iglesia, el poder político local en el Ayuntamiento (alcaldía), el poder armado en la policía y, finalmente, el poder económico en los comerciantes y el mercado.

De 1575 a 1620 Santa Fe de Antioquia se encontraba en pleno auge de la actividad minera, lo que generó que numerosos comerciantes empezaran a comprar predios urbanos en la ciudad, los cuales estaban localizados en alrededores de la plaza principal.

³⁹ Síntesis realizada en base a la página web oficial del municipio de Santa Fe de Antioquia: www.santafedeantioquia.net/historia, consultada el 15 de mayo de 2015.



*Fotografía N° 1. Henry Price.⁴⁰ "Vista de Santa Fe de Antioquia. 1852. Comisión Corográfica.
Técnica: acuarela. Dimensiones: 17,4 x 47,6 cm Museo de Arte Banco de la República.
Fuente: <http://nubr.co/zPp0Ja>*

Santa Fe en sus inicios tuvo una característica especial de pueblo de indios calles estrechas, casas de tapia y techo de paja, debido a su localización y especialmente a su actividad económica predominante, la minería. Del mismo modo la construcción de la plaza principal, como también de los edificios principales, estaban ceñidos a las directrices de las leyes de indias.



*Fotografía N° 2 Casa con techo de paja
Fuente: <http://nubr.co/kE8oq4>*

⁴⁰ Músico y acuarelista inglés, casado con colombiana. Participó en la Tercera Fase de la Comisión Corográfica (1850-1859), dirigida por Agustín Codazzi.

La extensión de la trama urbana conformada por 15 manzanas, las que actualmente conforman el área afectada como centro histórico, se incluyen en el desarrollo urbano desde la colonia, los costados de manzanas que conforman las calles La Mocha y La Amargura, que por las condiciones topográficas limitaron su desarrollo y trazado regular, en estos costados aún se conservan, aunque drásticamente transformadas en su distribución espacial interior, las casas que conforman el costado suroeste de la plaza fundacional y que fueron El Palacio de los Gobernadores, la Casa de Fundición y completando el costado, una casa de habitación al parecer de un comerciante destacado de la época. Igual sucede en el costado Noreste a una cuadra de la plaza principal, los costados de manzana que conforman la calle de la amargura en los cuales se localizan inmuebles como la Iglesia de Santa Bárbara, el Colegio de los Jesuitas, y varias casas de habitación, cuya estructura, materiales, volumetría e implantación permiten la lectura de sus valores patrimoniales (Consorcio Santa Fe, 2012, p. 36).

En 1895 se construye el Puente de Occidente por el Ingeniero José María Villa, declarado Monumento Nacional el 26 de noviembre de 1978. Es un puente colgante sobre el río Cauca y comunica a Santa Fe de Antioquia con Liborina.

La Vía a la Mar, construida en 1956 se tornó en un importante eje económico de la subregión, y le permitió a Santa Fe de Antioquia una mejor comunicación con Medellín y el Urabá Antioqueño.

La construcción del puente de concreto en la década de 1950 sobre el Río Cauca en el sitio del Paso Real, hizo perder vigencia al antiguo Puente de Occidente, e incidió en el tráfico

vehicular que estaba atravesando el Centro Histórico; por tal motivo se construyó la variante por el Llano de Bolívar que canalizó el flujo vehicular y contribuyó a la protección patrimonial pero insidió en la separación entre el Centro Histórico y el Llano de Bolívar, sector donde se ha llevado a cabo la expansión urbana de las últimas décadas y donde se presta parte importante de los servicios a los residentes permanentes, puesto que muchas actividades del Centro Histórico están orientadas especialmente a los turistas. Los terrenos al sur del Centro Histórico sobre la vía al Paso Real y sobre la vía que comunica con Bolombolo están prácticamente consolidados como parcelaciones de recreo, las cuales también se encuentran en las inmediaciones de la vía que conduce al Puente de Occidente.



Fotografía N° 3 Calle La Amargura



Fotografía N° 4 Calle del Medio



Fotografía N° 5 Calle La Mocha
Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto. 2015

Demográficamente Santa Fe de Antioquia, que escasamente consiguió aumentar su población en 4.000 habitantes en el transcurso de un siglo, ya que de los 8.637 habitantes que tenía en 1851 solo paso a 12.185 en 1951. Datos que señalan cómo el crecimiento demográfico de esta ciudad ha sido más intenso en los últimos treinta años que en el transcurso de un siglo, y derivado más a partir de sus relaciones con el área metropolitana que de dinámicas endógenas.

La apertura del Túnel de Occidente⁴¹ ha permitido que lleguen cientos de turistas cada fin de semana, estimulando la vocación de la localidad como sitio de interés turístico, además de haber incrementado el comercio inmobiliario.



Fotografía N° 6 Túnel de Occidente Fernando Gómez Martínez.

Fuente: <http://nubr.co/niwotC>

Según el PEMP 2012 entre los años 2005 y 2010, se realizaron las mayores intervenciones en los inmuebles localizados en el Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia, sin aplicación de las normas de intervención del patrimonio establecidas y aprobadas a nivel nacional y

⁴¹El Túnel de Occidente o Túnel Fernando Gómez Martínez, reduce el trayecto entre la ciudad de Medellín y Santa Fe de Antioquia, es el más largo y moderno de Latinoamérica y se inauguró en el año 2006.

local; en él se ha permitido que se adelanten construcciones sin el lleno de los requisitos legales, atentando contra la conservación del mismo, intervenciones que han llevado al detrimento de los valores patrimoniales que la elevaron a Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional (antes Monumento Nacional) (Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Area de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, p. 45).

El Centro Histórico del municipio de Santa Fe de Antioquia presenta una morfología diversa en su estructura urbana, y una variada expresión en sus manifestaciones arquitectónicas tanto de la colonia como de épocas más recientes. Los aleros, con sus canecillos desde modestos hasta los más elaborados, alternando con balcones y portadas, son elementos que forman parte importante en el perfil urbano. Su estructura urbana se desarrolla de manera lineal en sentido noreste-suroeste y sus calles son empedradas en un alto porcentaje con algunos tramos en concreto. (PEMP, Santa Fe de Antioquia, Primera Fase, 2008, p. 52).

Ventanas y puertas adornadas con calados, amplios patios con jardines interiores de inigualable belleza ambiental y los demás componentes de las casas con detalles arquitectónicos muy diversos, dependiendo de la jerarquía de los edificios, lo que permite una lectura de quienes fueron o han sido sus moradores tanto a nivel social como económico.



Fotografía N° 7 Costado lateral del parque principal Simón Bolívar de Santa Fe de Antioquia.
 Fuente: Fotografía de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2009

El marco de la plaza aún muestra los vestigios de su estructura inicial y aunque los colores de sus fachadas han cambiado y los toldos de vendedores ambulantes ocupan parte del espacio público, la plaza conserva un alto porcentaje de su estructura y su morfología inicial.

Es lamentable sin embargo, la drástica intervención del edificio anexo a la catedral que hace esquina en la calle 10 con carrera 9 del cual no solo desconoce su historia y origen, sino sobre la cual han surgido muchas voces de malestar dentro de la misma población. Porque originalmente era una edificación de un solo nivel de tapia pisada con cubierta de teja de barro y se le adicionó un segundo nivel en ladrillo revocado, modificando la altura y por consiguiente la gráfica urbana que en este costado tradicionalmente fue de un solo nivel. Adicionalmente el interior se modificó subdividiéndolo para sacar mayor provecho del uso

comercial con más espacios que proporcionaran mayor número de locales comerciales, aunque se conservó la tipología de patio central. Por insistencia de la Arquidiócesis de Santa Fe de Antioquia el proyecto de intervención obtuvo autorización del Ministerio de Cultura.



Fotografía N° 8 Catedral Basílica de la Inmaculada Concepción de Santa Fe de Antioquia y Casa de la Contaduría.
Fuente: Castrillón Valencia, T. (1979). Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.



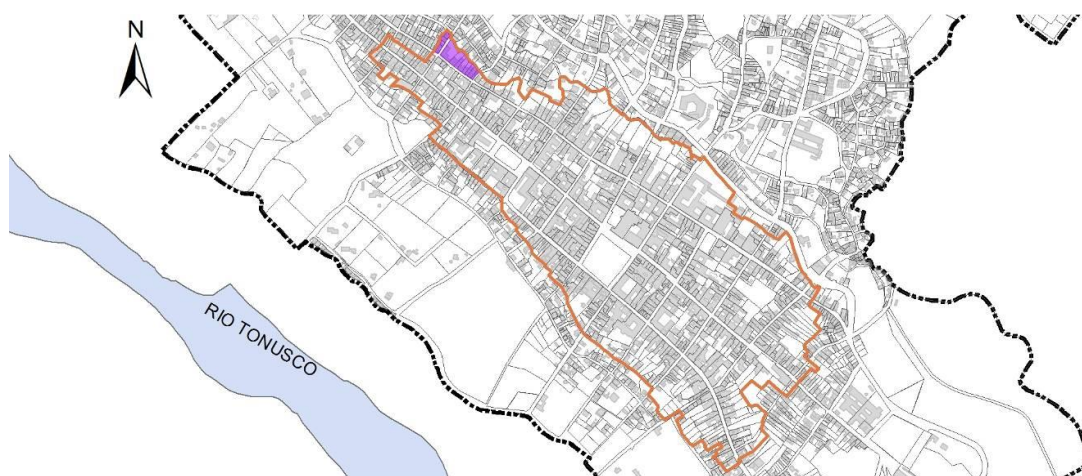
Fotografía N° 9 Catedral Basílica de la Inmaculada Concepción de Santa Fe de Antioquia y Casa de la Contaduría.
Fuente: Fotografía de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

3.5.1. Reglamentación del centro histórico

El Congreso de la República declaró Monumento Nacional a los sectores antiguos de varias ciudades de Colombia, entre ellas se incluyó Santa Fe de Antioquia; mediante la Ley 163/59 Declaratoria de Patrimonio. A través de esta Ley, se delimitó al perímetro que tenía la población de Santa Fe de Antioquia en los siglos XVI, XVII y XVIII.

El Congreso de la República declaró mediante la Ley 150/60 la Ciudad de Santa Fe de Antioquia como Monumento Nacional; esta ley, no solo hace la declaratoria, sino que establece el perímetro del Centro Histórico en forma clara, dicta disposiciones para su protección y establece las primeras sanciones por infracción a las normas. Para esa época el Centro Histórico contaba con 8 Iglesias y una buena cantidad de casas de los siglos XVI, XVII y XVIII.

Mapa: N° 2



Delimitación del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia.
Fuente: PEMP de Santa Fe de Antioquia, Primera Fase, 2008, p. 61.

De haberse dado una adecuada interpretación y aplicación a la normatividad de orden nacional, se hubiera evitado el deterioro que hoy se observa en el Centro Histórico. En la

delimitación propuesta para el área afectada, se hace énfasis en incluir el inmueble y la totalidad del predio, basados en lo señalado en la Ley 150 de 1960 cuando indica en el Artículo. 3. “...se comprende en este perímetro ambos lados de las calles y carreras nombradas...”, erróneamente el común de los propietarios de los inmuebles considera que conservando la fachada se está conservando el Centro Histórico, por lo que reforman los interiores de sus casas perdiéndose con esto parte del valor arquitectónico de las mismas.

En 1993 el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, el Municipio de Santa Fe de Antioquia y COLCULTURA adelantaron la Reglamentación del Centro Histórico como parte del Plan de Desarrollo Municipal. El Consejo de Monumentos Nacionales aprobó dicha reglamentación mediante **Resolución 021 de 1995** y a través de acuerdo municipal fue adoptada la medida. De igual manera la ciudadanía ha aprovechado la no aplicación de las normas contenidas en este acuerdo, vigente a la fecha y han efectuado innumerables intervenciones y modificaciones a los inmuebles sin tener en cuenta los valores patrimoniales de estos, afectando en la morfología no solo de los inmuebles sino del Centro Histórico. Un ejemplo de ello se observa en la adecuación de espacios para el uso de garajes en las viviendas y también en el casos de proyectos que incluyen balcones, la norma dice que estos nunca podrán sobresalir del nivel de la fachada de la construcción colindante. Requiriendo en ambos casos concepto previo de la Secretaría de Planeación de acuerdo a lo estipulado en el E.O.T.

La Gobernación de Antioquia mediante la Secretaría de Educación para la Cultura y la Universidad de Antioquia, formularon el Plan Departamental de Cultura, Antioquia en sus

diversas voces 2006-2020⁴² y en él un capítulo específico sobre Patrimonio Cultural que establece cuatro componentes de actuación para los Centros históricos entre los cuales se cuentan:

1. Intervenciones en el que se ejecutan restauraciones de bienes inmueble con el denominado “Plan 40” (cuarenta obras), que se desarrolló por regiones y específicamente para el municipio de Santa Fe de Antioquia, la restauración de la basílica de la Inmaculada Concepción, el templo de Nuestra Señora de Chiquinquirá y el templo de Mi Padre Jesús⁴³.

2. Divulgación, protección y fomento: se contemplan dos proyectos: campaña de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial (difusión) y los Planes Especiales de Manejo y Protección para los siete centros históricos del departamento de Antioquia, entre los que se cuenta Santa Fe de Antioquia, actualmente en fase de aprobación por parte del Ministerio de Cultura.

3. Participación ciudadana con los programas de “Vigías del Patrimonio” (para generar proyectos de promoción y apropiación social del patrimonio y “Diplomado de patrimonio cultural: una caja de herramientas para construir cultura ciudadanía” (formación de la ciudadanía sobre el patrimonio cultural), ambos desarrollados en Santa Fe de Antioquia.

⁴² “Antioquia en sus diversas voces 2006-2020”, es el documento oficial que orienta en la actualidad el deber ser y las acciones que en materia cultural cristalizan, una política cultural de largo aliento para el departamento.

⁴³ Esta inversión fue puntual para edificios de carácter patrimonial, BIC del grupo arquitectónico, todos ubicados al interior del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia.

4. Acompañamiento a las “Escuelas Taller de Restauración”, Por medio de este programa, el Ministerio de Cultura respalda proyectos de emprendimiento cultural relacionado con el patrimonio cultural, entendido como herramienta y motor de desarrollo comunitario, y contribuye a la formación de emprendedores en industrias culturales que, gracias a una red de apoyo, pueden encontrar fuentes de financiación y de promoción de propuestas.

En los últimos años la Gobernación de Antioquia, ha sustentado el acompañamiento a las políticas culturales de carácter municipal, centro histórico, en la convocatoria a estímulos con recursos provenientes del IVA a la telefonía móvil celular, pero no ha inyectado recursos ordinarios en la protección del centro histórico de Santa Fe de Antioquia. Para la realización y formulación de la segunda fase de PEMP, invirtió 520.000.000 millones.

La elaboración y puesta en marcha del PEMP para el Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia implica la generación en el municipio de nuevas realidades asociadas a la valoración y protección del patrimonio cultural, la arquitectura, el medio ambiente, la actividad económica y el turismo, entre otras; el PEMP se formula con el fin de conservar valores, mitigar los riesgos y aprovechar las potencialidades del Centro Histórico. Ello requiere que la Administración Municipal responda de tal forma que aproveche las oportunidades de crecimiento que se generen, actúe eficazmente en la protección y promoción del patrimonio y que se den nuevos y mejores espacios de convivencia. Una adecuada dinámica administrativa, social, económica y comercial contribuye a incrementar las finanzas municipales y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Para dar alcance a esta propuesta, se requiere el fortalecimiento institucional especialmente en aspectos como la revisión y aprobación del EOT, la incorporación del PEMP al EOT y el fortalecimiento de las entidades con la creación de un ente gestor del centro histórico, el fortalecimiento de la Secretaría de Planeación Municipal y de la Secretaría de Educación y permitiendo la creación de la Secretaría de Turismo⁴⁴ y Cultura en Santa Fe de Antioquia.

La Secretaría de Planeación, ente encargado de vigilar y otorgar los permisos y/o licencias para las intervenciones dentro del centro histórico no cuenta con el personal suficiente para responsabilizarse por la salvaguardia de un centro histórico de características tan importantes como este, notándose el desconocimiento y olvido de la aplicación de la Resolución 021/95, por la cual se reglamentan las intervenciones en dicho centro histórico.

Ejemplo de la situación planteada se puede observar en el Decreto 126 de noviembre 9 de 2011, por medio del cual se establece la suspensión de expedición de licencias de construcción en el centro histórico y el Concejo Municipal expide el **Acuerdo N°. 016 del 19 de noviembre de 2011**, *“Por medio del cual se congela temporalmente la emisión de licencias para la construcción o remodelación de inmuebles en el área declarada monumento nacional”*. Pero al año siguiente es derogado por el **Acuerdo N° 003 del 22 de febrero de 2012** y comienzan de nuevo las intervenciones.

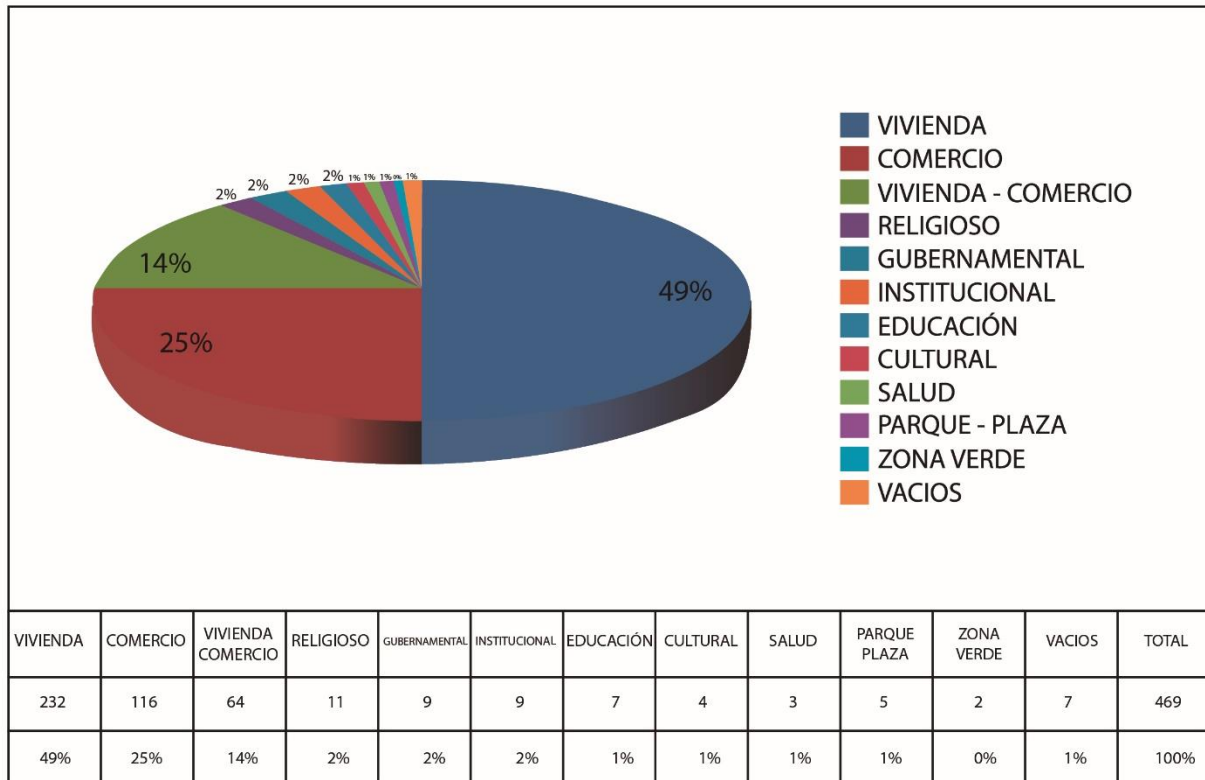
⁴⁴ En Colombia el turismo está reglamentado por la Ley 300 de 1996 o Ley General de Turismo. Actualizada por la Ley 1101 de 2006. Nueva Ley de Turismo.

Usos del suelo en el Centro Históricos de Santa Fe de Antioquia

Gráfico N° 4

Fuente: Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, p 66.

Para el caso de Santa Fe de Antioquia se observa que el uso destinado a vivienda es



generalizado en el centro histórico, (49%) con una marcada tendencia a localizarse hacia los bordes en especial en los costados noroeste y sureste. El uso mixto de vivienda/comercio se concentra en las manzanas aledañas a la plaza principal especialmente sobre la calle del Medio, un uso comercial especialmente en las manzanas que conforman la plaza principal con establecimientos de comercio, bares, restaurantes y hoteles; finalmente un uso Institucional de carácter religioso, gubernamental y educativo. Estos sitios se constituyen en lugares de interés para la realización de actividades culturales y religiosas.

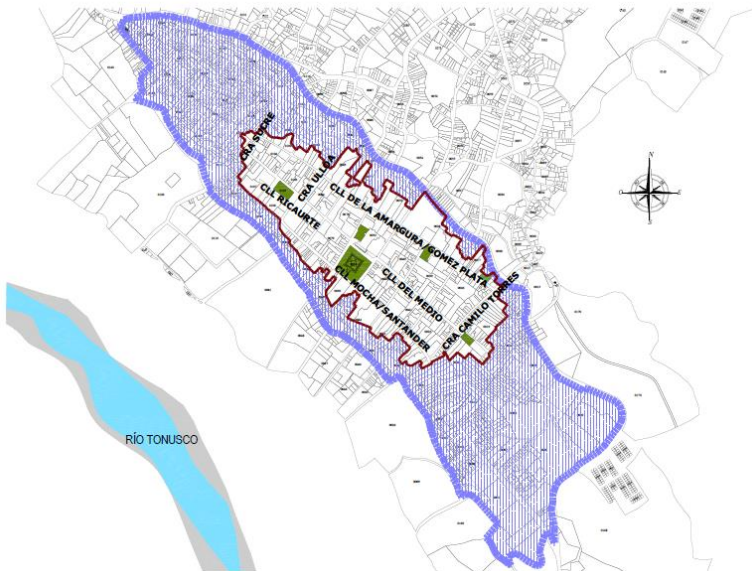
Su vocación por excelencia, turística, es un motor de desarrollo que impulsa la oferta inmobiliaria, el uso del espacio público, la demanda de servicios y el comercio complementario, pero el municipio no estaba suficientemente preparado para la llegada del turismo, el cual cambió rápidamente los usos del suelo, pasando de producciones agrícolas hacia un uso lúdico. Aunque ello representa un ingreso económico importante, afectó de manera negativa la estructura social y patrimonial del Centro Histórico.

Siguiendo las líneas del Plan Sectorial de Desarrollo Cultural de Santa Fe de Antioquia 2002- 2012, recomienda:

Establecer criterios y pautas orientando obras de las transformaciones y procedimientos operativos para controlar todas las intervenciones en el centro histórico. Los propietarios de los inmuebles localizados en el sector histórico tienen la obligación de mantenerlos y conservarlos, y el derecho a intervenirlos de acuerdo a sus necesidades, acatando las disposiciones establecidas en la reglamentación de centro histórico.

Para contrarrestar esta situación que pone en riesgo los valores patrimoniales del centro histórico, se debe implementar una nueva acción que supone una labor pedagógica para toda la comunidad, incluyendo las autoridades públicas, los medios publicitarios y académicos.

Mapa: N° 3



Delimitación del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su área de influencia al 2012
Fuente: Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de
Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, p 57.

3.5.2. Problemática urbanística del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia

En el caso de Santa Fe de Antioquia, ante la falta de control de la administración municipal y la apatía de algunos propietarios para cumplir las normas, principalmente aquellas establecidas en la Ley 1185 de 2008, se ha afectado considerablemente en las últimas décadas la estética del centro histórico, por reformas en fachadas y al interior de las edificaciones, para lo cual, en forma casi secreta, realizan las obras sin la participación de profesionales que orienten el proceso y sigan los trámites establecidos en la legislación vigente para estos casos.

La migración de la población residente es uno de los problemas más significativos de los Centros Históricos por la pérdida de población nativa y la fluctuación de la población, que

generalmente crea falta de pertenencia por el patrimonio cultural o simplemente nuevas formas de significación del mismo. Lo anterior sucede por diversos motivos, entre otros, por la falta de oportunidades laborales y de capacitación, lo que ocasiona el traslado hacia otros sectores con mejores respuestas a sus necesidades, la política pública que se implemente a futuro en Santa Fe de Antioquia, tendrá que tener en cuenta esta situación para tomar medidas que favorezcan la creación de emprendimientos e industrias culturales para la población residente del centro histórico.

Otra de las grandes dificultades del Centro Histórico es el turismo no planificado, lo que va en detrimento de la calidad física y ambiental del sector, por cuanto influye negativamente en su desarrollo y en la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido es necesario incentivar la elaboración y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Turístico para la región del Occidente cercano (Corporación el Sol 2007), articulado al Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, en el cual se cuente con un programa de formación y difusión del patrimonio cultural, que forme a la población local y a los usuarios (turistas) en el conocimiento y respeto del patrimonio cultural. El municipio efectivamente ha avanzado en este punto en la formulación del PEMP - 2012, en él se promovieron una serie de proyectos turísticos para mejorar la situación, algunos de ellos son: Sensibilización y Cultura Turística, Fortalecimiento de Santa Fe de Antioquia como Destino Turístico Cultural, Recuperación del Teatro Bertha, Puntos de Información Turística - PIT, Señalización Turística, Circuito de Casas de Paja, Peaje Turístico y Servicios Complementarios en el Puente de Occidente, Ruta Religiosa, Histórica y Cultural, Rutas de Agroturismo. (Plan Especial de Protección del

Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, Matriz de proyectos, p. 267).

Y en PEMP, el numeral 10.6.2.2 Funciones Específicas se nombra:

Apoyar a la Secretaría de Planeación Municipal, a la Secretaría de Turismo y Cultura y a la Administración Municipal en general, en la presentación de propuestas y proyectos de beneficio económico y social para el Centro Histórico.

El turismo, es una forma de irrupción de lo global en lo local, que puede potenciar la cultura local o erosionarla, porque crea distorsiones en el mercado inmobiliario, en las identidades y tradiciones sociales, se trata en todo caso de superar esta orientación puramente económica, empresarial, privada, de consumo y pensar en una actividad económica que combine con lo cultural y social. (Carrión, 2001, s.p.)

La vocación turística, que adoptó la ciudad es un motor de desarrollo que genera un alto flujo de turistas e impulsa la oferta inmobiliaria, pero que a la vez propicia la expulsión de la población nativa del Centro Histórico por el aumento del valor comercial de los predios, el uso comercial de los inmuebles y lo difícil de conservar el bien en óptimas condiciones. Los espacios privados son los que han sufrido la mayor parte de las transformaciones, si bien no han desvirtuado de forma severa el carácter del Centro Histórico, si constituyen un llamado de atención frente a la necesidad de un control estricto que garantice el freno de la tendencia de nuevas intervenciones discordantes con el contexto del Centro Histórico que puedan constituirse en irreversibles y desencadenantes de un deterioro progresivo. Es de rescatar en

positivo la conservación en el trazado histórico de las calles y las carreras, protegidas más por la conciencia ciudadana que por la normatividad existente.

3.5.3. Apropiación cultural del espacio público en el Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia

Varios urbanistas colombianos, se han planteado algunas consideraciones frente al espacio público como escenario de representación para la ciudadanía. Entre estas se encuentran los planteamientos realizados por Fernando Viviescas en el escenario de los Documentos Barrio Taller, donde señala que es:

El ámbito de la expresión, de la confrontación y de la producción cultural - esto es, artística, científica, política- de los intereses y concepciones de la existencia tanto material como espiritual del hombre, que en la competencia de su exposición pública conformarían el magma desde el cual se constituye el basamento de la sociedad como conjunto (1997, p. 10).

Siguiendo la línea de Viviescas, los espacios públicos son ante todo escenarios dentro de los cuales actores anónimos ponen en escena episodios de vida urbana donde los actores son definidos por una época, un lugar, una condición económica, que interactúan entre sí, por ello es necesario no separar las manifestaciones culturales que hay al interior de los centros históricos y sus dinámicas.

La apropiación colectiva del patrimonio y la condición de ciudadanía que esta genera hace que los actores sientan propio el centro histórico y de esa apropiación devienen no solo los derechos sino también los deberes frente al mismo. La ciudadanía tiene como tal el derecho-

deber del goce, el disfrute y el mejoramiento del centro histórico, incluso se puede entender como una forma de reafirmación de la identidad y de la nacionalidad misma.

En el año 2010 se realizó el Inventario Turístico del Municipio, donde se identificaron los principales atractivos turísticos y se recomiendan las siguientes estrategias de gestión:

- Crear recorridos turísticos guiados especializados.
- Diseñar un plan de promoción de las capacidades artísticas de la comunidad, en especial para las artesanías, la filigrana y la joyería.
- Diseñar un plan de rescate y oferta de la gastronomía tradicional regional y local.

En el Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia se pueden identificar diversas manifestaciones culturales de carácter colectivo, llevadas a cabo al interior del Centro Histórico propuestas en la formulación del PEMP según el numeral 12. PROPUESTA DE MANEJO DE PROYECTOS TURÍSTICOS y específicamente en el numeral 12.5 que trata sobre el PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL (Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, pp. 258-279).

Se tienen como ejemplo la celebración de la Semana Santa la más antigua del departamento con más de 350 años de historia, se cuenta como una de las más tradicionales del país junto con la de Popayán y Mompox.



Fotografías N° 10 y 11 Viernes Santo y Celebración de la Semana Santa
 Fuente: <http://nubr.co/qHs8jn>

La arquitectura de sus iglesias y a sus calles empedradas permiten un tinte colonial único que transporta a los asistentes a esta época, desfilan las imágenes de arte religioso fabricadas siglos atrás y que aún se conservan en la catedral, en las diferentes parroquias del municipio y otras custodiadas por el Museo de Arte Religioso “Francisco Cristóbal Toro”.

El uso Institucional religioso conserva su localización cerca a la plaza principal y en la totalidad de las plazoletas se constituyen lugares de interés para la realización de actividades

culturales y religiosas; su significación religiosa los convierte en hitos urbanos con gran valor simbólico.



Fotografía N° 12 Fachada del Museo de Arte Religioso Francisco Cristóbal Toro.
Fuente: Fotografía de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

La Fiesta de los Diablitos que data de 1653 donde los esclavos se disfrazaban durante un día al año como sus amos, con largas capas, trajes coloridos y máscaras con rostros pulidos y de color rosado, danzaban y cantaban. Estas fiestas nacieron con el nombre de “fiestas de la caña”, principal producto agrícola del municipio de ese entonces. Luego de la abolición de la esclavitud a mediados del siglo XIX, la fiesta se trasladó a la zona urbana del municipio y adquiere el nombre de “Fiesta de los Diablitos” en referencia a las diabluras que son permitidas realizar en ellas. En la actualidad, los diablitos se celebra en diciembre del día 28

al 31. Por las calles van caravanas, al son de bundes y candangas, con motivo de la fiesta de los “Santos Inocentes”, incluyen misa en la Iglesia La Chínca y candangas⁴⁵ en las calles.

Además de las fiestas, los habitantes recuerdan algunos personajes que se tomaban las calles y las noches del Centro Histórico de Santa Fe, particularmente las de noviembre, son los llamados “animeros” quienes sacaban a pasear las Ánimas del Purgatorio:

A las doce de la noche empezaba el triste pedido: en cada esquina, en ese silencio sepulcral que nada turbaba, se oía de pronto el sonido de una campanita y una voz de ultratumba, que ponía los pelos de punta... *Un padrenuestro y un avemaría por las benditas almas del purgatorio... Dios le pague*” (Gómez Martínez, 1972, p. 20).



Fotografía N° 13 Serie Baile de las Candangas
Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015

En las últimas décadas la Gobernación de Antioquia, las diferentes administraciones municipales y algunas organizaciones sociales han desarrollado estrategias culturales para incentivar el turismo hacia este municipio, como el tradicional festival musical “Antioquia le canta a Colombia” que actualmente cuenta con más de 40 años de trayectoria; el Festival de música clásica y religiosa; el “Festival de Cine de Santa Fe de Antioquia”, que como estrategia cultural, ha generado un aumento del flujo de turistas nacionales e internacionales,

⁴⁵ Bailes populares tradicionales, al ritmo de la cultura negra.

cada año el festival propone una idea diferente de cine, el cual se proyecta en diferentes espacios públicos; las “Fiestas del Tamarindo”, elementos que hacen del Centro Histórico un espacio lleno de vitalidad, porque guarda un rico y diverso patrimonio que espera ser vitalizado y capitalizado por una sociedad con manifestaciones culturales únicas.

Recuperar significados, usos y representaciones de los centros históricos es una historia por hacer, una historia que permite conocer y comprender el valor intangible de este patrimonio tangible.

Las políticas de manejo del turismo deben incluir como primera medida la valoración de la comunidad, tanto empresarios como el Gobierno en ocasiones parecen olvidar que el motor que llama al turismo a un determinado sitio y que es el que origina el éxito de los proyectos turísticos es la esencia misma de las comunidades. La idea de muchos turistas al realizar un viaje es la de conocer el ambiente del lugar, las costumbres y la cultura de sus habitantes. La participación de la comunidad local en el sector turismo es clave, ya que genera oportunidades de trabajo y sin duda el turismo en la actualidad de Santa Fe de Antioquia es una de sus principales actividades económicas, la administración municipal lo sabe y por ello debe brindarle especial atención, mediante estrategias como el turismo sustentable, que plantea la adopción de una visión de la actividad turística a largo plazo, centrada en la preservación de aquellos elementos que han favorecido el nacimiento de su municipio como destino turístico. Aquí es clave la protección al medio ambiente guiado por la idea de hacer buen uso de los recursos renovables y no renovables.

Dentro de los aspectos negativos que se producen como consecuencia del turismo, la mayoría se presenta en el centro histórico, vinculados a mayores niveles de contaminación por basuras y ruido; mercantilización excesiva de toldos o puestos callejeros con ventas de productos tradicionales, sobrecarga turística en especial los fines de semana y las temporadas de vacaciones, aumento de los precios en bienes y servicios de consumo; así como especulación inmobiliaria.

Santa Fe de Antioquia hace parte de la Red de Pueblos Patrimonio de Colombia, impulsada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Fondo de Promoción Turística y el Ministerio de Cultura para municipios que poseen declaratoria como Bien de Interés Cultural a nivel nacional. Es una plataforma de gestión que busca potenciar el patrimonio cultural colombiano, material e inmaterial (Usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas transmitidas de generación en generación), para su valoración y proyección mediante el turismo. Para ampliar esta información se recomienda consultar el Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, p. 260.

3.5.4. Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia – amenazas y fortalezas



Fotografía: N° 14 Usos del espacio público
 Fuente: <http://nubr.co/Fndw3k>



Fotografía: N° 15 Usos del espacio público
 Fuente: <http://nubr.co/Fndw3k>

De acuerdo al PEMPCH de Santa Fe de Antioquia (2012) diferentes estrategias se han implementado a nivel local para salvaguardar el Centro Histórico.

El municipio de Santa Fe de Antioquia, implementó un Plan Sectorial de Desarrollo Cultural 2002-2012 con el objetivo general de elevar el nivel y calidad del Sector Cultural, al proteger y enriquecer el Patrimonio de la Subregión Occidental.

El proceso histórico evidencia la dinámica de transformación del Centro Histórico. Vemos como en los últimos 30 años son innumerables las intervenciones y los diferentes grados de alteración y modificación de las estructuras espaciales de los inmuebles y de los predios, que inciden actualmente en la lectura de los valores estéticos y formales que le hicieron merecedora de la declaratoria.

Por otra parte, su traza regular original, la altura de los edificios que guarda armonía por ser en un alto porcentaje de uno y dos pisos con perfil urbano homogéneo, entendida ésta como el medio natural donde se emplaza Santa Fe de Antioquia y el medio construido como el sistema de espacio público, donde calles y usos del suelo, se conservan en un nivel que es factible su recuperación, conservación y protección. (Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su Área de Influencia en el Municipio. Consorcio Santa Fe, 2012, Numeral 8. DETERMINANTES DE EDIFICABILIDAD p. 163).

Por lo anterior, la aprobación del PEMP, deberá fijar un conjunto de acciones que permitan difundir las características de los bienes inmuebles con el fin de generar apropiación sociocultural por parte de la ciudadanía y garantizar la conservación de los BIC a futuro, además, de establecer las medidas a corto, mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad del Centro Histórico.

Los pasos más importantes en la implementación de un PEMP Según el Ministerio de Cultura en su cartilla: “*Formulación e implementación de planes especiales de manejo y protección bienes inmuebles de interés cultural*” son:

- Integración al POT local, (En el caso de Santa Fe de Antioquia, sería al EOT) de tal manera que se articule al ordenamiento territorial del municipio o distrito y puedan definirse, dentro de ese marco, los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997, que viabilicen su ejecución.
- Integración al Plan de Desarrollo Municipal o Distrital, de tal forma que se garantice la articulación del PEMP y los proyectos que del mismo se deriven con las estrategias de desarrollo económico y social de la entidad territorial y el plan de inversiones de cada gobierno. Así cada nueva administración deberá acogerse a esta política que más que una decisión es un proceso.
- Definición de un plan de acción donde se defina la ejecución del PEMP por fases, en el corto, mediano y largo plazos, identificando objetivos, metas, productos y resultados esperados, así como las estrategias y las herramientas que se utilizarán para el logro de los mismos.
- Definición de un plan de inversiones que se ajuste a las fases e identifique costos, financiamientos, recuperación y reinversión del capital. (Mincultura 2011, p. 51)

3.5.5. Aplicabilidad de la política pública en Santa Fe de Antioquia

La mayoría de los planes de desarrollo municipales y de ordenamiento territorial reconocen el turismo como un renglón importante de la economía, no obstante para muchos de ellos el turismo no es una vocación sino la única opción después de la eliminación de otras actividades que atraviesan crisis estructurales como la agricultura o la minería. Para el caso del municipio de Santa fe de Antioquia la implantación del turismo encontró la oportunidad de desarrollo frente a un sector agrícola poco eficiente y de baja productividad. Esta situación

se agrava aún más cuando la estrategia turística no se plasma en los planes de ordenamiento territorial ni se concreta en la normativa del plan los instrumentos para lograr el modelo de desarrollo turístico, sino que se abandona al devenir del mercado.

La ley 163 de 1959 declaró Monumento Nacional al sector antiguo del municipio de Santa Fe de Antioquia y la Ley 150 de 1960 ratificó la declaratoria y definió el perímetro del Centro Histórico. La falta de aplicación e inoperancia de importantes instrumentos normativos y de planificación de la reglamentación del Centro Histórico aprobada mediante la Resolución 021 del año 1995 por el Consejo de Monumentos Nacionales y la poca aplicación por parte de la administración local, no han logrado transformaciones asertivas acorde con los valores intrínsecos del conjunto urbano del Centro Histórico. Debido a la poca aplicación de la reglamentación, se observa una cantidad no despreciable de intervenciones inadecuadas; por el afán de obtener el máximo aprovechamiento comercial y de servicios para suplir la demanda ocasionada por el turismo, especialmente con la adecuación de viviendas para hospedajes y parqueaderos, de lo cual se deduce la urgente necesidad de implementar mecanismos para su preservación como los establecidos en el PEMP, que se encuentra pendiente de aprobación por parte del Ministerio de Cultura.

Un análisis juicioso permitirá no sólo comprender las lógicas en las que se desenvuelve la formulación y ejecución de una política pública de ésta naturaleza, sino que generará elementos para nutrirla e incluso reformularla.

3.6. Origen de la ciudad de Rionegro y su desarrollo urbano

Mapa N° 4



Localización de La ciudad de Rionegro en el Departamento.

Fuente: <http://nubr.co/5oraL1>

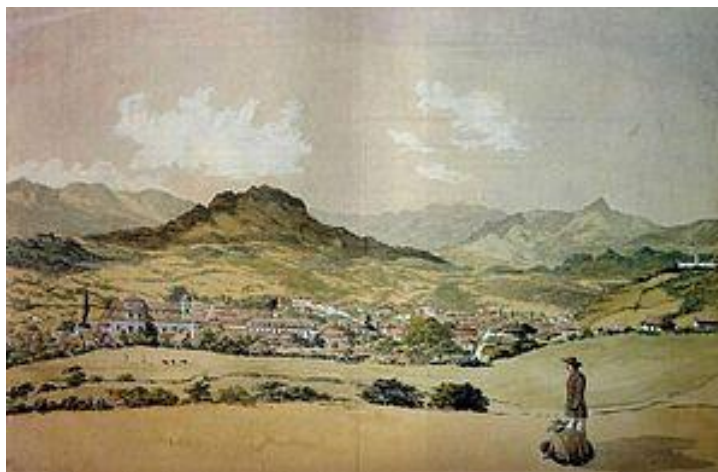
Su nombre oficial es "Santiago de Arma de Rionegro" fue el segundo municipio del departamento de Antioquia, en ser declarado Centro Histórico de la nación (Decreto 264/1963), considerado patrimonio por constituirse en un sector antiguo de especial interés por su vinculación con la lucha por la independencia en el período inicial de organización de la República, lo cual le atribuye valor histórico cultural. Rionegro fue un importante núcleo comercial y político, tanto durante el tiempo de la colonia, como en los primeros años de la independencia.

En 1783, Rionegro fue erigido a ciudad y en 1786 por la decadencia de la Ciudad Santiago de Arma, Rionegro pidió que se le trasladasen todos los poderes, títulos reales e insignias de la depuesta ciudad. Fue así como el virrey Antonio Caballero y Góngora (1782-1789) la nombró Ciudad de Santiago de Arma de Rionegro.

Aquello de que Rionegro no tuvo fundación parece confirmarlo el “desorden urbano” al momento de ser declarado ciudad en 1783. Efectivamente había varias casas de teja y tres iglesias, y dos de ellas, la de San Nicolás y la de Jesús Nazareno estaban en la plaza principal (Tobón, 2004, s.p.).

Después de la Guerra de Independencia los comerciantes antioqueños se enriquecieron exportando oro y trayendo, a veces de contrabando, herramientas para la minería, loza, telas, paños. El oro proporcionó autonomía, dinamismo comercial. En los valles altos del río Nare las mejores minas pertenecían a Rionegro y estaban situadas a lo largo de la orilla occidental del valle.

La progresiva tecnificación minera condujo a estabilizar los asentamientos y a configurar espacios y clases sociales. El comercio se concentraba en Rionegro y Medellín.



Fotografía N° 16 Vista de Rionegro en 1852. Acuarela hecha por Henry Price durante el viaje de la Comisión Corográfica de Codazzi.
Fuente: <http://nubr.co/y2xtFA>

Rionegro rivalizó entonces con Santa fe de Antioquia el título de capital del departamento, hasta que la ciudad de Medellín se impuso ante ambas.

El 8 de mayo de 1863 en la ciudad de Santiago de Arma de Rionegro se expidió una nueva constitución federal, también llamada constitución de Rionegro⁴⁶, después de la convención de los liberales reunidos en dicha ciudad, y tras de haber ganado la guerra civil de 1860-1862, dicha Constitución liberalizó la política socio-económica y cambio el nombre del país por los Estados Unidos de Colombia.

A raíz de los cien años de firmada esta Constitución y por sus características urbanas se declaró Monumento Nacional el Centro Histórico de Rionegro que respondió a un modelo de ciudad instaurado en el periodo republicano de la nación colombiana, los cuales comienzan a ser implementados a partir del proceso de independencia. Este modelo estuvo muy influenciado, en sus orígenes, por la implementación de formas federales en la organización política (1853-1886) y a razón de lo anterior, hubo una gran profundización de ciertas provincias como centros federales, en esos tiempos, desarticulando la lógica centralista con la intención de fortalecer dinámicas de nucleación regional a niveles políticos, sociales y productivos. Aunque más tarde, la Regeneración y la Constitución de 1886, significarían la instauración paulatina de un nuevo modelo de Ciudad orientado hacia el centralismo político. La ciudad en ese periodo adquirió un especial valor histórico para la nación.

⁴⁶La Constitución de 1863, tuvo un carácter liberal, laico y federal. Proclamó la libertad absoluta de palabra hablada o escrita, se declaró absoluta inviolabilidad de vida humana, quedó abolida por completo la pena de muerte, se dio libertad de cultos y enseñanza laica, entre otros. En esos años Rionegro era el reducto liberal del conservador Estado Soberano de Antioquia.



Fotografía N° 17 Parque Principal de Rionegro en 1920.
Fuente: Biblioteca Municipal “Baldomero Sanín Cano”

Rionegro presentó desde muy temprano del siglo XIX una vocación comercial y de desarrollo del capital hasta llegar actualmente a una tendencia la consolidación de bienes y servicios (Plan Sectorial de Cultura de Rionegro 2006, P. 61), lo cual ha afectado radicalmente la apropiación y valoración del patrimonio cultural debido a la pérdida de identidad cultural local.



Fotografías N° 18 Mosaico Casa de la Convención de Rionegro, actual sede del Museo de la convención, el archivo histórico y el SENA.
 Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto 2015

Entrando al siglo XX, en la década del sesenta, Rionegro fue punto de partida de nuevos capitales con la llegada de las industrias y todo el proceso socioeconómico del desarrollo y el crecimiento demográfico. La nueva infraestructura, el acceso a tierras más baratas y a mano de obra calificada por su tradición artesana, constituyeron a la ciudad en un lugar óptimo para la industria. Se comenzaron a implementar decisiones de carácter regional y nacional que tenían que ver con la relocalización de la industria de Medellín hacia Rionegro y con proyectos de infraestructura como las hidroeléctricas que aprovechan el potencial de la cuenca del Río Negro-Nare y la autopista Medellín-Bogotá cuya construcción se comenzó en la década de 1960 y finalizó en la década de 1980, la construcción del aeropuerto Internacional José María Córdoba y finalmente la creación de la "Zona Franca Permanente

Especial de Salud", que estará ubicada en la sede del Hospital San Vicente de Paúl de Rionegro.

En Rionegro, a partir de la década de 1970 se incrementó la inversión; entró en funcionamiento el Centro Recreativo de Comfama y la clase media- alta de Medellín orientó la compra de segundas residencias para el descanso en Rionegro, por su cercanía, paisaje y clima. Hubo inversión en residencias lujosas, hatos ganaderos, criaderos de caballos y cultivos de flores.

La ciudad ha tenido un gran crecimiento urbano después de la ubicación del Aeropuerto Internacional José María Córdoba, la consolidación del sistema vial con la construcción de la "autopista" Medellín-Bogotá, que contribuyó al fortalecimiento de su infraestructura vial y de servicios públicos. Fenómenos que dieron entrada a un amplio proceso de descomposición de las formas tradicionales de vida y de uso del suelo y de su recomposición hacia procesos de corte urbano-capitalista.

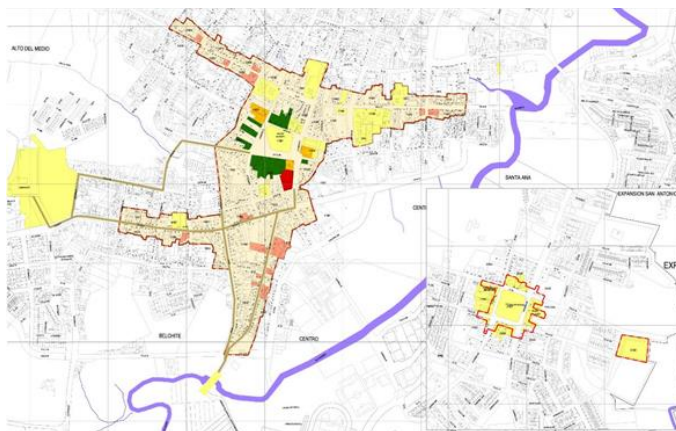
Rionegro pasa de ser un pueblo histórico tradicional a **ciudad intermedia**, con el aumento de las actividades terciarias, el abandono para muchos de la agricultura y/o la combinación de vida campesina y vida obrera. Sin embargo, es el mayor municipio del oriente antioqueño donde se ha sacrificado una amplia zona de bosques para hacerle frente a su acelerado crecimiento.

La conservación en el tiempo de su patrimonio inmueble se piensa evidente, pero con el pasar de los años se refleja, que no precisamente conserva aquellos valores históricos, de autenticidad y originalidad, sino que presenta signos de adulteración y pérdida.

3.6.1. Reglamentación del Centro Histórico

En los planos esquemáticos efectuados en el estudio técnico de soporte del Plan Integral de Desarrollo PID del año 1993, se presumen como parte de la cartografía oficial definida como Planos del Patrimonio Histórico, en el proceso de conformación de la textura urbana el **Acuerdo 024 de 1993** el que mejor define la delimitación del Centro Histórico de Rionegro.

Mapa N° 5 Propuesta de Pre valoración



Delimitación Centro Histórico de Rionegro,
Fuente: PEPCH Rionegro, Primera Fase 2008. p. 63

Las iniciativas de orden municipal en delimitar con claridad dicho perímetro se fueron perdiendo paulatinamente, por lo menos en la memoria colectiva de los rionegreros, son pocos los que logran identificar el trazado, hasta el punto de quedar reducido su patrimonio

arquitectónico a algunos inmuebles individuales o a costados de manzana, desencadenando en la pérdida de valores patrimoniales.

Siguiendo la reglamentación propuesta para el Centro Histórico, de acuerdo con el último Plan de Ordenamiento Territorial – POT, con fecha de enero de 2011⁴⁷. Según la **Sección 3 Áreas e inmuebles considerados patrimonio histórico, cultural y arquitectónico**, en el Artículo 65 considera:

Suelo de Protección del Patrimonio Cultural en el Suelo Urbano del municipio de Rionegro. Para el suelo de protección del patrimonio cultural en el área urbana se asumen dos áreas conformadas por los polígonos que integran los inmuebles nombrados en los Acuerdos 083 de 1984, 035 de 1987, 023 y 024 de 1993, y especialmente la hipótesis inicial de la trama histórica del Centro de Rionegro para 1940, así mismo, contiene éste suelo de protección patrimonial, los espacios públicos, parques, monumentos, recorridos patrimoniales o culturales, los bienes muebles declarados y que hacen parte constitutiva de museos, archivos, centros de documentación, bibliotecas, pinacotecas de colecciones públicas o privadas, como bienes tangibles del Municipio. Hacen parte igualmente del patrimonio cultural del municipio de Rionegro, las manifestaciones y/o celebraciones que se reconozcan y valoren como parte de la identidad local, regional o nacional.

Ambos polígonos se asumen como Bienes de Interés Cultural de la Nación, según la homologación propuesta en el Decreto Nacional 763 de 2009, para el Centro Histórico BIC-N y se ajusta su área de acuerdo a las premisas indicadas en los Documentos Técnicos de la presente revisión y ajuste. Estas áreas igualmente se determinan para la Fase II del Plan Especial de Manejo y Protección, según el Artículo 35 del régimen de transición, Decreto Nacional 763 de 2009. Este proyecto determina el área de los centros históricos, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el Plan de Divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación con el Ministerio de Cultura y las entidades territoriales correspondientes (POT, 2011, p. 60).

De acuerdo al PEPM de Rionegro Primera Fase (2008) el creciente y acelerado desarrollo inmobiliario originado por el proceso de urbanización que posiciona a Rionegro como área

⁴⁷ Plan de Ordenamiento Territorial para el período 2011-2023.

de expansión del área metropolitana, ejerce fuertes presiones que ponen en inminente riesgo de desprotección al Centro Histórico, ya que se pretendió y se pretende, sacar el máximo aprovechamiento para el desarrollo comercial y de servicios, lo cual es evidente, pero no por la falta de actos administrativos que consoliden el patrimonio histórico, ya que siguiendo el POT en su Artículo 180 tenemos que sí está reglamentado en el capítulo III el aprovechamiento urbanístico en suelo urbano.

Aprovechamiento en zona con tratamiento de conservación. Los predios ubicados al interior de los polígonos de conservación, se podrán desarrollar con los aprovechamientos definidos en la tabla de “aprovechamientos urbanísticos e índices de ocupación”; sin embargo toda intervención a realizar en los predios ubicados en estos polígonos deben obtener visto bueno del Ministerio de Cultura, de conformidad con el Artículo 5 de la Ley 1185 de 2008, y los Artículos 2, 4 y 5 del Decreto 763 de 2009, por estar declarado como Centro Histórico (POT, Rionegro, 2011, p. 143).

Tabla N° 7

DEFINICIÓN DE APROVECHAMIENTOS E ÍNDICES DE OCUPACIÓN POR POLÍGONOS DE TRATAMIENTO.							
Sector	Tratamiento	Tipología de vivienda	Densidad de Vivienda /Habitante	Altura Máxima de viviendas	Altura Máxima de otros usos	Índice de Ocupación % Residencial	Índice de ocupación % Corredor en polígonos diferentes al de expansión
Centro Histórico	Conservación	Múltiple	30	3 niveles	3 niveles	70	70

Fuente: Elaboración propia según POT Rionegro 2011. P. 139

El POT aquí es claro en señalar un Polígono de conservación definido, dentro del cual se delimita el perímetro del Centro Histórico tendrá un tratamiento urbanístico de conservación

integral⁴⁸. Para los predios que no sean considerados BIC individuales dentro del Centro Histórico, se pueden definir normas orientadas a la conservación contextual.

En los centros históricos, la condición de existencia está dada por las transformaciones que se introducen en cada relevo generacional, de allí la relativa noción de conservación, como política de intervención, la cual en todo caso es inherente, ya que se busca que las políticas de intervención sumen valor al pasado y no que lo dejen estático en el tiempo. En Rionegro las transformaciones han sido consecutivas y lógicamente han transformado radicalmente el centro histórico.

Las intervenciones que se han realizado de manera indebida en los BIC y que han deformado la unidad del centro histórico, no son propiamente consecuencia de una carencia o deficiencia en la tarea planificadora, pero se perciben como debilidades en la gestión de los Planes de Desarrollo, de las diferentes administraciones; así se advierte con el Plan Regulador Básico de Codesarrollo del año 1968. Esto permite evidenciar que las alertas sobre el valor patrimonial de la ciudad han existido desde el mismo Decreto 264 de 1963, esto es, cuando se conmemoraba el Centenario de la Constitución, las mismas que han estado presentes en los diferentes planes, como puede leerse por ejemplo en el Diseño Para el Desarrollo de los Valles de Aburrá y del Río Negro de 1975, trabajo adelantado por la firma Asesorías e

⁴⁸ Establece diversas limitaciones a la transformación de la estructura física, de espacios naturales y espacios públicos, de edificaciones singulares y de conjuntos contruidos y sectores de interés patrimonial en el municipio.

interventorías Ltda., para el Departamento Nacional de Planeación, documento que básicamente contiene las recomendaciones de corto y mediano plazo para atender el crecimiento futuro de los Valles de Aburrá y del Río Negro; de este Plan se rescata la siguiente reflexión que perfectamente puede aplicarse en las circunstancias del presente:

Los sitios y edificios que la comunidad considera como de valor histórico, deben considerarse como áreas de uso especial. El principal propósito de esta determinación es proveer una política para la conservación de los sitios históricos y arqueológicos, y ayudar a identificar los objetivos de la comunidad hacia el establecimiento y mantenimiento del contexto histórico del área (Martínez, 2013, p 182).

Para regular esas transformaciones se creó el Acuerdo Municipal 023 de 1993, modificado por el acuerdo 057 de 2006, por medio del cual se crea el Comité Técnico Asesor de Patrimonio Cultural del municipio de Rionegro y se dictan otras disposiciones, concordante con el acuerdo municipal 055 por el cual se adopta el Plan Sectorial de Cultura 2006 – 2015, estableciendo que el Comité Técnico Asesor de Patrimonio Cultural para el Municipio de Rionegro, es el órgano encargado de asesorar a la administración municipal en todos los asuntos relacionados con la protección y manejo del patrimonio cultural, para el cumplimiento del artículo 8º de la ley 397 de 1997.⁴⁹

Los Centros Históricos, como unidades especiales de patrimonio cultural, requieren un tratamiento especial, que se aborda en gran medida con los Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP en los que se deben tener en cuenta los temas más álgidos para su salvaguarda, como su adaptación a la vida contemporánea de tal manera que se revitalicen, con la adaptación de espacios a las necesidades de la comunidad, (que sin duda requiere la

⁴⁹ La cual ha sido modificada por el artículo 5º de la ley 1185 de 2008, citado anteriormente.

inserción de nuevos espacios), los cuales se deben incorporar acorde con el respeto a los valores culturales y ambientales.

3.6.2. Problemática del Centro Histórico de Rionegro

Como antecedente se cuenta el parque de Rionegro⁵⁰ y otros de sus espacios públicos, transformados a través de la historia, sin consideración a sus valores originales. En diciembre de 1964 se inauguró la nueva plaza, totalmente en piso duro y con una nueva estatua de José María Córdova elaborada por el maestro Rodrigo Arenas Betancur. Esta reforma cambió por completo el aspecto del parque. El detalle de esta remodelación es que se da pasado solo un año de haberse emitido el Decreto de Declaratoria 264 de 1963, lo cual indica que es posible, siguiendo el Plan Regulador Básico de 1968, que no se haya tenido en cuenta el concepto previo de aprobación que expedía el Consejo de Monumentos Nacionales creado mediante la ley 163 de 1959, Artículo 23.

En el marco de la plaza se encuentran Bienes de Interés Cultural que han estado directamente vinculados con la historia local y nacional: como la casa donde nació el prócer Juan de Dios Morales; la cárcel municipal, hoy casa de la cultura, obra del reconocido arquitecto Agustín Goovaerts; la casa de la Maestranza, fundada por Caldas y Juan del Corral; la casa donde vivió Javiera Londoño (Edificio Marín); la casa donde vivió la familia de José María y Salvador Córdova; la casa donde nació el caricaturista Ricardo Rendón; el inmueble donde

⁵⁰ He recibido los siguientes nombres: Parque Principal. Parque de la Libertad, Plaza de la Libertad José María Córdova.

funcionó el Banco de Oriente, el segundo más antiguo del país y el primero en emitir papel moneda y la Catedral de San Nicolás.



Fotografía N° 19 Reformas década de 1960
Fuente: Biblioteca Municipal “Baldomero Sanín Cano”

En el proceso de industrialización, las Administraciones Municipales de Rionegro no tomaron las medidas suficientes para proteger su patrimonio cultural, e hicieron caso omiso a la declaratoria de Monumento Nacional del Centro Histórico, que es quizá el de mayor modificación en su estructura urbana, en todas las épocas; siendo el más afectado el parque principal; en él se observa el mayor grado de transformaciones del poblado inicial tanto en su arquitectura como en su espacio público. La armonía del lenguaje se rompió en la gran mayoría de las manzanas aledañas, debido a las intervenciones individuales, sin planificación.

Para finales de la década de 1960, predominaban las construcciones antiguas, las cuales representaban un 66.91% del total de edificaciones 135, y de éstas, casi la mitad, un 44.42

%, estaba en un estado de conservación regular, un 27% malo y un 23% bueno¹³⁶. (Plan Regulador Básico, 1968. p. 154).

El Plan Regulador Básico señaló además que a pesar del incremento en la actividad de construcción de nuevas viviendas, no existía un control efectivo sobre el tipo de construcción, el estilo, ni las alturas o la estética. Aquí es necesario señalar que en este Plan Regulador Básico no se hace mención alguna de la declaratoria de Centro Histórico, y por consiguiente, no se formuló ningún tipo de recomendación para proteger y manejar los bienes patrimoniales, en un contexto de desarrollo urbano acelerado.

Como consecuencia de lo anterior y en relación con el Centro Histórico, se puede observar la realización de intervenciones contrarias a la normativa aplicable en ese momento; aunque es necesario mencionar que la creación tardía de la oficina de Planeación Municipal, apenas en 1968, pudo ser un agravante. Esta situación es histórica en el municipio, ya que al analizar la forma como se fundaron algunos de los barrios cercanos al Centro Histórico, se puede concluir que muchos de ellos fueron promovidos por iniciativas cívicas o por entidades privadas y en muchos casos por acciones filantrópicas, y no por acciones estatales coordinadas y reguladas.

En Rionegro se puede observar la poca integración efectiva del patrimonio cultural al desarrollo del municipio, debido a la falta de estrategias orientadoras de la acción de las instituciones involucradas con el sector cultural y fundamentalmente por la ausencia de un compromiso político para impulsar las transformaciones necesarias. Prueba de ello se puede observar en el Plan Sectorial de Cultura de Rionegro 2006 – 2015 donde la mayor

observación frente al uso, manejo y protección del patrimonio aparece en el numeral 6.10 que señala lo siguiente:

La condición de Monumento Nacional, ha sido un tratamiento del cual Rionegro no ha obtenido beneficios o no ha explotado y gestionado debidamente... se estima necesario colocar el patrimonio como elemento referente en el proceso de desarrollo físico del municipio p. 68.

Los diferentes periodos de gobierno local, le imprimieron al Centro Histórico una perspectiva diferente de acuerdo a los intereses sectoriales y de acuerdo a su Plan de Desarrollo y a la forma como se aborda éste como espacio público.



*Fotografía N° 20 Deterioro y desaparición de un gran número de edificaciones ubicadas en
bordes del perímetro del Centro Histórico.*

Fuente: Fotografía de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

Con base en la descentralización y autonomía de los municipios, actualmente estos entes territoriales son los más importantes gestores del patrimonio, especialmente cuando se trata

de proteger sus centros históricos, en los cuales la concepción del patrimonio urbano está íntimamente ligada a la memoria e identidad de los pueblos, adquiridas a través del tiempo.

Por ello es necesario mantener la unidad de las políticas públicas y sus estrategias en la aplicación de las medidas, y con ello otorgar a los municipios una clara autonomía y protagonismo como sujetos de su potencial de desarrollo, lo que a la postre se traducirá en un mejoramiento de la base económica y social.

En el caso de Rionegro, la carencia de políticas culturales ha provocado discontinuidad en los programas, descoordinación y desarticulación institucional, e improvisación en las acciones e inversiones (Plan Sectorial de Cultura de Rionegro 2006, p. 55).

En Colombia a los municipios se le delega la responsabilidad de la ejecución y puesta en marcha de la política pública y otra serie de atribuciones, competencias y roles que demandan tiempo, profesionales idóneos y recursos para su implementación, no obstante se considera que se ha avanzado a ritmo lento en términos de otorgarle los instrumentos adecuados como los PEMP que lo conviertan en un eficaz promotor y canalizador de políticas públicas.

El Centro Histórico de la ciudad, se convierte en un sector económico con unas dinámicas que acentúan su transformación; la singularidad de algunas de sus edificaciones se exalta dentro de una estructura en constante cambio.

Las afectaciones a los BIC en Rionegro son masivas, pues las edificaciones no han subsistido a las nuevas exigencias, siendo abandonadas, fragmentadas o derribadas. Así Rionegro ha conformado un Centro Histórico que posee pocas características patrimoniales.

A continuación se muestran algunos ejemplos como la antigua Escuela Normal Nacional de Rionegro, hoy sede de la Caja de Compensación Familiar Comfama.



Fotografías N° 21 Escuela Normal Nacional de Varones, Actual sede de oficinas de la Caja de Compensación Familiar Comfama

Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto 2015

Inmuebles como este logran trascender sus valores a los inmuebles colindantes debido a la proliferación de intervenciones inadecuadas, constituyéndose en uno de los mayores obstáculos para la conservación de los conjuntos arquitectónicos; lo cual queda evidenciado en el uso desprevénido que se le da a los BIC cuando sus propietarios sobreponen los valores culturales de este a las oportunidades del mercado inmobiliario, la especulación del suelo y el urbanismo espontáneo, imponiendo una cultura que invisibiliza la legislación vigente en materia del patrimonio cultural; básicamente la Ley 1185 de 2008 y su decreto Reglamentario 763 de 2009.

Lo anterior se evidencia en la siguiente fotografía al comparar los frentes de fachada de la misma calle donde está ubicada la sede de Comfama.



Fotografía N° 22 Calle del frente a la sede de las oficinas de Comfama. Calle 51 La Convención con carrera 51 Córdoba.

Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

Existe un porcentaje significativo de inmuebles deteriorados por el abandono al que los han sometido los propietarios por la imposibilidad económica para mantenerlos o el abandono a propósito para presionar la adjudicación de licencias de demolición cuando éste se encuentre en estado de ruina debido a la pérdida de los valores patrimoniales; y posteriormente se otorga licencia de construcción para llevar a cabo proyectos más rentables. Esta situación se presenta, especialmente, por la escasa formación de la población en el campo del patrimonio cultural⁵¹, la falta de conocimiento por parte de los propietarios de BIC sobre los incentivos y estímulos a proyectos de revitalización al interior de los centros históricos. Algunos de ellos están contemplados en la Ley 1185/2008 Estímulos Tributarios.

⁵¹ La política educativa debe estar comprometida con los valores del legado cultural, desde la escuela se debe enseñar a los más jóvenes la cátedra local y en ella hacer énfasis en la salvaguarda y el respeto por el patrimonio cultural.

Contempla una serie de estímulos para el patrimonio cultural de la nación y en especial para quienes ejecutan programas que beneficien al PEMP.

Según el Artículo 56.de la Ley 397/97 modificado por el Art.15 de la Ley 1185/08

Estímulos al patrimonio cultural de la Nación. Los propietarios de bienes muebles e inmuebles declarados como de interés cultural, o los terceros que hayan solicitado y obtenido dicha declaratoria, podrán deducir la totalidad de los gastos en que incurran para la elaboración de los Planes Especiales de Protección y para el mantenimiento y conservación de estos bienes aunque no guarden relación de causalidad con la actividad productora de renta.

Para tener derecho a este beneficio las personas interesadas deberán presentar para aprobación del Ministerio de Cultura o de la autoridad territorial competente para efectuar la declaratoria de que se trate, el proyecto de Plan Especial de Protección, el proyecto de intervención o de adecuación del bien mueble o inmueble de que se trate.



Fotografía N° 23 Denuncia pública del deterioro del Centro Histórico por periódico local
Fuente: *El Rionegrero*. Edición 356, junio de 2015, p. 2

En Rionegro, la situación es crítica, dado que debido al alto proceso de urbanización que se ha generado en las últimas décadas, se ha dado un fenómeno de reemplazo de inmuebles del Centro Histórico por inmuebles con lenguaje contemporáneo, que no armoniza con los de valor cultural. Sin embargo se ha salvaguardado el trazado urbano de damero y por ende la estructura de los espacios públicos. Caso contrario el parque principal de Rionegro (Parque de La Libertad o Parque José María Córdoba), cuyos elementos y diseño se han venido transformando a través de la historia, siendo la más notoria la remodelación de 1964, totalmente en piso duro y con una estatua de José María Córdoba al interior elaborada por Rodrigo Arenas Betancur. Sin entrar a mencionar que en la actualidad existe un proyecto de reforma del parque principal propuesto por la presente administración (2012-2015).

En casi todas las administraciones populares se han visto caer, gracias a la picota oficial, edificios históricos como el Josefina Muñoz, del cual sólo se conservó la capilla, que no era antigua. A ciencia y paciencia de las autoridades, diríamos que con su complicidad, se ha dado duros golpes a la arquitectura que debíamos haber conservado, como parte de nuestra identidad. (Tobón Villegas, 1969. s.p)



Fotografía N° 24 Alturas desproporcionadas con relación a los inmuebles patrimoniales, al interior del Centro Histórico. Según POT 2011 no debería superar los tres niveles.

Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

Además la urbanización acelerada y poco planeada en el Valle de San Nicolás, por efectos de la presión del valle de Aburrá, la llegada masiva de visitantes, también pone en riesgo la cultura local, con tendencia a la depredación sistemática de los recursos culturales y patrimoniales (sobre todo arquitectónicos), afectando la posibilidad y potencialidad que tiene el municipio de desarrollar turismo histórico-cultural, ya que las nuevas edificaciones se están implantando con un diseño inadecuado y con inapropiado empleo de los materiales en relación con el contexto, ocasionando la pérdida de armonía en el conjunto del Centro Histórico.



Fotografía N°25 Edificio Marín, contiguo a la casa de la Maestranza.

Fuente: PEPCH de Rionegro. Primera fase 2008.

El Edificio Marín fue el primer edificio construido en Rionegro de dos pisos con fachada de cemento, ubicado en el costado norte del parque principal, su dueño fue el señor Ildefonso Marín, quien se constituyó en un personaje pionero de la “era del cemento” en Rionegro.

Con el Edificio Marín, se muestra el uso que se le ha dado a edificios patrimoniales, aunque acogiéndonos a la visión de Richard Rogers “La conservación es, evidentemente, preferible a la demolición de un buen edificio y su sustitución por otro anodino, pero eso no significa que los edificios deban preservarse impidiendo toda innovación. No hay que restar ninguna importancia al hecho de insuflar nueva vida al legado arquitectónico” (Rogers, 2000, pp.76 - 80).

Sobre la escasa conservación del patrimonio inmueble del Centro Histórico de Rionegro las mismas administraciones municipales han tenido responsabilidad, dado que ellas son las encargadas de implementar las políticas públicas en el ámbito local. Un caso es la Casa Consistorial o Cárcel cuyo interior fue demolido en la década de 1990, para construir la Casa de la Cultura Ricardo Rendón Bravo, la propia administración no valoró las posibilidades de revalorización del patrimonio y su papel en la preservación del Centro Histórico, aun en medio de la polémica que desató esta intervención, ante la mirada absorta del Ministerio de Cultura.

Actualmente respecto al estado de conservación, puede observarse por simple percepción visual el avanzado deterioro de la fachada, generando un panorama deprimente de una edificación patrimonial, que hace parte constitutiva de una de las cuatro manzanas que contiene el parque principal de Rionegro, colindante al edificio donde funciona actualmente la administración municipal.



Fotografías N° 26 Mosaico Casa de la Cultura de Rionegro.
Fuente: Fotografías de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

Con una adecuada gestión, los edificios abandonados en los Centros Históricos, se pueden convertir en proyectos para dar respuesta a las necesidades de vivienda, de equipamientos y servicios que la población necesita, así como proyectos comerciales, turísticos, culturales, que permitan la revitalización del sector y la protección del patrimonio con su puesta en valor, de acuerdo con las necesidades del sector y su entorno, pues de nada servirían proyectos puntuales que no estén articulados a planes de revitalización de los Centros Históricos.

Actualmente se presentan nuevos tipos de asentamientos, donde las fincas de recreo, los sectores comerciales y otros servicios turísticos, son predominantes. Lo anterior se puede convertir en una oportunidad de hábitat sostenible y armónico pero solo en la medida en que se planifique y se generen procesos democráticos de acceso a la tierra y al derecho de poseerla, dado que la concentración de ésta en pocas personas con grandes recursos y su consiguiente especulación, van siendo la tendencia en este municipio.

La no planificación de este fenómeno puede generar problemas de desplazamiento, iniquidad en el territorio y deterioro del hábitat natural que ahora posee, caracterizado por amplios espacios verdes y hermosos paisajes. Por ello la necesidad reiterada de articular el PEMP con el POT.

Difícil será que Rionegro resista el embate de las dinámicas de la economía que pone exorbitantes precios al valor de la tierra y genera expectativas que terminan impulsando procesos de transformación que arrasan con el modelo de ciudad que ha sido producto de más de cuatro siglos de construcción, y en el que el Centro Histórico era claramente identificable por sus características arquitectónicas y urbanísticas. Rionegro, se encuentra amenazado por transformaciones aceleradas, en las que prima el factor económico que jalona el mal llamado progreso y con el agravante de la demolición del patrimonio construido para reemplazarlo por nuevos inmuebles.

Las políticas de desarrollo continúan favoreciendo hasta hoy las acciones de concentración del crecimiento y la difusión del desarrollo según el modelo (desde arriba),

con decisiones burocráticas y centralizadas tomadas desde una perspectiva macroeconómica, en todo caso, sin tener en cuenta la realidad del sistema territorial. Un modelo de desarrollo que está apoyado en el análisis funcional de la realidad regional y local, que concibe el desarrollo económico, la localización de las actividades productivas, la dimensión espacial de los procesos sociales, la organización de los asentamientos humanos y el desarrollo territorial, en función de las polaridades del crecimiento urbano-industrial y de la jerarquización del sistema de ciudades. En Rionegro seguir apostando por el criterio de crecimiento ilimitado, es insostenible, ya que la municipalidad cada vez tendrán menos recursos para hacerle frente a toda la demanda de servicios que exigen cada uno de los asentamientos que se desarrollan desmedidamente en el territorio.

Las infraestructuras también toman nuevos alcances; y aquí es clave visualizar el proyecto de Túnel de Oriente, o la conexión vial entre el valle de Aburrá y el valle de San Nicolás de Rionegro que seguramente reducirá el tiempo de viaje en 15 o 20 minutos entre la zona de Llanogrande, contigua al aeropuerto y Medellín, pero beneficiará principalmente a los inversionistas privados del sector inmobiliario de estratos altos, quienes rentabilizarán las tierras que compraron baratas, por cuadradas, para ser vendidas a precios astronómicos, por metros.

Todas estas disfunciones y desequilibrios se traducen en una acentuada tendencia a profundizar las desigualdades sociales, con todas las consecuencias adicionales al nivel de tensiones y conflictividad social que ello genera, en un desaforado proceso de amplificación de la crisis social.



Fotografía N° 27 Estación de servicio ubicada en el perímetro del Centro Histórico de Rionegro
Fuente: Fotografía de Luis Felipe Saldarriaga, Arquitecto, 2015.

La contaminación ambiental, sonora y visual ha producido en el centro histórico un alto deterioro que sin duda disminuye la calidad de vida de sus habitantes. A ese deterioro han contribuido múltiples acciones que no se han controlado, entre otros: la publicidad, tanto sonora, impresa como la instalada en los inmuebles, el incremento del tráfico, las intervenciones que saturan el uso del suelo, como la adaptación de inmuebles de valor cultural para uso de parqueaderos, el incremento de mobiliario urbano, especialmente con fines comerciales, y en general, nuevos equipamientos que sin control se van incorporando para suplir las necesidades de residentes y usuarios del Centro Histórico de Rionegro.

Aunque gran parte de la industria⁵² se localiza en el corredor de la autopista y en la zona franca cercana al aeropuerto, no en cercanías del Centro Histórico, éste se ha afectado por el incremento del comercio, que ha requerido nuevos equipamientos acorde con las necesidades de una población que también se ha incrementado.

⁵² Algunas de estas industrias son: Postobón, Compañía Nacional de Chocolates, Riotex, Pintuco, IMUSA, Manufacturas de Oriente, también se encuentran granjas avícolas, porcinas y ganaderas, cultivos de flores, fábricas de químicos y sus derivados.

En este orden de ideas se resalta que en el municipio de Rionegro da cuenta de una valoración exclusiva para inmuebles individuales que no son contemplados ni interrelacionados como componentes del conjunto Centro Histórico al cual pertenecen.

Se presume que esta situación de indiferencia respecto de la importancia de preservar el patrimonio cultural, constituye una de las razones notables de su transformación; situación que puede ser mitigada mediante el fomento de una política pública del patrimonio cultural como el PEMP, eje del desarrollo integral del municipio donde se creen medidas especiales para proteger todo el perímetro del Centro Histórico.

3.6.3. Apropiación cultural del espacio público en el Centro Histórico de Rionegro

El carácter de Centro Histórico es el de un conjunto que cobra valor por la sinergia que generan sus diferentes componentes y las transformaciones, apropiaciones y vivencias del ser humano sobre el mismo. Puntos de contacto y separación con el valor histórico representado en los bienes de interés cultural, correspondientes tanto a los que tienen una representación material en la arquitectura, los espacios y los bienes muebles, como también en toda la simbología contenida en hechos, momentos, pensamientos, personajes, costumbres, contextos, imaginarios, tradiciones, creencias y riquezas naturales.

En su plaza principal⁵³, nada más particular que la majestuosa estatua en bronce de José María Córdova, que evoca el momento de valor e indeclinable decisión de romper las filas adversarias, proclamando el heroico grito de batalla "*¡División: de frente. Armas a discreción. Paso de vencedores!*".

Cierto es que el parque de Rionegro ha perdido muchos elementos de aquella ciudad de la colonia y son pocas las fachadas con las formas tradicionales de balcones y amplios corredores desplegados a lo largo de las tapias; pero es el parque, el símbolo que identifica la ciudad y en el que todos, de una y otra manera admiran con asombro el carácter monumental del templo catedral, la majestuosidad de la estatua ecuestre del héroe, la Casa de Gobierno en la que reside la institucionalidad, el viejo edificio, del que se dice fue sede de la escuela en la que una generación aprendió a empuñar las armas y las estrategias militares con las que combatieron hasta alcanzar la independencia en las guerras sin cuartel y en el que se unieron las ideas del Sabio Francisco José de Caldas y don Juan del Corral para fundar batallones y crear el taller de fundición de armas; y las del gran Presidente Dictador con las del doctor José Félix de Restrepo para formular la Ley de Manumisión, iniciativa encaminada a la liberación de los hijos nacidos de esclavos (Martínez, 2013, p. 29).

En la plaza también, cuentan que vivió el diablo, llegó el 19 de junio de 1949 justo después de unas elecciones – la fuente no indica de que elecciones se trata – en las que ganaron los liberales: “quien dio la noticia de la visita fue el cura párroco en la misa: es tan malo y corrompido el partido liberal que, allí se le apareció el mismo diablo convertido en un peludo,

⁵³ Parque de la Libertad José María Córdova. Este es el nombre oficial con el que aparece la plaza en POT. 2011.

negro y feroz animal que está colgado de un árbol aquí en la plaza de Rionegro” (Tobón, 1969, s.p.)

Cuenta la crónica que los feligreses salieron rápidamente del templo a buscar al diablo colgado del árbol, hasta que vieron, efectivamente, en el carbonero de la plaza “un bulto grisoso que colgaba, cuyos lentos movimientos lo hacían misterioso. [...] En realidad, - comentaron los choferes de los vehículos que parqueaban cerca-, el animal había aparecido allí desde hacía poco, pero dijeron ignorar que ese era el mismísimo diablo que describía el señor cura como una encarnación de las maldades del partido liberal (...).” Y cuentan que fue mucha la gente que vino a conocer al diablo (Tobón, 1969, s.p.).

La ciudad seguirá siendo página importante de la historia de Colombia, así sus letras parezcan ocultas por los años y las mentes de los hombres se resistan a aceptar que esta tierra tiene más valor por su historia que por los múltiples cambios que muchos han querido introducir. Seguramente tendremos la sensación que en cada espacio yace la historia de un hecho o personaje en calles como Belchite, La Chirria, la colina del cementerio, lugares con gran significado para los rionegreros, cada uno con historias por develar.

Por las calles de Belchite se dice que caminaba Francisco José de Caldas – hombre taciturno – con pasos cortos en su recorrido desde su casa en Ojo de Agua, pasando por el puente de Hamaca, cerca al Puente Mejía, rumbo a la Maestranza. Además en esta calle nacieron y vivieron personajes de la historia nacional y de la historia local, muchos son los que han buscado allí el entierro de Pascual Bravo, sin dar con él todavía. “Por allí era el sitio

predilecto para los célebres paseos hacia el río; los baños domingueros y los días festivos de los grupos familiares” (Tobón, 1969, s.p.).

La Chirria o La Cañada, a tres cuadras del parque principal, falduda y zona de tolerancia, que “ha tenido a través de la historia mucha nombradía,” tanta que “venían jóvenes de todo el Oriente Antioqueño estrenando vestimenta de pies a cabeza” a aprender aquí, en La Chirria, las artes amatorias, y era tanta “la nombradía” de La Chirria que, se dice, que cuando los jóvenes decían que venían a conocer a Rionegro, “sus padres sabían que – al regreso – ya eran hombres” (Tobón, 1969, s.p.).

La incidencia que tiene el desarrollo de eventos culturales, que tienen como escenario el Centro Histórico, son de vital importancia para la difusión, la apropiación colectiva y el desarrollo creativo del patrimonio cultural. En Plan Sectorial de Cultura de Rionegro 2006-2015, numeral 3.4 IMPULSO A UNA CULTURA CIUDADANA DESDE EL MODELO A UNA CIUDAD ESTRUCTURADA EN VALORES, se señala que:

Es necesario trabajar por sentimientos sociales que se concreten en valores sociales; quiere decir que el elemento conciencia ciudadana o identidad local, debe provocar una nueva relación de bienes de condición inmaterial que den lugar a una nueva cohesión social al amparo de representaciones simbólicas. P. 30

Dentro de las festividades más reconocidas por la población se encuentran las Fiestas de la industria, la artesanía y el calzado; el festival internacional de caricatura; el festival de cine del oriente; el desfile de mitos y leyendas y la feria aeronáutica internacional.

3.6.4. Aplicabilidad de la política pública en Rionegro

En Colombia, la fuerte tendencia a demoler los sectores urbanos para dar paso al progreso mediante la construcción de nuevas infraestructuras, subestimando el patrimonio cultural, ha conllevado a la transformación de las ciudades, con una gran pérdida de patrimonio urbano, a lo cual no han escapado las pequeñas ciudades con Centros Históricos, que se han visto afectadas considerablemente con la pérdida paulatina de sus inmuebles, para ser sustituidos por edificaciones ajenas al ambiente en el que se insertan, con un lenguaje contemporáneo, que no armoniza con el entorno en el que se construyen.

Luego del Decreto Nacional 264 de 1963 mediante el cual se declara Monumento Nacional el Centro Histórico de Rionegro, por sus valores históricos asociados a las luchas de la Independencia y por el centenario de la Constitución de 1863, sus valores patrimoniales se han visto afectados por las condiciones políticas, económicas y sociales de su territorio; en alguna medida la conservación de sus inmuebles fue dada por el lento crecimiento urbano durante el siglo XX, cosa diferente ocurre actualmente donde el crecimiento acelerado deja ver la poca aplicación de la reglamentación de este Centro Histórico lo cual se ve reflejado en la pérdida de muchas edificaciones representativas, como se ilustra en el capítulo tercero de este trabajo. Su ubicación estratégica y la vitalidad comercial y de servicios de la ciudad, la convierten en punta de lanza económica para la región del Oriente antioqueño con dinámicas que acentúan su transformación; por ello Centro Histórico de Rionegro se ha transformado en un sector con pocas características patrimoniales.

El caso particular de Rionegro es un buen ejemplo de lo que no tiene que permitirse que ocurra en ciudades con centro histórico, los problemas de este centro son tan graves que la

mayoría de los esfuerzos de las autoridades municipales se centran en ejecutar acciones paliativas, pero son muy pocas las acciones estructurales que estén generando cambios en la calidad de vida de la población que reside en el centro histórico, además que este tipo de acciones son las preferidas por las autoridades municipales porque son las que les generan mayor visibilidad desde el punto de vista político.

Luego del estudio de caso se evidencia que ambas ciudades plantean varios problemas con respecto a la movilidad, una de ellas en el caso de Rionegro, es el ingreso del transporte público al Centro Histórico; la ubicación de supermercados, distribuidoras mayoristas y vendedores ambulantes, conllevan a la utilización del espacio público para cargue y descarga de mercancías o simplemente para exhibir los productos. La ubicación de las principales entidades administrativas, financieras también conllevan a conflictos de uso del espacio público entre los peatones y los automotores; adicionalmente, la poca disponibilidad de parqueaderos al borde del Centro Histórico, conducen al parqueo de vehículos, incluidos moto-taxis, alrededor de los principales parques y vías.

Es necesario que una vez el Ministerio de Cultura apruebe el PEMP elaborado para el Centro Histórico de Rionegro (2016) el municipio afronte con seriedad la implementación de las diferentes líneas estratégicas definidas en él, teniendo en consideración que este debe dialogar e integrarse articuladamente con las dinámicas de toda la ciudad.

La materialización de los programas o acciones que se han propuesto y que se propongan a futuro como aplicación de una política pública, deberán organizarse simultáneamente entre comunidades y entidades; en efecto, la gran cantidad de grupos de participación comunitaria,

de entidades y de personas que laboran en el sector cultural, deberán aunar esfuerzos para lograr constituir grupos de presión a nivel local que puedan lograr reconocimiento como actores políticos empoderados de sus derechos. Diferente a lo que ha venido ocurriendo en el municipio de Rionegro, donde tradicionalmente la participación recae en un grupo reducido de personas.

3.7. Fortalezas, debilidades y desafíos de los Centros Históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro.

3.7.1. Fortalezas

- La Existencia de legislación de carácter nacional, que puede facilitar la formulación de políticas públicas locales de patrimonio, en la que se enfatice la importancia de la participación ciudadana en todos los procesos culturales.
- Contar con un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, que complementa el Sistema Nacional de Cultura y busca además de incentivar la participación ciudadana posibilitar el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales de acuerdo a los principios de descentralización, diversidad, participación y autonomía.
- La participación ciudadana, que aunque muy débil aún debido al poco tiempo que lleva su implementación, ha logrado avanzar con importantes resultados, mediante la creación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, grupos de vigías del

patrimonio cultural, entre otros, que poco a poco contribuyen a crear conciencia y formar a la ciudadanía en el campo del patrimonio cultural.

- La promoción del turismo planificado por parte de algunas entidades públicas nacionales y privadas que desarrollan procesos de formación y creación de empresas culturales.

- Existencia de planes, programas y proyectos, que aunque con poco presupuesto, lentamente avanzan hacia la creación de entidades sólidas que en los Departamentos deben constituirse en Secretarías o Institutos de Patrimonio Cultural, con autonomía administrativa y financiera.

4.

- Existencia de entidades departamentales, como el Área de Patrimonio Cultural del Instituto de Cultura y Patrimonio de la Gobernación de Antioquia, que desarrolla programas, proyectos y planes de patrimonio cultural; que además de aportar recursos propios, administra los recursos transferidos al Departamento de Antioquia por concepto del impuesto al consumo de la telefonía móvil. Así mismo el Instituto es el encargado de poner en marcha el Plan Departamental de Cultura: “Antioquia en sus Diversas Voces”.

- Existencia de los Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural, como el de Antioquia, creado mediante Decreto 2512 de 2008, en reemplazo del Centro Filial del Consejo de Monumentos Nacionales, que funcionó desde 1990 hasta el 2008. Sus Comité Técnico Asesores son un gran apoyo para la toma favorable o desfavorable de los conceptos.

3.7.2. Debilidades

- Desarrollar acciones para resolver una situación determinada como problemática, requiere la coordinación entre diferentes actores que están llamados a compartir escenarios para el logro de los objetivos. No obstante, el trabajo de coordinación no es un proceso sencillo, toda vez que en él se ven involucrados una serie de preferencias e intereses que no siempre concuerdan; las acciones entre varios actores implica un ejercicio de poder, que en ocasiones es difícil de identificar y el tema patrimonial no es ajeno a esta situación.
- Las entidades territoriales no cuentan con entidades sólidas, o corporativas, con personal suficiente, ni con presupuesto para llevar a cabo planes, programas, proyectos y acciones que incluyan las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes de interés cultural en beneficio del centro histórico.
- La legislación que establece el régimen especial de protección del patrimonio cultural es más bien reciente, Ley General de Cultura 397 de 1997. Esta ley en materia de Centros históricos se consolida a partir de su modificación mediante la Ley 1185 de 2008; se requiere más tiempo para lograr una mayor aplicación.
- Falta de coordinación institucional en el momento de concebir e implementar los PEMP con otros planes, por ejemplo con los Planes de Desarrollo, Planes de Gobierno, Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros.

- Desarticulación al interior de las entidades territoriales, que en forma conjunta deberían trabajar por la gestión, protección, salvaguardia, apropiación social y desarrollo creativo del patrimonio cultural. Por ejemplo, las entidades culturales, de turismo, de planeación urbana, instituciones educativas, entre otras, no todas las veces coordinan sus acciones y tienen en cuenta los diferentes ámbitos, bien sea municipal, distrital, departamental o nacional.
- Falta de participación ciudadana, de gran importancia, por cuanto contribuye no sólo a la salvaguardia y apropiación social del patrimonio, sino también a incentivar el cumplimiento de políticas y normas.

4.

- Percepción de inseguridad, tema que está en la agenda de todos los alcaldes ya que ha pasado a ser un asunto de trascendencia regional al estar vinculado al tema del crimen organizado; a ser tema de toda la comunidad que viéndose amenazada por fenómenos como el micro-trafico busca auto defenderse. Rionegro por ejemplo una de las medidas adoptadas por algunos sectores es el cercado de sus comunidades, acrecentando la segregación territorial y social.

5.

- Desconocimiento de los potenciales del patrimonio como elemento generador de desarrollo, no solo social y cultural sino económico No hay programas de formación suficientes para crear conciencia de la importancia de salvaguardar nuestros bienes y valores culturales.

6.

- Desarticulación con otras entidades especiales, como la Iglesia Católica, que posee un abundante y valioso legado cultural, representado en patrimonio material e inmaterial.

3.7.3. Desafíos

- Actualizar, con participación comunitaria, la Política Pública de Patrimonio Cultural, para la nación, los departamentos y los municipios y aplicar mecanismos de evaluación para la misma.
 - Vincular a las empresas, a las entidades privadas o mixtas a los procesos de gestión, protección al centro histórico, identificando los actores políticos primarios, los cuales inciden directamente con su participación en la toma de decisiones de la política pública. Ello no quiere decir, que no se pueda considerar los demás agentes que tienen incidencia indirecta en el proceso político.
 - Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes, desde el preescolar hasta la educación superior, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a las futuras generaciones.
 - Entender la gestión participativa y el patrimonio como elementos estructurantes de la ordenación urbana y del sustento de la identidad, facilitando el acceso de todas las personas a los bienes de la cultura.
- 4.
- Programas de cultura ciudadana para la identificación, valoración y protección del patrimonio material e inmaterial.

5.

- Generar incentivos viables y útiles para la protección del patrimonio, incluyendo los subsidios y préstamos.
- Fomentar la creación de emprendimientos y empresas culturales

CONCLUSIONES

1. No a todas las acciones que emprende el Estado para dar solución a un problema público, se puede llamar política pública, en ocasiones son actos administrativos que se realizan sin procesos de base o participación de los actores o agentes involucrados en la problemática; se puede observar como en los casos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro se vienen desarrollando algunos planes y proyectos sin líneas de bases, sin el conocimiento suficiente para establecer la dimensión de las problemáticas y sí lo que se está haciendo, realmente es una acción transformadora o si simplemente es un paliativo al problema. La situación se puede evidenciar en cuando no se tiene definida una cultura de

indicadores de medición de resultados y evaluación de las políticas públicas, donde sería necesario revisar periódicamente si en efecto se está disminuyendo el problema para el que se generó. Esto tiene que ver con las personas que tienen la responsabilidad de la implementación de las políticas. Por lo general con poco conocimiento del tema patrimonial, de sus posibilidades de generar desarrollo y su necesidad de proyectarse como un elemento de la planeación de la gestión pública en la ciudad.

2. Periódicamente la administración pública tiende a borrar los procesos de administraciones anteriores, incluso las que son de continuidad, no continúan con los procesos, se invierten nuevos recursos y se instala su nuevo estilo de hacer las cosas; lo cual no permite evaluar, si lo que se estaba haciendo desde las administraciones públicas apunta o no apunta a resolver el problema. Esto es por la falta de involucrar a las comunidades en la toma de decisiones, las políticas públicas respecto al patrimonio cultural, la memoria y la identidad de los pueblos, no puede ser un tema de campaña o de cumplimiento de formalismos burocráticos, tiene que ser una política a largo plazo.

3. El camino recorrido de las autoridades públicas para formular políticas de protección con respecto a los centros históricos, se ha caracterizado por ser progresivo, y por responder a requerimientos de diversos actores que han posicionado en la agenda pública la necesidad de contar con planes y programas ajustados a las directrices de orden nacional, contenidas específicamente en el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos del Ministerio de Cultura. Este Plan, al igual que los pasos para realizar los

PEMP en los municipios con centro histórico, han sido acogidos por Santa Fe de Antioquia y Rionegro como derrotero para implementar medidas de protección a sus centros históricos; la creación de políticas públicas frente al patrimonio inmueble debe estar soportada en el interés social y en el mejoramiento de las condiciones de vida.

4. En el tercer capítulo fue posible observar los diferentes enfoques que adoptan las dos ciudades frente a la elaboración de los instrumentos de planeación y la forma como cada uno de ellos ha planteado sus políticas frente a la protección del centro histórico. No obstante, no es suficiente la formulación de los instrumentos de planeación, es necesario que se dé cumplimiento de las normas emitidas, la realización de los proyectos y la aplicación de sanciones a quienes incumpla las disposiciones y normas, además de incentivar a quienes invierten en la sostenibilidad de los centros históricos. Los compromisos adquiridos en la formulación de los Planes Especiales de Manejo y Protección, PEMP, son adaptados en todo caso, a proyectos urbanos poco sensibles con el patrimonio y permisivos respecto a una pretendida modernización urbana o a la especulación inmobiliaria, por ello es urgente que los PEMP incluyan acciones de seguimiento y evaluación.

5. El ciclo de la política tiene un papel fundamental en los actores que hacen parte de ella, los mecanismos de participación que propone el Ministerio de Cultura, entre ellos el Programa de Participación Ciudadana Vigías del Patrimonio, busca conformar en

cada municipio, al menos un grupo de voluntarios que ejecuten acciones favorables al patrimonio local, son personas sensibles y afines a estos temas, pero tienen acceso a pocos recursos para la promoción y protección del patrimonio. Adicionalmente, los ciudadanos agrupados voluntariamente en “Vigías del Patrimonio”, por sus acciones requieren tiempo para capacitarse, necesitan además el apoyo de entidades públicas y privadas, pues es una acción que demanda inversión para dar continuidad a los procesos siendo una actividad de compromiso ciudadano.

Algunos grupos de vigías están mutando a una figura de veedurías ciudadanas, precisamente para denunciar los atropellos de las administraciones frente al patrimonio, lo cual no corresponde con la filosofía para la cual fueron creados ya que la función de Veedurías tiene su propia reglamentación según la Ley 850 de 2003. Pero esto no significa que no haya un complemento o articulación entre ambos mecanismos de participación ciudadana. Ahora bien se ha considerado la participación ciudadana como veedora de los procesos secuenciales de las políticas públicas, siempre y cuando ese grupo poblacional se encuentre capacitado para responder a las necesidades sociales y políticas.

6. Los Planes Especiales de Manejo y Protección –PEMP del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y Rionegro, teniendo problemáticas distintas desde el punto de vista de la migración de la población, de su aspecto económico, cultural, social y arquitectónico entre otras, deben apuntar a la gestión de su recuperación y revitalización para mejorar la calidad ambiental y las condiciones de habitabilidad que por su centralidad y su accesibilidad se torna cada vez más apetecibles; en el caso de Rionegro por la dinámica de su desarrollo

económico y en el caso de Santa Fe de Antioquia por la presencia del turismo que ha generado varias transformaciones, “aparentemente mínimas” pero, de gran impacto en su conjunto, que se presentan por la migración de población y las inadecuadas intervenciones que se realizan a los inmuebles para adecuarlos a las necesidades presentes, lo cual se evidencia en un tiempo en el que se carece del PEMP (2015) como instrumento de planificación. La acción gubernamental de implementación del PEMP como política pública en sí misma, puede comprenderse como una acción que hace parte de la política pública local en materia de prevención, protección y reconocimiento social del centro histórico, que tiene como uno de los actores más importantes a la Administración Municipal de Santa Fe de Antioquia y Rionegro.

7. En la última década, en Santa Fe de Antioquia y Rionegro, al igual que en los otros municipios con centros históricos, se ha venido dando un lento pero importante proceso de formación y difusión del patrimonio cultural, con la conformación y funcionamiento, generalmente tímido, de los consejos municipales de cultura y grupos de vigías del patrimonio cultural, que si bien han sido apoyados por las administraciones municipales, no han incidido con la debida intensidad que se requiere, debido a los pocos recursos a los que tienen acceso y a que relativamente son programas recientemente implementados.
8. En el panorama de las políticas culturales desarrolladas a la fecha en Colombia para garantizar la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural inmueble; los

centros históricos como uno de sus múltiples componentes, a pesar de su importancia, se diluyen en el inmenso campo de la legislación cultural. Aunque no se puede desconocer el esfuerzo hecho por el gobierno nacional en la expedición del Documento Conpes 3658 de 2010, donde se definen los Lineamientos de Política para la Recuperación de los 44 Centros Históricos de Colombia y los PEMP como instrumento de planeación especial para los centros históricos. No obstante los avances de los últimos 15 años, no han sido suficientes, para determinar las soluciones en la construcción e implementación de las políticas públicas del patrimonio cultural, lo que significa que habrá que esperar más tiempo para evaluar su aplicación.

9. Dada la importancia del patrimonio cultural, en Colombia se han generado diversas normas relacionadas con este tema y se ha creado, además de un Sistema Nacional de Cultura y un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, que habla acerca de su importancia y la necesidad de vincular a la ciudadanía en los procesos de gestión, protección y salvaguardia de los bienes y valores culturales. En Antioquia, se requiere ser más efectiva la implementación de la política de patrimonio, cuyo objetivo sea reconocer, consolidar y desarrollar el potencial y la diversidad del patrimonio cultural, orientando acciones por parte del Estado en coordinación con entidades públicas y privadas. Aunque se evidenció que lo urgente no deja tiempo para lo importante, hay muy pocas personas preparadas y dispuestas a trabajar en este tema, la falta de preparación y el hecho de que los Consejos de y Comités de sean ad honorem, no permite generar un compromiso real para planear el futuro del patrimonio, solo se tiene tiempo para lo que se debe solucionar en el momento. Por lo anterior es necesario que los miembros de estos Consejos y Comités

cuenten con remuneración económica ya que por su naturaleza de entes consultivos, no es obligatorio pero ello facilitaría su desempeño y las entidades territoriales sí deberían destinar presupuesto para financiar entre otros, gastos de viáticos y materiales, lo cual adicionalmente permitiría la descentralización de su labor haciendo presencia en gran parte del territorio de su jurisdicción.

10. Las soluciones deberían ser producto de una gestión descentralizada para garantizar su efectividad, pero en coordinación con las instancias regionales y nacionales, acorde con la responsabilidad que a cada uno le compete. El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural – SNPC -, integra a los Consejos Departamentales de Patrimonio Cultural y a los Comités Técnicos, creados para asesorar en asuntos de patrimonio cultural, pero en la mayoría de los casos no funcionan como deberían, debido a la falta de actualización en su reglamentación y principalmente por la falta de participación ciudadana a hacer parte de ellos, lo que en gran medida desfavorece la gestión que llevan a cabo para proteger el patrimonio del ámbito local. En este orden de ideas, la sostenibilidad de los centros históricos requiere la articulación de las entidades estatales involucradas, como también de los diferentes actores sociales y sectores privados, que desde su actuación con iniciativas conjuntas entre lo público y lo privado, contribuyan a mantener vivo el patrimonio cultural. El sector privado es fundamental en este proceso, pero mientras no se demuestre que proteger el patrimonio es un potencial económico, es muy difícil involucrarlos en proyectos de este tipo.

RECOMENDACIONES FINALES

1. Desarrollar estrategias que permitan incrementar la participación ciudadana en los procesos relacionados con el patrimonio cultural en todos los campos. Porque es fundamental conocer las problemáticas de quien vive su cotidianidad y como las tolera; Ellos son los primeros aliados o enemigos de los procesos, dependiendo de cómo se maneje el relacionamiento.

2. Establecer un sistema de información e indicadores para el patrimonio cultural a nivel municipal que permita ponerlo a disposición de la comunidad, a través de medios físicos y digitales.

3. Incentivar la implementación de medidas legislativas y administrativas en el departamento y los municipios que contribuyan a la protección del patrimonio cultural, de

manera integral. Fortaleciendo la coordinación de las entidades territoriales, dado que a ellas les compete la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural de los diferentes ámbitos.

4. Promover y desarrollar espacios y programas interinstitucionales como fundaciones, corporaciones, convenios, uniones temporales y asociaciones para adelantar procesos de articulación entre las entidades públicas y privadas, para aunar esfuerzos a favor del patrimonio cultural.

5. Promover la articulación del patrimonio cultural con el sector educativo, desde la primaria, a fin de ofrecer una formación integral al ser humano, en la que se resalte el respeto por el patrimonio cultural.

6. Las políticas y reglamentaciones de los centros históricos, terminan siendo cooptadas por lo administrativo y lo burocrático, lo que facilita en cierto modo su ejecución, pero debilita su sentido ciudadano y público. Es necesaria la elaboración de una política específica para este campo.

7. Fortalecer la participación de los niños y de los jóvenes en el desarrollo de la memoria y en el cuidado de lo que les es propio; que involucre a los medios y las nuevas tecnologías en la visibilidad y la interiorización de la importancia del patrimonio, tanto del que ha sido producto del pasado como de aquel que todos los días se está construyendo en los más diversos ámbitos de la vida social. De esta manera, el patrimonio será memoria viva, dinámica de la sociedad y dimensión central de nuestras identidades.

8. Implementar los diferentes niveles de acción del Estado frente a las decisiones que se toman en relación al patrimonio: solución de problemas, medidas de choque, reglamentación, plan, proyecto, norma, política pública.

9. Establecer un modelo de implementación que permita la sostenibilidad de las políticas públicas más allá de las administraciones. Un plan de calidad que regule no solo cómo se crean, sino como se ejecutan, como se garantiza la apropiación por parte de los diferentes actores, que es finalmente lo que garantiza su perdurabilidad.

REFERENCIAS

LIBROS

Borja, J. (2003) *La ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Bouchenaki, M. (2001). Organismos internacionales e instrumentos jurídicos para la preservación de los centros históricos. En F. Carrión, (ed.). *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO - BID - Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia.

Bravo, M. E. (2010). “Políticas Culturales en Colombia”. En: MINISTERIO DE CULTURA. República de Colombia. *Compendio de Políticas Culturales*. Bogotá. Disponible en: <http://mincultura.gov.co>

-----, (2008). Itinerarios culturales 1985-2007 Voces y presencias. Medellín: Gobernación de Antioquia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Biblioteca Pública Piloto, Comfenalco Antioquia, Editorial Lealon.

Carrión, F. (2001). Medio siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina. En F. Carrión, (ed.). *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO - BID - Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia - FLACSO.

-----, (2004). "*Espacio Público, punto de partida para la alteridad*", en Velásquez, F. (comp.). Ciudad e inclusión. Por el derecho a la Ciudad, Bogotá: Gente Nueva Editorial.

-----, (2007). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: Flacso, Lincoln Institute of LandPolicy e Innovar. UIO.

Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. New Yersey: Prentice- Hall.

Gutiérrez, R. (1990) "Testimonios de una identidad cultural", en Centros Históricos América Latina. Bogotá, Junta de Andalucía - Facultad de Arquitectura, Universidad de Los Andes - Escala Ltda.

Gutiérrez, R. (Coord.) (1990), Centros históricos de América Latina. En González, L. F. (2010) Ciudad y arquitectura urbana en Colombia: 1980 - 2010, Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Escala Ltda.

Hardoy, J. & Gutman, M. (1992). *El impacto de la urbanización en los Centros Históricos de Iberoamérica*. Madrid: Editorial MAPFRE S.A.

Hobbes, T. (1982). *Leviatán*. Bogotá: SKLA.

Laswell, H. (1951). *La orientación hacia las políticas*. En: Aguilar, L. (1992) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 79- 103.

Martínez, A. (2013). *Política para la protección del patrimonio cultural mueble*. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Martínez, J. (2013). *Pedazos de la historia de mi pueblo*. Colección Historia de Rionegro. Rionegro: Grafoprint.

Mena, U. & Herrera, A. (1994) *Políticas Culturales en Colombia Discursos Estatales y Prácticas Institucionales*. Bogotá: M & H editoras. Ed. Nomos. S.A

Meny, I. & Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Parson, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso México.

Pingaud, B. (1983). *Le livre à son prix*. Paris: Seuil. Recuperado de: <https://politicadecomunicacion.wordpress.com/conpes-consejo-nacional-de-politica-economica-y-social/proceso-de-construccion-politica-publica/>

Posada, E. (2007) “La economía exportadora”. Gran Enciclopedia de Colombia. Tomo 8. Bogotá: Círculo de Lectores.

Querol, M. (2010) *Manual de gestión del patrimonio cultural*. Madrid: Akal

Roth, A. (2000). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. (2009). Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está América Latina? En *Análisis de Políticas Públicas en Sistemas Críticos: Democracia Participativa, Pluralismo y Sociedad Civil*. Medellín: Publicaciones Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

Sabatier, P. (1986). *Top Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*. Journal of PublicPolicy

Salazar, C. (2009). *Políticas públicas y ThinkThanks*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.

Tobón, A. (Alcalde), (2011) P.O.T. Plan de Ordenamiento Territorial, Municipio de Rionegro Antioquia. Componente General I.

Tobón, E. (2011). Crónicas de Rionegro. Colección Bicentenario de Antioquia, Memorias y Horizontes. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia. Pp. 352.

Tobón, J. (1990). Historia de la medicina en Rionegro 1778-1900. Itinerario histórico del Hospital Regional San Juan de Dios de Rionegro. Médicos, medicina y farmacias de Rionegro. Rionegro: Hospital Regional San Juan de Dios.

Vargas, A. (2000). *El Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá: Almudena editores.

Vives, G. (1996). Inventario del Patrimonio Cultural de Antioquia: Vol. III Medellín: Colecciones Públicas de Rionegro. Secretaria de Educación para la Cultura de Antioquia.

Viviescas, F. (1997), "Espacio Público, imaginación y planeación urbana", en Carvajalino, H. (comp.), *La Calle, lo ajeno, lo público y lo imaginado*, Bogotá: Documentos Barrio Taller.

DOCUMENTOS OFICIALES

Colcultura. (1991). Manual para la reglamentación de los sectores urbanos antiguos. Bogotá: Editorial Escala.

Colombia, Congreso de la República. (1960). Ley 150 “Por la cual se declara la ciudad de Santa Fe de Antioquia Monumento Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Colombia, Congreso de la República. (1959). Ley 163 Declara Monumentos Nacionales a un conjunto de edificios y a sectores antiguos de algunas ciudades de Colombia.

Colombia, Congreso de la República. (1963). Decreto 264. Declara Monumento Nacional el sector antiguo de Rionegro.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio), "Ley 388 de 1997.

Colombia, Congreso de la República (1997, 7 de agosto), "Ley 397 de 1997, de Ordenamiento Territorial por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias". En: Diario Oficial, núm. 43102.

Colombia, Congreso de la República (2008, 12 de marzo), "Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 - Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones". En Diario Oficial, núm. 46.929.

Colombia, Congreso de la República (2009, 10 de marzo), "Decreto 763 de 2009, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material". En Diario Oficial, núm. 46.929.

Colombia, Congreso de la Republica (2001), Ley 666 de 30 julio de 2001. Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Estampilla Pro-cultura.

Ministerio de cultura. (2006). Guía para la protección y gestión de los sectores urbanos declarados bienes de interés cultural. Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Bogotá. Archivo magnético. 2006. 61p.

Ministerio de Cultura (2003). Dirección de Patrimonio, Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos – PNRCH-, Bogotá.

Ministerio de Cultura (2007). Dirección de Patrimonio – Grupo de Protección de Bienes de Interés Cultural. Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos – PNRCH-. Bogotá.

Ministerio de Cultura. (2009). Documento. Normas relacionadas con la protección del patrimonio cultural en Colombia. Bogotá.

Ministerio de Cultura. (2009). Documento. Normas relacionadas con la protección del patrimonio cultural en Colombia. Bogotá. p. 6

Ministerio de Cultura. (2009). Documento. Normas relacionadas con la protección del patrimonio cultural en Colombia. Bogotá. p. 19

Ministerio de Cultura (2010). Compendio de políticas culturales. Bogotá. Pp. 225 a 247 y 656.

Ministerio de Cultura (2010). Resolución 0983 Por la cual se desarrollan algunos aspectos técnicos relativos al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39663>

Ministerio de Cultura (2011). Lineamientos de política para la recuperación de los Centros Históricos de Colombia. Documento CONPES 3658. Bogotá.

Ministerio de Cultura (2013). Política para la Protección del Patrimonio Cultural Mueble. Bogotá. P. 121.

Plan Regulador Básico (1968) Codesarrollo. Rionegro.

Presidencia de la República. (2002). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Hacia la construcción de una ciudadanía democrática cultural. Consejo Nacional de Cultura. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia Conpes 3819 de 2014.

Plan Sectorial de Desarrollo Cultural de Santa Fe de Antioquia 2002- 2012. (2002) Alcaldía de Santa Fe de Antioquia

Plan Sectorial de Cultura de Rionegro. Para construir ciudad. 2006 – 2015. (2006) Alcaldía de Rionegro.

PEPCH de Antioquia. (2008) Primera Fase, Rionegro. Ministerio de Cultura República de Colombia - Gobernación de Antioquia Secretaría de Educación para la Cultura – Holos Ltda.

PEPCH de Antioquia. (2008) Primera Fase, Santa Fe de Antioquia. Ministerio de Cultura República de Colombia - Gobernación de Antioquia Secretaría de Educación para la Cultura – Holos Ltda.

Rincón, R. (2012) Plan Especial de Protección del Centro Histórico de Santa Fe de Antioquia y su área de influencia en el municipio (PEMP). Consorcio Santa Fe. Arq. Rafael Rincón Calixto, Director de Estudios. Ministerio de Cultura, Gobernación de Antioquia – Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia.

MEMORIAS E INFORMES

Castrillón, T. (1979). Santa Fe de Antioquia. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. p.

Mejía, L. (2000) Gestión integral del patrimonio en centros históricos. En Rincón, F. (Ed.) Historias Cátedra UNESCO. Manizales, Colombia. Julio 18 al 21.

Tobón, J. (2004) Recuperación de la memoria histórica de la Ciudad de Santiago de Arma de Rionegro. Entidades patrocinadoras: CORNARE, Administración Municipal de Rionegro, Universidad Católica de Oriente, Cámara de Comercio del Oriente, Inmunizadora Rionegro. Rionegro, Documento digital.

PAGINAS WEB:

UNESCO (Paris, 17 de octubre de 2003), Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural inmaterial [en línea], Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf> Consultado en Marzo de 2015.

UNESCO (Paris, 17 de octubre de 2003), Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales [en línea]. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> Consultado en marzo de 2015.

UNESCO <http://www.unesco.org/en/list> Consultado en marzo de 2015.

<http://www.international.icomos.org> Consultado en marzo de 2015.

<http://www.icomos.org/docs> Consultado en marzo de 2015.

<http://santafe.antioquia.in/Sitios-Turisticos>. Consultado en mayo de 2015

<http://santafe.antioquia.in/Sitios-Turisticos#TOC-Museo-De-Arte-Religioso> Consultado en mayo de 2015.

<http://www.historiadeantioquia.info/zonas/subregion-oriental/rionegro.html> Consultado en mayo de 2015.

<http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=254589> Consultado en junio de 2015.

<http://conocesantafedeantioquia.blogspot.com/> Consultado en mayo de 2015.

<http://www.banrepcultural.org/coleccion-de-arte-banco-de-la-republica/obra/vista-de-ciudad-de-antioquia-santa-f%C3%A9-provincia-de-antioquia> Consultado en mayo de 2015.

[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7c/Casa de paja. Santa Fe de Antioquia %28Antioquia%29. Colombia.JPG](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7c/Casa_de_paja._Santa_Fe_de_Antioquia_%28Antioquia%29._Colombia.JPG) Consultado en mayo de 2015.

<https://goo.gl/3yqTZ1> Consultado en mayo de 2015.

<https://goo.gl/WNhigp> Consultado en mayo de 2015.

<http://www.conocerionegro.blogspot.com/> Consultado en junio de 2015.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Rionegro \(Antioquia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Rionegro_(Antioquia)) Consultado en junio de 2015.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Santa Fe de Antioquia#/media/File:SFDA 1.jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Santa_Fe_de_Antioquia#/media/File:SFDA_1.jpg) Consultado en mayo de 2015.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A9ne Viollet-le-Duc#Escritos](https://es.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A9ne_Viollet-le-Duc#Escritos) Consultado en abril de 2016.

[https://es.wikipedia.org/wiki/John Ruskin](https://es.wikipedia.org/wiki/John_Ruskin) Consultado en abril de 2016.

APENDICE 1

Los Consejos Nacionales, departamentales, municipales y distritales de patrimonio cultural

El mismo Decreto 763 de 2009, define las competencias generales de los Consejos de Patrimonio Cultural, en el ámbito nacional y territorial. Al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural –CNPC- le corresponde: “emitir los conceptos previos y cumplir las funciones que señala el artículo 2° del Decreto 1313 de 2008 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en especial respecto de los bienes de competencia del Ministerio de Cultura y del Archivo General de la Nación según las previsiones de este decreto”.

Tabla N° 8

FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO INMUEBLE
3. Recomendar, sin interferir con la facultad legal exclusiva del Ministerio de Cultura, los bienes materiales de naturaleza mueble o inmueble que podrían ser incluidos en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional, para los propósitos descritos en el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, numeral 1, modificadorio del artículo 8° de la Ley 397 de 1997.

4. Estudiar y emitir concepto previo al Ministerio de Cultura para efectos de las decisiones que este Ministerio deba adoptar en materia de declaratorias y revocatorias relativas a bienes de interés cultural del ámbito nacional.
10. Recomendar criterios para la aplicación del principio de coordinación que debe emplearse en la declaratoria y manejo de los Bienes de Interés Cultural y para la inclusión de Manifestaciones en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial en los diferentes ámbitos territoriales.
12. Las demás funciones que correspondan a su naturaleza de organismo asesor.

Fuente: Elaboración propia según el artículo 2 del Decreto 1313 de 2008, por el cual se reglamentó el artículo 7° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 4° de la Ley 1185 de 2008

A los Consejos de Patrimonio Cultural Departamental, les corresponde emitir los conceptos previos y cumplir las funciones que señala el artículo 2 y 10 del Decreto 1313 de 2008 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, respecto de los bienes de competencia de los departamentos, municipios, autoridades indígenas y autoridades de comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 (Decreto 763 de 2009, artículo 4, numeral 10).

El Decreto 763 de 2009, artículo 10, sobre concepto del Consejo de Patrimonio Cultural, expresa que una vez incluido un bien en la LICBIC y formulado el respectivo PEMP, si el bien lo requiere a juicio de la autoridad competente, se someterá la propuesta de declaratoria de BIC y el PEMP al concepto del Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente. El Consejo respectivo emitirá su concepto sobre la declaratoria y aprobación del PEMP si fuere el caso o sobre la necesidad de efectuar correcciones. La propuesta se podrá presentar tantas veces como sea necesario.