



© N. Ariel Espino

Evaluación estratégica de la implementación del Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá

René Coulomb
Profesor investigador, UAM-A, México

Mayo 2009

INDICE

Página

1] El Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá

(11) Construcción histórica del patrimonio cultural urbano	4
(12) Progresiva consolidación de la Planeación y de la Gestión pública del Casco Antiguo	5
(13) Un patrimonio cultural urbano marcado por la destrucción y el abandono	6
(14) Puesta en valor del Patrimonio y exclusión social	7

2] La gestión de la Oficina del Casco Antiguo. Estrategias y resultados. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

(21) La opción de la inclusión social	10
(22) “Revive la Calidad”	12
(23) “Revive la arquitectura”	14
(24) “Revive el turismo”	18
(25) “Revive la comunidad”	19
(26) “Revive el orgullo”	22
(27) Buenas prácticas y lecciones aprendidas	23
(28) El reto de la gobernabilidad democrática	25

3] Lineamientos para un plan de acción que contribuya a la consolidación del enfoque de integralidad y de inclusión social para el Centro Histórico de la ciudad de Panamá

(31) Definiendo una nueva centralidad para la ciudad de Panamá	27
(32) Actualizando y diversificando los instrumentos de planeación	29
(33) Profundizando la gobernabilidad democrática del Centro Histórico	31
(34) Ampliando la sustentabilidad de la estrategia de un desarrollo socialmente incluyente	34
(35) Asegurando la sostenibilidad financiera del proceso de rehabilitación integral	36

Advertencias

- ✓ A lo largo de las páginas siguientes utilizaremos de forma indistinta los vocablos “Casco Antiguo” y “Centro Histórico” (e incluso otros vocablos a veces usados como “Casco Viejo” o “Distrito Histórico”) de la ciudad de Panamá. Como se verá más adelante, se plantea la posibilidad de que el actual perímetro del Casco Antiguo se vuelva, en un futuro, parte de una zona patrimonial más amplia, denominada Centro Histórico.
- ✓ Para referirnos a la *Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá*, hablaremos de la “Oficina del Casco Antiguo o “la OCA”. Aunque la OCA existe desde noviembre del año 2000, este Informe se refiere solamente a la Institución que tiene a su cargo la restauración y puesta en valor del Casco Antiguo desde diciembre de 2004 y hasta la fecha de este informe (con su marco legal específico, sus recursos humanos y financieros). En caso de referirnos a la gestión anterior de la OCA (2000-2004), se hará la precisión necesaria.
- ✓ Con las palabras “Plan Maestro” nos referimos al *Plan Maestro de la Rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá*, de fecha enero de 2001, con autoría de la Oficina del Casco Antiguo.
- ✓ Las opiniones vertidas en este Informe son responsabilidad exclusiva del Consultor y no comprometen Institución alguna, como tampoco las personas entrevistadas, las cuales por otra parte agradecemos enormemente.

1] EL CONJUNTO MONUMENTAL HISTÓRICO DEL CASCO ANTIGUO DE LA CIUDAD DE PANAMÁ

□ (11) Construcción jurídica del patrimonio cultural urbano

El perímetro actual de “El Casco Antiguo” comprende 44 hectáreas y 940 edificios cuya edificación se sitúa en el periodo comprendido entre 1850 y 1930 (Espino, 2007: 39) ¹. En la ficha N° 790 de la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, se afirma que el Centro Histórico de la ciudad de Panamá reviste una gran importancia por conjuntar de forma única las arquitecturas francesa y americana de principios del siglo XIX°, y la importancia histórica excepcional del Salón Bolívar que fue el teatro del intento visionario de Simón Bolívar de crear en 1826 un congreso panamericano. Se identifican también como monumentos importantes 17 edificaciones de los siglos XVIII y XIX.

¹ Llama la atención las fuertes discrepancias de las distintas fuentes en relación a distintas características del Casco Antiguo, desde su superficie hasta el número de edificaciones, pasando por el estado físico de las mismas. No hemos encontrado, por otra parte, una explicación de estas discrepancias en las distintas fechas de los documentos consultados. Un documento del BID, por ejemplo, menciona en 2008 “865 propiedades residenciales, institucionales o comerciales” (BID, 2008-B).

Pese a algunas intervenciones puntuales por parte del Estado anteriores a los años sesenta, el concepto de patrimonio no se impuso en Panamá hasta una década más tarde. En 1974 se fundó el INAC y se creó la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico.

Como en la mayoría de los países del continente, es a partir de la década de los años 70 que el Estado Panameño se dota de instrumentos para la protección, conservación y restauración del patrimonio cultural del país, y que la concepción excesivamente monumentalista del patrimonio histórico es enriquecida por una visión más holística, que podríamos definir como “patrimonio cultural urbano”, mediante una nueva legislación que asienta el concepto de “conjunto monumental”.

- ⊙ **(111)** Es así como en 1976, la Ley N° 91 del 22 de diciembre define los “*Conjuntos Monumentales Históricos*” del país, entre ellos, al Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá (art. 5) y encarga al Instituto Panameño de Turismo la administración, restauración, custodia, conservación y promoción de los mismos; con la asesoría de un *Consejo Nacional de Conjuntos Monumentales Históricos*. Se establece los límites del área patrimonial, que abarcan solamente al Corregimiento de San Felipe, hasta las calles 12, Oeste y Este, al mismo tiempo que se otorgan exenciones fiscales para la restauración de inmuebles.²
- ⊙ **(112)** En 1982, sin embargo, la Ley N° 14, confiere al Instituto Nacional de Cultura, a través de su Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, DNPH, “el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación”.

La misma Ley encarga a la DNPH la “custodia, supervisión y preservación de los Conjuntos Monumentales”, y la dota de un órgano asesor, la “*Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos*”, integrada por 5 instituciones de educación superior, dos Ministerios y dos Direcciones Nacionales.

- ⊙ **(113)** En agosto de 1997, el Decreto Ley N° 9 amplía los límites del área del Conjunto Monumental Histórico para incluir “aquellas partes del arrabal que aun mostraban un paisaje arquitectónico y urbanístico coherente” (Tejeira, 2001). El mismo Decreto establece un régimen especial de incentivos “para la restauración y puesta en valor” del Casco Antiguo. Ambas medidas facilitan entonces el reconocimiento de su valor cultural por parte de la UNESCO.
- ⊙ **(114)** En diciembre de 1997, el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural, de acuerdo a los criterios **ii, iv, y vi** bajo la denominación de “Distrito Histórico de la ciudad de Panamá con el Salón Bolívar”. En 2003, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO aprobó en su XXVII° sesión una extensión de la zona patrimonial al sitio arqueológico del primer asentamiento, “Panamá Viejo”, dando como nuevo nombre al bien patrimonial el de “*El sitio arqueológico de Panamá Viejo y el Distrito Histórico de Panamá*”.

² La exención del “impuesto de inmueble” era de cinco y hasta 10 años según la restauración del inmueble fuese parcial o total.

□ (12) Progresiva consolidación de la Planeación y Gestión pública del Casco Antiguo

- ⊙ (121) Vincular la puesta en valor del patrimonio histórico con su explotación turística es hoy en día una estrategia muy difundida en la región. Pero en el caso de Panamá llama la atención que, en un inicio, la salvaguarda del patrimonio cultural haya sido encargada al sector público de Turismo. No conocemos otro antecedente de este tipo. Es así como desde 1976, es la Dirección de Turismo Histórico y Social del Instituto Panameño de Turismo, IPAT, que se hace cargo del “*Proyecto de Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo*”³.
- ⊙ (122) En 1990 una comisión interministerial estableció, bajo la coordinación del Arq. Jorge Riba el *Plan de Acción* que contemplaba, entre otras acciones, la peatonalización de la Avenida Central, la regulación de la densidad habitacional y la rehabilitación del antiguo Palacio de Justicia.
- ⊙ (123) En 1995, con financiamiento del BID, se elaboró el *Plan de Revitalización para el Casco Viejo de la Alcaldía de Panamá*, que de alguna forma enmarcó la solicitud de inscripción del Casco Antiguo en la Lista del Patrimonio Mundial.

A pesar de estos esfuerzos planificadores, las intervenciones realizadas en el Casco Antiguo hasta finales de los años 90 no se inscribían dentro de un plan de conjunto. Se trataba de acciones aisladas y fundamentalmente focalizadas en la rehabilitación de monumentos tales como el Teatro Nacional (1974), de la Catedral, de San Francisco y de la Mano de Tigre (1977-1985), de lo que es hoy la Casa de la Municipalidad (1993) o de las ruinas del convento de Santo Domingo y de la iglesia de la Compañía de Jesús, así como también de la rehabilitación del pavimento de ladrillo de las calles (1991).

- ⊙ (124) En el año de 1997, la inscripción del Casco Antiguo en la Lista del Patrimonio Mundial se acompaña de la exigencia de la UNESCO para que las acciones de restauración se inscriban dentro de un Plan de Manejo integral. Es entonces cuando, por Decreto Ejecutivo 84 del 14 de abril de 1998, se crea una “*Comisión de Alto Nivel para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá*” cuya “*Oficina Técnica*” (antecesora de la actual *Oficina del Casco Antiguo*) tiene como encomienda la elaboración de un Plan Maestro de rehabilitación para el Casco Antiguo.

Conviene subrayar la inter institucionalidad de esta Comisión, cosa excepcional en otros países de la Región, pues estaba integrada por a) el Vice-Ministro de la Presidencia, el Vice-Ministro de Vivienda (MIVI), el Director General del Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y el Director General del Instituto Nacional de Cultura (INAC), instituciones que permanecen hasta nuestros días directamente involucradas en el devenir del Centro Histórico.

- ⊙ (125) El 20 de noviembre del año 2000 la Oficina Técnica de la Comisión de Alto Nivel se transforma, mediante Decreto Ejecutivo 192 en la *Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, OCA*,

³ El proyecto fue dirigido por el Arq. Mexicano Carlos Flores Marini, con el apoyo de la OEA.

adscrita al Ministerio de la Presidencia, y a la cual se incorpora la Alcaldía de la ciudad de Panamá. Asume la Dirección Técnica, hasta el año 2004, la Dra. Arquitecta Vanessa Spadafora.

- ⊙ **(126)** En enero de 2001, la OCA hace público el *Plan Maestro de la rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá*.

❑ **(13) Un patrimonio cultural urbano marcado por la destrucción y el abandono**

Patrimonio histórico y deterioro son dos realidades íntimamente entrelazadas, o como lo escribió Fernando Carrión “el nacimiento de la centralidad histórica se produce en el momento en que entra en decadencia” (Carrión, 2001: 64).

- ⊙ **(131)** En el expediente de solicitud de inscripción en la lista del Patrimonio Mundial, se menciona que el 70% de los edificios del Distrito Histórico de la ciudad de Panamá se encuentran deteriorados, estructuralmente o funcionalmente, ¡y que sólo un 5% se encuentran en un estado de conservación aceptable! Se atribuye este estado de degradación (el cual subsiste “desde hace tres cuartos de siglos”, “que no se ha detenido y tiende a empeorar”) a la falta de mantenimiento preventivo por parte de los propietarios, a la densidad elevada de población y a la falta de instalaciones sanitarias adecuadas. ⁴ A nivel urbanístico, se argumenta que la ubicación excéntrica del Distrito Histórico, prácticamente encerrado por la Zona del Canal, contribuyó también a su decadencia (Tejeira, 2001).
- ⊙ **(132)** Sin embargo, en el caso del centro histórico de la ciudad de Panamá, el deterioro y hasta la destrucción del patrimonio parecen haber sido la constante, casi desde el nacimiento de la ciudad misma. En efecto, lo que hoy se conoce como el “Casco Antiguo”, fue en 1673 el segundo emplazamiento de la ciudad de Panamá, luego de que el primer asentamiento fuese destruido por el pirata Henry Morgan en 1671. Pero a escasos 64 años de su fundación, esta nueva ciudad sufrió en 1737 el impacto devastador de un incendio que destruyó el 95% de sus casas. Y como si esto fuera poco, tuvo que enfrentar, a lo largo del mismo siglo XVIII, los embates de una serie de incendios, siendo los más destructivos los de 1756 y 1781.
- ⊙ **(133)** A pesar de este historial de destrucción, este espacio urbano al que el vocabulario parece negarle el estatuto de CIUDAD (llamándolo “Casco Antiguo” y a veces “Casco Viejo”), sigue conservando la traza fundacional de la ciudad colonial: una retícula ortogonal con su centro en la Plaza Mayor, hoy plaza de Catedral. Esta ciudad resguardada dentro de murallas, (de las cuales los restos del baluarte “Mano de Tigre” constituyen todavía hoy en día una huella imponente), vivió casi desde sus orígenes un proceso de diferenciación socio espacial entre el recinto amurallado y los “arrabales” extramuros. Lo cual nos parece ser un dato histórico a tomar en cuenta a la hora de definir en la actualidad estrategias de intervención.

⁴ En ello coincide Sylvio Mutal, en su consultoría para el PNUD (Mutal, 1999: 7)

- ⊙ **(134)** A mediados del siglo XIX se autoriza la demolición de gran parte de las murallas⁵, impulsando el desarrollo urbano y socioeconómico de los arrabales de Santa Ana y El Chorrillo. La diferenciación socio espacial entre la ciudad intra-muros y la ciudad de los arrabales ha subsistido hasta nuestros días. El “Casco Antiguo se asocia con la élite histórica, mientras que Santa Ana es sinónimo, aún hoy, con el pueblo llano” (Tejeira, op. cit.).
- ⊙ **(135)** Hacia finales de ese siglo y principios del siglo XX la ciudad empieza su extensión hacia el Este con los nuevos barrios de la Exposición, Calidonia (1930) y Bella Vista, ocupados por sectores acomodados que abandonan sus propiedades en la ciudad intra-muros, las cuales son ocupadas por familias de nivel medio y bajo, dando lugar progresivamente a un inquilinato de bajo costo caracterizado por el hacinamiento, la falta de mantenimiento, el deterioro, la ocupación irregular, y finalmente, el abandono de los inmuebles por parte de un importante porcentaje de propietarios. El barrio llegó a servir de hábitat refugio para las familias víctimas de incendios en otros corregimientos de la ciudad.

□ **(14) Puesta en valor del Patrimonio y exclusión social**

- ⊙ **(141)** Es en este contexto de agudo deterioro y de abandono por parte de los propietarios que se da la declaración del Patrimonio Mundial del Casco Antiguo. El efecto (perverso) de esta medida, destinada a favorecer la protección del patrimonio cultural urbano, es por lo contrario impulsora de la destrucción del mismo. La inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial fue uno de los factores que indujo un proceso de especulación destructora, pues la “recuperación” de su ahora valioso patrimonio inmobiliario, por parte de los propietarios, implica la desocupación de las viviendas. Esta se logra de forma expedita con juicio de desahucio bajo causa de in-habitabilidad de las viviendas y su declaración como “viviendas condenadas”, aunque sea mediante la destrucción de los techos, de las escaleras o de los entresijos. En diciembre de 1998 la situación habitacional era la siguiente:

Cuadro N° 1. Situación habitacional en el Corregimiento de San Felipe en 1998

- familias que ocupan viviendas alquiladas:	54% (1,084)
- familias que viven en “casas condenadas”:	22% (444)
- familias que ocupan “casas abandonadas”:	21% (429)

Fuente: MIVI, Departamento de Análisis Social, diciembre de 1998

- ⊙ **(142)** El desalojo de la población residente cuenta con el respaldo de la Ley y de la Planeación. Es así como la Ley N° 9 acompaña la inscripción del Casco Antiguo en la Lista del Patrimonio Mundial a dedicar su capítulo V a “facilitar la reubicación de las personas que habiten en la actualidad en las edificaciones (...) que sean restauradas o reconstruidas”. Ciertamente que el desalojo está condicionada a una acción (e inversión) de restauración. A doce años de esta Ley, el estado ruinoso de un porcentaje significativo de inmuebles del Casco Antiguo (véase el cuadro de la página 15) da testimonio de que no fueron pocos los propietarios que

⁵ Ley del 11 de octubre de 1856.

prefirieron pagar las multas por incumplimiento previstas en la Ley⁶, siendo sus montos muy reducidos en comparación con las plusvalías que esperan captar sobre el mediano y largo plazo.

Según distintos testimonios, en la década de los 90, “la inversión privada realizó las primeras reconversiones de las edificaciones deterioradas edificaciones en condominios de lujo y, al mismo tiempo, comenzó la expulsión de familias de bajos ingresos. Como resultado de este proceso, en la última década del siglo XX, la población total de San Felipe se redujo un 30%”.

- ⊙ **(143)** El mismo Plan Maestro asume que la reubicación de la población residente es “inevitable ya que los proyectos que se piensan llevar a cabo son de altos costos y los actuales residentes no podrán hacer frente al encarecimiento de las viviendas en el área” (p. 106). En todo caso, el proceso cuenta con el apoyo del MIVI el cual “comprende la necesidad de reubicación de la mayor parte de estas familias a sitios que les permitan una mejor calidad de vida” (p. 102). La reubicación, se afirma, aunque “ha sido tildada de injusta por los actuales residentes” se lleva a cabo “dentro del marco legal donde se respete la dignidad de estas familias (..) con diferentes opciones de ubicación y construcción (..) formas de pago adecuadas por familia de acuerdo a su accesibilidad económica” (p. 106).

2] LA GESTIÓN DE LA OFICINA DEL CASCO ANTIGUO. ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

Los centros históricos deben guardar su función habitacional. Este propósito no se acompañó siempre de claras estrategias, de acciones y de inversiones. Ya desde 1987, en las conclusiones del seminario sobre “Rehabilitación de viviendas en zonas históricas”, organizado por el Centro HABITAT de Naciones Unidas se advertía que

“Los diferentes gobiernos así como los organismos internacionales especializados han impulsado hasta ahora la atención y recursos humanos, financieros y materiales en proporciones mínimas a las viviendas en zonas históricas urbanas (..) Tanto desde el punto de vista del enfoque, como de la metodología y resultados, el panorama latinoamericano es prácticamente de emergencia” (IAPH, 1999).

A más de quince años de estos señalamientos, la situación de “emergencia” en la cual se encuentra la vivienda de los barrios antiguos de las ciudades de la Región no parece haber cambiado mucho. En parte porque las políticas habitacionales en los centros históricos carecen de continuidad, y suelen estar orientadas hacia objetivos encontrados

A] Por una parte, una voluntad de “rescate” para una elite que si “entiende” lo valioso del patrimonio cultural urbano, y que también puede pagar el precio de su restauración y conservación. Un rescate que se fundamenta, aunque sea implícitamente, sobre la segregación urbana y por ende sobre la exclusión;

B] Por la otra, una visión que se propone la mezcla social de la población residente. Este enfoque alternativo enfrenta tensiones y contradicciones entre los bajos ingresos de la población y los elevados costos de la “puesta en valor” de los edificios patrimoniales, tanto

⁶ Artículos 37 y siguientes de la Ley.

por el alto precio del suelo como por los sobre costos de la rehabilitación, sobre todo cuando incorpora trabajos de restauración.

En cierto sentido, un proyecto de regeneración urbana que pretende ser socialmente incluyente, haciendo de las comunidades de habitantes *“las destinatarias prioritarias de las acciones de preservación de los centros históricos”*. (IAPH, 1999: 13), es una utopía (Coulomb, 2007) una *“ou-topos”*, que no es estrictamente un “no lugar”, sino un lugar al que se aspira, un “objeto de deseo” (Carrión, 2005). En efecto, si reconocemos que una proporción importante de la población residente se encuentra sumida en la pobreza, a veces en la indigencia, parece utópico pensar que una revalorización de sus espacios pueda llevarse a cabo en su beneficio.

Y sin embargo, la formulación de utopías urbanísticas parece hoy en día una tarea imprescindible, para orientar el diseño de nuevas estrategias y la elaboración de nuevos instrumentos que permitan efectivamente “hacer ciudad” de forma alternativa. Es incluso probable que sea desde el corazón de los antiguos barrios de las metrópolis latinoamericanas que puedan ir surgiendo las nuevas formas concretas de ir construyendo ciudades menos segregadas, más solidarias y abiertas a la pluralidad. Pero con una condición: que las políticas públicas tengan un fuerte carácter de integralidad e incorporen a sus diagnósticos y a sus estrategias de intervención, las dimensiones económicas, sociales, políticas e incluso culturales del deterioro urbano y habitacional. Tal parece ser el camino por el que optó la Oficina del Casco Antiguo (OCA) a partir del año 2004.

□ **(21) La opción de la OCA por la “inclusión social”**

- ⊙ **(211)** En el 2004, el nuevo equipo directivo que se hizo cargo de la Oficina del Casco Antiguo se encuentra con una situación de polarización social, en donde un proceso muy agudo de especulación inmobiliaria está generando, bajo la cobertura de la “puesta en valor” del área patrimonial, un muy importante proceso de expulsión de la población mayoritaria de bajos ingresos.⁷
- ⊙ **(212)** Este proceso de despoblamiento presenta la particularidad (comparativamente con otros centros históricos de América Latina y el Caribe) de no originarse solamente en una sustitución del uso del suelo, de habitacional a comercial o de servicios turísticos. En efecto, en el Casco Antiguo coexisten inversiones elitistas no solo en actividades turísticas (hotelería, boutiques y restaurantes) sino también en ofertas residenciales, para panameños y, más recientemente, para nuevos residentes extranjeros (europeos, estadounidenses y canadienses principalmente). Es decir, el Casco vive un proceso que se suele denominar de “gentrificación”⁸, o de “aburguesamiento”, consistente en el desplazamiento de los residentes de bajos recursos por grupos sociales económicamente más acomodados.

⁷ Es solamente con los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010 que se podrá aquilatar a su justa medida este proceso de exclusión social.

⁸ (Del inglés *“gentrification”*): “Gentrification processes are now increasingly putting threat on the social cohesion and inclusiveness of historical districts leading in some cases to brutal social transformations and eventually to forced evictions” (UN HABITAT & UNESCO, 2008: 1).

- ⊙ **(213)** Lo anterior explica porqué, en el periodo de gestión que se termina (2004-2009) la OCA no ha tenido como orientador principal de su acción al Plan Maestro. En efecto, como lo vimos anteriormente, párrafo (143), el Plan Maestro acepta - así sea como “inevitable” - el proceso de “gentrificación” del Casco Antiguo. Proceso que el primer periodo de gestión de la OCA (años 2001-2004) parece haber hecho suyo también, aunque tal vez no de forma totalmente explícita.
- ⊙ **(214)** A partir de 2004, el nuevo equipo encargado de la gestión de la OCA se propuso implementar nuevas estrategias y acciones con un enfoque de “inclusión social” con la finalidad de mitigar este proceso excluyente de “gentrificación”. Esta decisión se corresponde con lo recomendado por la UNESCO, en el sentido de “colocar a los habitantes en el corazón del proceso de revitalización” y de “compensar las consecuencias de la presión ejercida por el mercado inmobiliario sobre la salida de la población residente” (UNESCO, 2008: 8).
- ⊙ **(215)** Esta reorientación de la estrategia general del actuar de la OCA no significó, sin embargo, una revisión radical de los diagnósticos ni de los siete ejes de desarrollo propuestos en el Plan Maestro, así como de varios de sus objetivos. De igual manera, los planes anuales de acción se propusieron llevar a la práctica una buena parte de la cartera de los proyectos contenidos en el mismo Plan, más de cuarenta y cinco, bajo el vocablo de “proyectos específicos”. Sin embargo, durante los últimos años, la OCA emprendió proyectos novedosos, particularmente orientados por su estrategia central de la inclusión social.
- ⊙ **(216)** Con el Plan “*Revive el Casco*” el nuevo equipo a cargo de la OCA a partir de 2004 tuvo el acierto, primero de dar al Plan Maestro un enfoque de planeación estratégica, y en segundo lugar de tener una herramienta efectiva de comunicación para dar a conocer las prioridades, objetivos y estrategias de su actuación en el Casco Antiguo. Sin embargo, este nuevo Plan, o más bien esta versión revisada y actualizada del Plan Maestro, se fue elaborando sobre la marcha, por lo que no se constituyó en un referente explícito – y público – de la gestión de la OCA más que hacia el final de los cinco años del actual periodo. se dio a conocer hacia el final de la actual gestión de la OCA. Lo anterior pudo haber generado ciertas deficiencias tanto al interior de la Institución como en las relaciones de ésta con su entorno socioeconómico y político.
- ⊙ **(217)** En efecto, si organismos como la UNESCO o el ICOMOS juzgan imprescindible un Plan Maestro, o “Plan de Manejo” es porque se espera que se constituya un instrumento para:

 - A] Favorecer la necesaria continuidad del proceso de rehabilitación, evitando formas de gestión demasiado dependientes de la “voluntad política” del gobernante en turno y/o del carisma de los directivos a cargo de la gestión de Plan.
 - B] Asegurar que los funcionarios involucrados en la ejecución de programas y proyectos conozcan, y se hayan apropiado de, los objetivos, prioridades y estrategias del Plan, con el fin de que todos compartan un mismo referente para su trabajo cotidiano.

C] Soportar la necesaria “auditoría social” de la Institución a cargo del Plan, por parte de los distintos actores políticos económicos y sociales implicados (moradores, funcionarios locales y nacionales, propietarios e inversionistas, habitantes de la ciudad, panameños, visitantes extranjeros, *mass media*).

La reciente puesta en la WEB, el 17 de marzo de 2009, (<http://www.cascoantiguo.gob.pa/>) del Plan “*Vive el Casco*” es muy valiosa pero no puede sustituir la existencia de un Plan Maestro. Este Plan, concebido como un plan-proceso (hoja de ruta) más que como un plan-documento, debe entenderse como “contrato” entre todos los actores implicados en la protección y uso del Centro Histórico. Su elaboración, con carácter fuertemente participativo, así como su amplia difusión (entre otro espacio, en la página WEB) son las bases de la gestión democrática del mismo.⁹

- ⊙ **(218)** El Plan “*Revive el Casco*” re-estructura los siete ejes de desarrollo propuestos por el Plan Maestro¹⁰, en cinco líneas de acción:
 - “*Revive la calidad*”, que retoma el eje de desarrollo N°4 “Mejoramiento de infraestructura y Equipamiento Urbano” y el eje N°5 “Mejoramiento y recalificación de los Servicios Públicos”, del Plan Maestro.
 - “*Revive la arquitectura*”, que prioriza la acción habitacional en inmuebles que son de propiedad estatal en beneficio de la población residente de bajos ingresos. Constituye el “eje” N°2 “Problemática de la vivienda” del plan Maestro.
 - “*Revive el turismo*”, que redimensiona algunas propuestas en materia de turismo del eje N° 3 del Plan Maestro (“Desarrollo Turístico y Actividades culturales”) al dar un mayor protagonismo a la población residente.
 - “*Revive la comunidad*”, que desarrolla el eje N°1 del Plan Maestro en materia de generación de empleos y de formación laboral para la población residente.
 - “*Revive el orgullo*”, que retoma los principales objetivos y actividades propuestos por el eje N°3 del Plan Maestro en materia de Actividades Culturales.
- ⊙ **(219)** El enfoque de inclusión social que la OCA se propuso dar a su actuación en el Casco antiguo a partir del 2004 es totalmente congruente con los señalamientos emanados de la UNESCO, del ICOMOS, la ONU-HABITAT, o de las distintas redes de intercambio de experiencias y reflexiones que se han ido desarrollando en América Latina y el Caribe a lo largo de los últimos quince años. Lo que habría que evaluar son más bien las estrategias operativas de la OCA, en relación a las lecciones aprendidas en otros centros históricos de la Región. Nos permitiremos exponer algunos elementos de evaluación en este sentido en las páginas siguientes.

⁹ La publicación en la página WEB de la OCA del Manual de Normas (2004) es importante para orientar a los distintos actores sociales y económicos, pero no sustituye la difusión de un Plan Maestro.

¹⁰ Véase el apartado 4, “Propuesta Operativa”, del Plan Maestro: OCA, 2001: 123-137.

□ (22) “Revive la calidad”

⊙ (221) Un Distrito Histórico no puede estar cortado del resto de la ciudad, como lo ha sido el centro histórico de Panamá a lo largo de gran parte del siglo XX. Para la UNESCO, un elemento clave del éxito reside en que “los proyectos deben integrarse a un plan global desarrollo urbano a escala del conjunto de la ciudad, evitando así que el centro histórico sea un elemento de segregación espacial o social” (UNESCO, 2008: 14-15).

⊙ (221) La integración del Casco antiguo al desarrollo urbano de la metrópoli panameña obliga a (re)pensar el papel que se quiere juegue este espacio estratégico y en particular en relación a varias de las funciones de centralidad que el Centro Histórico debería poder cumplir para el conjunto de la ciudad, tales como la función simbólica de identidad, la de espacio de expresiones culturales, la de esparcimiento y turismo interno, la de gobierno (en parte), etc.

⊙ (222) Para que el actual “Casco Antiguo” pueda ejercer esta función de centralidad para la metrópoli habría que analizar la pertinencia de (re)definir un Centro Histórico con una mayor envergadura territorial, incorporando los barrios que conformaron la ciudad histórica de Panamá hasta avanzado el siglo XX, y que encierran un riqueza patrimonial que no parece haber sido suficientemente valorada por la sociedad y el gobierno de Panamá. El Chorrillo y su arquitectura caribeña de madera, producto de la migración de origen afro-caribeña que construyó el Canal. Santa Ana y patrimonio gastronómico. El Barrio Chino y la calle 13 de “Salsipuedes”, el Mercado de Mariscos, etc. Es necesario extender el concepto de patrimonio cultural urbano a lo que la UNESCO conceptualiza como patrimonio cultural “intangibile” y que suele encontrar en los barrios históricos su territorio privilegiado de sobrevivencia.



⊙ (223) Es en este marco de la integración del Centro Histórico a la ciudad que deben entenderse la preocupación del Plan Maestro y de la Oficina de Casco Antiguo por mejorar la infraestructura, los equipamientos y los servicios urbanos del Casco Antiguo. Esto implica una participación activa de la Municipalidad, más allá de la recolección de basura (véase más adelante).

⊙ (224) Para que se desarrolle la función de centralidad se requiere asegurar la accesibilidad del centro, a la vez que enfrentar los graves problemas de vialidad y transporte que aquejan

todo centro histórico, y el de Panamá no es la excepción. La Oficina del Casco Antiguo recuperó el estacionamiento ubicado a un costado del Teatro Nacional con 216 cajones. Las obras de rehabilitación concluyeron en marzo del 2006. Es de notar que este trabajo fue llevado a cabo por jóvenes del barrio, dentro de la acción de rehabilitación social de jóvenes pandilleros: véase el apartado (25).

- ⊙ **(225)** Asimismo, la OCA se involucró de lleno en el proyecto del Terraplen y el proyecto de un estacionamiento perimetral al Casco Antiguo (con una localización de un menor impacto urbano y ambiental que el actual estacionamiento del Teatro Nacional que tiene como efecto negativo el de inducir el tráfico automotor dentro del Casco). La OCA impulsa también el proyecto de un tranvía, que tal vez pueda recuperar el uso de parte de las vías todavía existentes; sin que esté claro si se trata de un equipamiento alternativo al uso del automóvil.

- ⊙ **(226)** Tal vez por razones de atribuciones institucionales, la OCA el Plan “Revive el Casco” no expresa mayor prioridad para el mejoramiento de la calidad de los espacios públicos, plazas y jardines, a pesar de la función de integración social que estos espacios pueden llegar a ejercer, si ofrecen el diseño, la calidad y la seguridad de uso indispensables¹¹

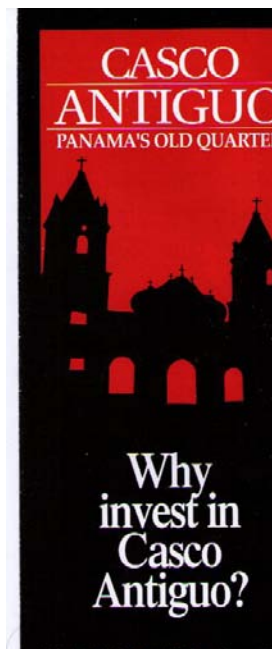
□ **(23) “Revive la arquitectura”**

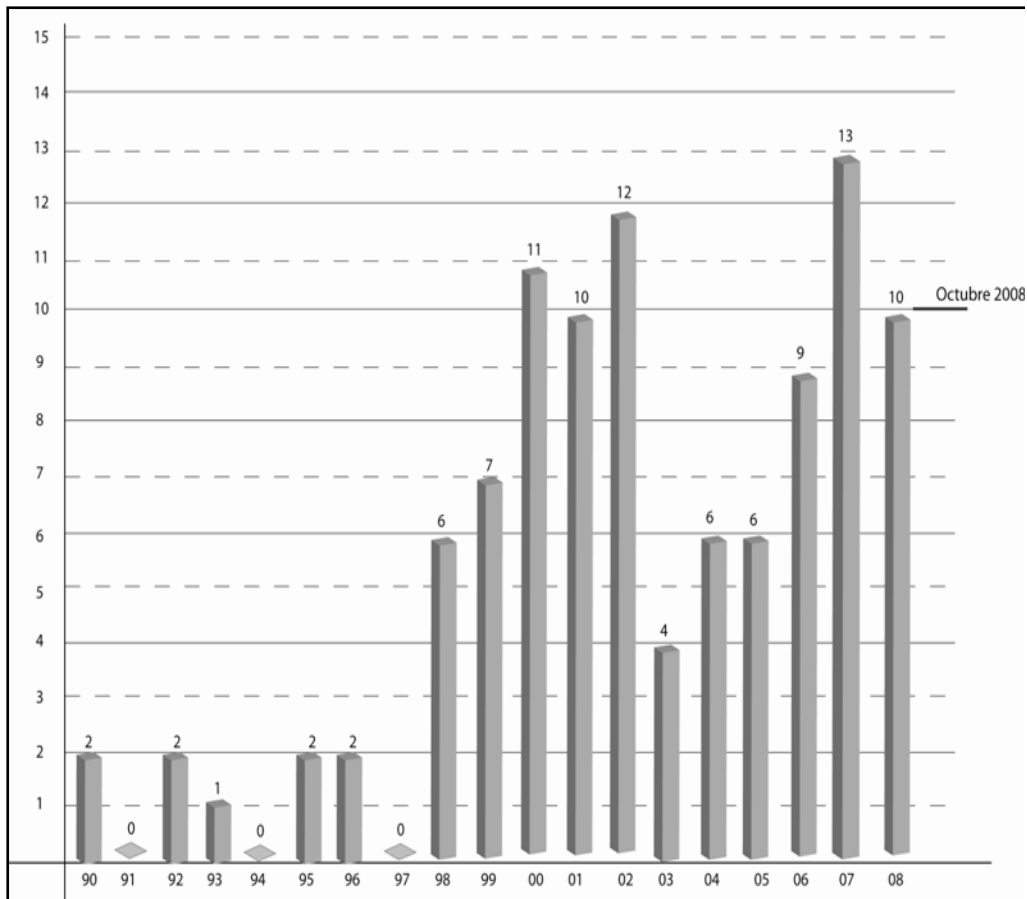
Como se puede observar en la Gráfica 1, las exenciones de impuestos y los intereses bancarios subsidiados previstos en el Decreto Ley del 27 de agosto de 1997, por un periodo máximo de 10 años, estimuló la restauración de inmuebles por parte de inversionistas y propietarios. La existencia de estos estímulos ha sido un argumento para la inversión privada por parte de las compañías inmobiliarias que actúan en el área, así como para la labor de promoción que lleva a cabo la OCA hacia los propietarios. Sin embargo, el ritmo de las restauraciones ha sido bajo con respecto a la amplitud - tanto cualitativa como cuantitativa - del deterioro. Por si fuera poco, los incentivos otorgados por la Ley N° 9 dejaron de existir en agosto de 2007.

Gráfica 1. Número de restauraciones de edificios iniciadas por año en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá. 1990-2008

¹¹ “El espacio público es una de las condiciones para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador” (Borja, Jordi, 2004, “El derecho a la ciudad”, ponencia presentada en el *Forum Universal de las Culturas, sessió “el pret a la ciutat”*, Barcelona, 8 de mayo 2004).

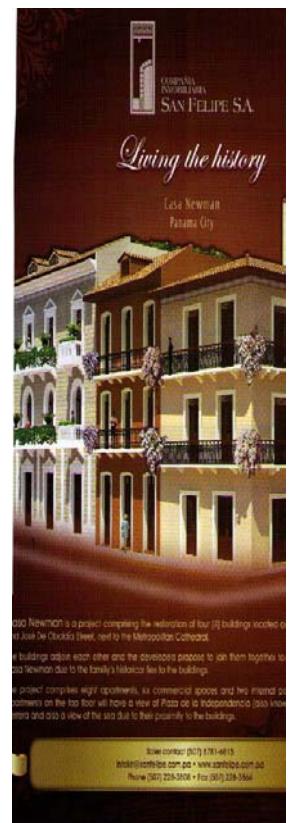
Fuente: OCA, 2009.





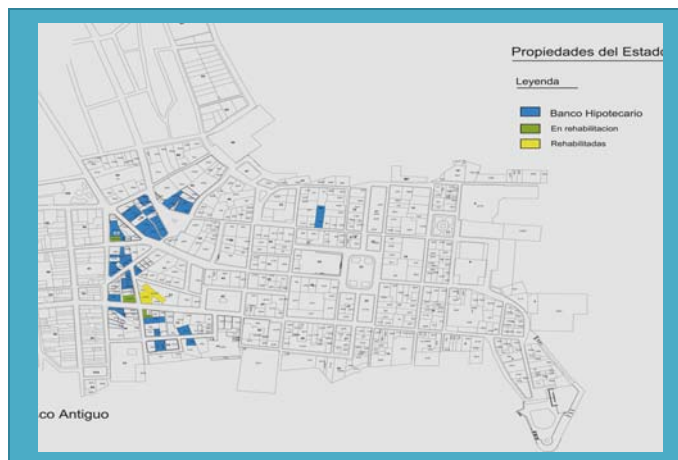
⊙ **(231)** En los años noventa, el **Decreto Ley N° 9** de Inversión Privada fue el motor del inicio de la reconstrucción de las casas del Casco Antiguo, bajo el impulso de algunos propietarios que recobraron el interés por sus propiedades invadidas o simplemente abandonadas (Young, 2007: 42); también impulsados por los procesos de restauración en ciudades como Antigua, Cartagena o San Juan (*id.*). Este interés generó incluso la conformación de una empresa inmobiliaria por los mismos propietarios, como en el caso de San Felipe S.A. Los proyectos se concentraron en la punta oriental del Casco, cerca de los edificios gubernamentales (véase los mapas 3 y 5, en anexo).

⊙ **(232)** Sin embargo, las inversiones privadas enfrentan dos grandes obstáculos, a pesar de haber tenido la más amplias facilidades legales para desalojar los ocupantes de los inmuebles: a) el incremento de los precios del suelo, en particular por el uso especulativo que se hizo de las facilidades otorgadas por el Decreto Ley N° 9 y b) la reventa especulativa de la nueva oferta de viviendas rehabilitadas (Espino, 2008-B). Este efecto perverso de una revalorización del espacio construido sin instrumento alguno de regulación urbana se refleja en que sólo el 16% de los inmuebles



había sido objeto de restauración, a mitad del año 2008.

Fincas del Casco Antiguo según condición		
Condición	Cantidad	% del total
Restauradas (privadas)	73	8%
Edificios públicos intervenidos	41	5%
En construcción	28	3%
Anteproyectos en elaboración o revisión	44	5%
Anteproyecto aprobado	32	4%
Planos finales aprobados	5	1%
Edificios públicos sin intervenir	48	5%
Lotes baldíos	16	2%
Edificios abandonados o clausurados	37	4%
Ocupadas sin restaurar	550	63%
Total de fincas	865	100%



Fuente: Espino, 2008-B.

- ⊙ **(233)** Con el fin de mitigar el proceso de “gentrificación” la OCA se propuso a partir de 2005 llevar a cabo un programa de vivienda social, de bajo costo, también denominada “vivienda asequible”, mediante seis tipos de acciones relacionadas:
 - Aplicar las sanciones por abandono de inmuebles establecidas en la ley.
 - Iniciar un programa de viviendas de bajo costo para la población local.
 - Restaurar edificios del Estado para la habilitación de unidades de vivienda de bajo costo para la población tradicional del Casco Antiguo.
 - Poner las propiedades del Estado a disposición del sector privado para la construcción de viviendas de bajo costo, asesorándolo en el desarrollo de este tipo de proyectos.
 - Reactivar la vivienda (digna) de alquiler como opción de rehabilitación de inmuebles y oferta de vivienda de bajo costo.
- ⊙ **(234)** Este propósito encontró opiniones contrarias¹². Sin embargo, a través de su director ejecutivo, la OCA ha sostenido que la mezcla social del hábitat en el Centro Histórico no sólo era deseable, sino también factible. Se evita el desarraigo social y familiar de la población residente, se crea una “ciudad socialmente diversa”, y se facilita la permanencia en el centro histórico de las actividades económicas de los sectores populares (Espino, 2008-B).

¹² “La idea de empeorar la situación construyendo viviendas de bajo costo, es contraria a la estrategia trazada para el lugar, lo cual puede desalentar a los inversionistas. (Editorial, El Panamá América, 6 de diciembre de 2004).

- ⊙ **(235)** La estrategia de la OCA consiste en aprovechar los 38 inmuebles, propiedad del Banco Hipotecario, y que la Ley N° 4 del 17/01/2002 destina a la construcción de viviendas de interés social (art. 8). Tiene sin embargo que resolverse los aspectos jurídicos de la “recuperación” de estos inmuebles a favor de la OCA, la cual los administra una vez rehabilitados y alquilados.

Con recursos del Ministerio de Vivienda, MIVI, el apoyo de la Junta de Andalucía, el diseño y asesoría técnica y social de la OCA, se han restaurado 5 edificios históricos con “viviendas asequibles”. Son 54 viviendas de alquiler subsidiado, de una y dos recámaras, con un monto del alquiler que varía entre \$ 50 y \$100 al mes. La rehabilitación de otros 3 edificios está en proceso (32 viviendas).

Es probable que este ritmo lento de rehabilitación habitacional reciba un impulso importante por parte del “Programa de mejoramiento de las condiciones habitacionales, PN-L1002” 2009-2013, sobre la base de un préstamo firmado el 20/02/2009 por parte del BID al Ministerio de Vivienda, por la cantidad de 2.5 millones de dólares. Se trata de “recuperar por lo menos 8 inmuebles para el desarrollo de la vivienda social en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”.



La OCA busca asegurar a través de sus operaciones de rehabilitación habitacional, la mezcla de funciones urbanas al mantener un uso comercial o de servicios en los edificios restaurados. La proximidad espacial de la vivienda con el trabajo es un factor estratégico de éxito socioeconómico para los hogares en situación de pobreza (Espino, 2008-A). Se espera

que los nuevos locales comerciales sean ocupados por comercios y servicios de proximidad (hasta ahora una tienda de abarrotes y una barbería). Por otra parte, el alquiler subsidiado de las nuevas viviendas permite a su vez una mezcla generacional mediante la permanencia de

personas de la tercera edad. Todo ello constituye importantes innovaciones con respecto a otros programas de viviendas en centros históricos de América Latina.

- ⊙ **(237)** Llama la atención sin embargo la ausencia de estrategias para disminuir los costos de las acciones en vivienda, en particular de la aplicación de distintas formas de autogestión habitacional, como en el caso de La Habana, Montevideo, San Salvador o ciudad de México (Mesías, 2007). La movilización social de los habitantes de los centros históricos constituye una herramienta que ha mostrado varias ventajas en cuanto a ampliar el acceso de los hogares de más bajos ingresos a los programas institucionales de vivienda. De las experiencias de promoción social del hábitat (cooperativismo¹³, asociaciones de beneficiarios, etc.) en centros históricos de la Región resaltan como aportaciones:
 - la posibilidad de negociar mejores precios de adquisición de los inmuebles,
 - la disminución de los costos de promoción y menores indirectos de gestión,
 - una mejor adecuación de los proyectos arquitectónicos a las necesidades de los hogares beneficiarios. En este último punto, resalta la herramienta de los “talleres” participativos de rehabilitación habitacional.
- ⊙ **(238)** Por otra parte, la mayoría de las políticas de subsidios (en este caso al monto de los alquileres) no se han podido sostenerse a lo largo del tiempo por depender de condiciones políticas y económicas cambiantes. De ahí la necesidad de buscar fuentes más permanentes de subsidio, una de las cuales se encuentra justamente en mezclar el uso comercial en las plantas bajas, con el uso habitacional en los pisos superiores, estrategia que permite que la renta comercial subsidie la renta habitacional (Coulomb, 2007).
- ⊙ **(239)** Tanto la escasez de recursos disponibles, frente al tamaño del inventario habitacional a intervenir, como la urgencia de atender la situación de muy grave inhabitabilidad del parque de vivienda del Casco Antiguo, obligan a revisar las estrategias empleadas. Esta urgencia no es propia, por cierto, del centro histórico de Panamá. La regeneración integral de un centro histórico es una tarea de largo plazo, pero ello no debe ser un pretexto para justificar que siga permaneciendo por más tiempo el grave deterioro y el alto riesgo que padece un universo importante de inmuebles patrimoniales y de familias. La alternativa consiste a introducir la progresividad en la acción habitacional (Coulomb, 2007), atendiendo de forma emergente la habitabilidad mínima de las viviendas (estabilidad estructural, servicios sanitarios). El “Programa de Emergencia ante Derrumbes” de Habana Vieja da cuenta de la pertinencia de esta estrategia (Mesías, 2007).

□ **(24) “Revive la comunidad”**

A pesar de lo que suelen afirmar, para muchos actores institucionales el patrimonio de los centros históricos sigue siendo el de los monumentos, y no el de su gente. La todavía escasa atención que la problemática social de los centros históricos ha tenido hasta ahora se refleja en los escasos diagnósticos existentes, y sobre todo en su carácter ampliamente superficial. Los inventarios y

¹³ Una de las organizaciones no gubernamentales más antiguas en Panamá es la Fundación Panameña para la Vivienda Cooperativa (FUNDAVICO). El cooperativismo, sin embargo, requiere de educación y genuina organización social pero, sobre todo, de apoyos financieros públicos que lo vuelva atractivo (véase la experiencia Uruguaya).

catálogos de edificios siguen teniendo el predominio sobre los mapeos sociales. En este sentido, la gestión reciente de la OCA constituye una alternativa consciente de que el éxito de la regeneración de un centro histórico, incluyendo la rehabilitación de su función habitacional, pasa prioritariamente por el desarrollo económico y social de la población residente.

Los cambios sufridos por la estructura económica de las áreas centrales de las ciudades de la región (desaparición del artesanado, desindustrialización, emigración de los servicios del terciario superior y de varios sectores de la administración pública, etc.) además de provocar el abandono de muchos inmuebles, generaron una pérdida significativa de empleos, que piden su reemplazo por nuevas actividades. Una de las políticas propuestas en múltiples foros es que sea la población residente la beneficiaria prioritaria de los nuevos empleos formales que, se espera, la actividad turística sabrá generar.

Es cierto que una de las causas principales del deterioro habitacional es la escasez de recursos de la población residente. Es no menos cierto que la profesionalización es un mecanismo importante de inserción laboral y que debería poder aplicarse a diferentes campos de la economía: hotelería, servicios personales y alimentarios, informática, espectáculos, restauración mueble e inmueble, mantenimiento de oficinas, etc.

⊙ **(241)** La OCA tiene un programa de capacitación para el que se espera será la futura expansión de los servicios de hotelería, gastronomía y turísticos en general. El éxito de estos programas de formación parece estar en la mano de obra femenina. Asimismo, la OCA se propuso ampliar la oferta de capacitación:

- Escuela por módulos para terminar estudios secundarios. Programa en conjunto con la Fundación San Felipe y el INADEH.
- Técnico de ayudantes de cocina.
- Escuela Taller para restauración de edificios históricos (apoyo de la AECI).
- Becas para técnico en soldadura (9 meses de capacitación en el Instituto Técnico Don Bosco).



- Curso FORT, en el Centro Profesional Tagua, (20 mujeres en trabajos de hotelería).
- Curso interactivo de inglés (acuerdo con la fundación Gabriel Lewis Galindo).

⊙ **(242)** Esta voluntad de integración social a través del empleo se enfrenta a distintos obstáculos: a) En no pocos oficios, los empleos formales no compiten, en términos de ingreso, con las actividades informales; b) los costos de la capacitación son difícilmente autofinanciables.

⊙ **(243)** Uno de los problemas que mayormente afecta a la población es el “Aumento de la población Infantil y Juvenil en riesgo social” (Toribio, 2008: 5). El

Departamento Social de la OCA se propuso llevar a cabo una serie de acciones que tienen que ver con la prevención y atención de la juventud y niñez en riesgo social para ello ha diseñado una propuesta de intervención que tiene la finalidad, desde su visión, comenzar a corregir las causas y efectos que generan esta problemática (Toribio, 2008: 8):

- Prevención: Teatro y Programa Promotores de Valores, en las cuatro escuelas públicas del Casco
- Atención: Programa piloto de arte terapia

- ⊙ **(244)** El Casco Antiguo y sus corregimientos vecinos de el Chorrillo y Santa Ana están fuertemente impactados por el fenómeno propio de muchos barrios populares de Panamá: la violencia y la inseguridad vinculadas a la presencia de pandillas o bandas violentas que roban y trafican drogas. La Oficina del Casco Antiguo está llevando a cabo un trabajo difícil con las bandas juveniles del barrio, ofreciéndoles a sus miembros capacitación y empleo en los proyectos de la OCA. Sin embargo, los empleadores suelen encontrar mucha dificultad para incorporar de forma estable a jóvenes adultos presos de las drogas y de las “pandillas”. Los inversionistas, por su parte, celebran la eliminación de estos grupos marginales y el incremento del ambiente de seguridad



□ **(25) “Revive el turismo”**

Para el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, los sitios del patrimonio mundial hacen parte de los lugares más visibles y visitados por el turismo mundial. En su informe del 2004, el Comité constata¹⁴: a) que hace ya tiempo que surgen iniciativas que buscan utilizar al turismo como instrumento de gestión y conservación del patrimonio, mientras buscan minimizar sus impactos negativos; b) que, de manera general, se puede decir que existe muy poca

comunicación entre las instituciones encargadas del turismo y de la cultura; c) que en ciertos casos, el turismo obligó a los residentes a irse, sus casas siendo sustituidas por hoteles, boutiques o restaurantes. El Comité concluye este balance poco esperanzador con un comentario que debería orientar las estrategias y las acciones: falta la operación de una planeación turística profesional, particularmente en la rama de la industria turística denominada “turismo cultural”.

Está emergiendo en varios centros históricos de la Región el rechazo a que éstos se conviertan en “parques temáticos” para turistas globalizados, proceso también denostado como “boutiquización” (Fernando Carrión), y se está difundiendo la estrategia alternativa de un fortalecimiento de las expresiones culturales locales. Equipamientos y actividades culturales ofrecen la ventaja de dirigirse tanto a propios como a extraños, siendo una poderosa fuente de recursos para fortalecer

¹⁴ UNESCO, Comité del Patrimonio Mundial, 2004: 100-103.



procesos de recuperación de la memoria colectiva (historia) y de promoción de las expresiones culturales locales, tanto pasadas como contemporáneas, de cara al proceso de globalización homogeneizante inducido por las industrias culturales. Sin embargo, la alternativa de un “turismo cultural sustentable” constituye todavía más un desafío que una realidad; es un desafío que la Oficina del Casco Antiguo se ha propuesto relevar.

© **(251)** La OCA ha llevado, o está llevando, a cabo un conjunto de proyecto, acciones e inversiones tendientes a incrementar sensiblemente el número y calidad de los equipamientos culturales del Casco Antiguo, entre los que pueden mencionarse:

- Restauración del “Arco Chato” y habilitación de la ruina de la iglesia del ex convento de Santo Domingo para actos culturales al aire libre; creación de un centro cultural y turístico dentro del mismo ex convento y habilitación de las áreas cerradas de este convento colonial para la habilitación de 5 tiendas de artesanías y un restaurante.
- Introducción de mejoras al Museo de Arte Religioso Colonial e incorporación al conjunto.
- Trabajos de rehabilitación de las ruinas de la Iglesia de la Compañía de Jesús, con el proyecto de un jardín botánico en el interior de la ruina para la exhibición de orquídeas panameñas.
- Construcción de un pequeño museo de sitio dedicado a la historia de la iglesia jesuita y la primera sinagoga panameña.
- Habilitación de las bóvedas como tiendas y cafés. Transformación de la Casa del Soldado como complejo de tiendas y restaurante.

© **(252)** La OCA ha ido apostando en varias de sus actividades a que el turista es deseoso de entrar en contacto con las genuinas expresiones de la cultura popular de un barrio histórico como el Casco Antiguo (Espino, 2008-A: 17). Esta apuesta da lugar a proyectos a veces sorprendentes como en el caso de las pláticas sobre los “viejos tiempos” que residentes de la tercera edad proponen a los turistas.

Cada viernes y sábado, los guías de la OCA ofrecen tres giras gratuitas, en español e inglés, para residentes y turistas. En el programa de formación de guías turísticos de la OCA han participado estudiantes de turismo, así como residentes del barrio de entre 20 y 62 años de edad, de medios y bajos ingresos. El plan de capacitación incluye módulos teórico-prácticos sobre temas como el patrimonio cultural del Casco Antiguo, inglés, francés, o la visión de la OCA sobre la puesta en valor del centro histórico. Capacitar a pobladores

como guías de turismo fomenta la apropiación social del patrimonio por parte de la población residente; constituye una innovación digna de ser difundida en otros centros históricos.

- ⊙ **(253)** Haciendo suya la estrategia del desarrollo de las industrias culturales, la Oficina del Casco Antiguo impulsó recientemente, con un recurso financiero no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁵ y el apoyo de la Fundación Ciudad del Saber, a través del Acelerador de Empresas, y FUNDES un Programa de impulso a la creación de empresas de base cultural en el Casco Antiguo. El objetivo “es contribuir a posicionar al Casco Antiguo como un polo de atracción y articulador del desarrollo de las industrias culturales en Panamá”.¹⁶ Adicionalmente, se espera de estas “industrias culturales”, entre otros efectos, que favorezcan la integración social dentro del Casco.

En una primera etapa, fueron seleccionados un total de 211 propuestas de “Proyectos Culturales”: 111 “Ideas”, 75 “Proyectos” y 25 “Empresas”¹⁷. Llama la atención tanto la capacidad de convocatoria de la OCA, como la mezcla equilibrada de las propuestas entre turismo y cultura(s):

- *Gastronomía (18% de las propuestas)*, desde venta de alimentos como sería fruta, emparedados y vino; hasta restaurantes de comida regional y tradicional, pasando por cafés en sus diversas modalidades (café – librería; café galería; café concierto, etc.).
- *Equipamientos culturales (17%)* desde propuestas de museos (de instrumentos musicales, de la moda, deportivo, etc., hasta la creación de una sinfónica de Panamá, pasando por una sala de teatro, la casa del cine, un centro cultural para niños o una “Casa del Arte”).
- *Servicios turísticos (40%)*: turismo para discapacitados, giras en carruajes, turismo personalizado, audio guía-móvil, globo aerostático, recorridos en bicicleta, kiosco informativo.
- *Servicios de proximidad para residentes (20%)*, tales como: escuela, estudio fotográfico, restaurante-escuela, Internet, tostadora de café, servi-compu, imprenta, taller de costura, clases de danza de salón, etc.

□ **(26) “Revive el orgullo”**

El rescate y conservación del patrimonio arquitectónico y urbano de un centro histórico plantea como desafío tal vez más importante la apropiación social del mismo. La conservación del patrimonio implica necesariamente su democratización, es decir que la ciudadanía, y no sólo unos cuantos, reconozca que el patrimonio del centro histórico forma parte de su cultura y de su historia. Si bien la legislación sanciona y cataloga el patrimonio cultural, el acto realmente constitutivo del patrimonio debe provenir de los propios ciudadanos, sin lo cual su conservación y

¹⁵ *Desarrollo de las Industrias Culturales en la Ciudad de Panamá potenciando la zona del Casco Antiguo*, Convenio N°ATN/ME-11299-PN entre el BID y el gobierno panameño, a través del instituto Nacional de Cultura, en el marco del Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN.

¹⁶ Véase: BID, 2008-A: anexo único.

¹⁷ Consulta el 28/05/2009 de la página WEB de la OCA (<http://www.cascoantiguo.gob.pa/>)

protección tendrá solo éxitos puntuales. Sin esta apropiación colectiva del patrimonio por parte de la población, y en particular de la población residente, el uso y explotación turística del mismo tiene el riesgo de convertirse en una acción colonizadora y depredadora. La "defensa" del patrimonio, que tanto preocupa, tiene en su socialización y apropiación colectiva su principal instrumento.

Importa entonces reconocer que amplios grupos sociales siguen sin dar a la conservación del patrimonio cultural urbano la importancia, a veces la prioridad, que este requiere. Tanto el inquilino de escasos recursos, que no puede mejorar su vivienda por los altos costos de rehabilitación como también el adinerado comerciante que interviene un edificio histórico afectándolo en forma irreversible, a veces clandestina, anteponiendo sus intereses comerciales y de mayor plusvalía o renta al interés público de la conservación del patrimonio colectivo.

- ⊙ **(261)** La OCA lleva a cabo un conjunto de actividades tendientes a una mayor difusión del patrimonio cultural urbano del Casco entre la población, residente y no residente:
 - Elaboración de materiales de promoción y de guías.
 - Programa de giras gratuitas para los medios de comunicación, los moradores y el público en general
 - Proyecto de libros sobre el Arco Chato y sobre los balcones y fachadas del Casco Antiguo.
- ⊙ **(262)** En otro proyecto notable, la Oficina del Casco Antiguo ha documentado y publicado "historias de vida" de varios pobladores del centro histórico, como una forma de recuperar y socializar la memoria histórica de la población residente. Tiene asimismo el proyecto de una exposición fotográfica sobre los "Anfitriones del Barrio".
- ⊙ **(263)** La OCA se ha propuesto ser un promotor y un anfitrión de múltiples actividades culturales, convirtiendo los espacios abiertos del Casco Antiguo en escenarios de expresiones culturales plurales, como por ejemplo:
 - El Festival anual de la "Fiesta de la Música"
 - Los Festivales Internacionales de la Canción de Autor de Panamá, de Danza Contemporánea, de Artes Escénicas, etc.



(264) Dentro de esta estrategia la OCA procuró está el esfuerzo de la OCA por ofrecer cursos de formación en distintos géneros artísticos (danza, música, teatro), particularmente a niños y jóvenes, cuyos grupos participan en eventos culturales, como el Primer Festival de Teatro Escolar del Casco Antiguo en octubre de 2008. (OCA, 2008). Asimismo, la OCA tiene como estrategia la de vincular las “escenas culturales”, en que se están convirtiendo ciertos espacios del Casco, con la oferta de productos de la gastronomía local por parte de los moradores.

- ⊙ **(265)** Conviene subrayar el hecho que la OCA se propone impactar en varias de sus acciones más allá de los límites del área patrimonial declarada del Casco Antiguo. Es así por ejemplo que el Primer Festival de Teatro Escolar se convirtió en un espacio de encuentro e intercambio entre las niñas y niños de los corregimientos de San Felipe, el Chorrillo y Santa Ana.

☐ **(27) Buenas prácticas y lecciones aprendidas**

En el caso de la Oficina del Casco Antiguo, este apartado obligado para toda evaluación podría resultar demasiado abultado y tedioso. Nos limitaremos a poner en evidencia los elementos que nos parecen constituir

- ⊙ **(271)** Se puede coincidir con el director ejecutivo de la OCA (Espino, 2008-A: 15-17) que, en cuanto a la opción de la inclusión social, las principales lecciones aprendidas son:
 - Para los actuales habitantes del Casco, la localización de la vivienda (proximidad del empleo y accesibilidad de los servicios urbanos) es tan importante como la habitabilidad de la vivienda misma. La localización céntrica implica una hora en tiempo y dinero que puede ir hasta 5 horas de traslado al día y 40% del ingreso del hogar (id.: 15).

- La mezcla de sectores sociales con distintos niveles de ingreso es generadora de ventajas para la sustentabilidad no solamente social sino también económica del Casco.
 - La vivienda social no es un obstáculo para las inversiones privadas, sino que puede incluso arrastrarlas, sobre todo en las áreas de mayor deterioro.
 - El haber optado por la vivienda social en arrendamiento permite evitar que los beneficiarios de la rehabilitación habitacional especulen con el subsidio público.
 - El padrón de segregación socio espacial debe ser modulado de forma tal que la economía de los sectores de bajos ingresos pueda beneficiarse de una relativa proximidad con sectores de mayores ingresos, sea esta proximidad residencial o generada por la existencia de equipamientos culturales, turísticos o de esparcimiento.
 - La difusión del patrimonio cultural “intangible” puede ser también fuente de recursos económicos.
- ⊙ **(272)** A partir de 2004, la nueva gestión de la Oficina del Casco Antiguo ha abierto no sólo sus puertas sino también su reflexión, el diseño de su estrategia y de sus proyectos a las ONGs, gremios y empresas privadas que actúan dentro del Casco, o que tienen interés en la restauración y conservación del patrimonio. Esta actitud es muy poco frecuente por parte de una institución pública.
- ⊙ **(273)** Este esfuerzo por tejer alianzas y ser un promotor de redes entre distintos actores institucionales de la sociedad civil ha sido particularmente evidente en el esfuerzo reciente (diciembre de 2008) de la OCA por contratar la elaboración de un Directorio de Programas y de ONGs en el campo del desarrollo social dentro del Casco. Esta labor debería permitir superar la duplicidad de acciones que las ONGs suelen exhibir en no pocos centros históricos de la Región.
- ⊙ **(274)** En cuanto al desafío mayor de lograr que los habitantes de un centro histórico aprendan a conocer, valorar, usar y difundir este patrimonio cultural urbano, la OCA parece haber emprendido con cierto éxito una estrategia centrada sobre los niños y las personas de la tercera edad, principales actores de la transmisión inter generacional del patrimonio.
- ⊙ **(275)** Aunque sea más recientemente, la OCA se preocupa por ampliar el campo de difusión del patrimonio cultural del Casco, del marco legal y reglamentario de su restauración y conservación, en particular a través de su página WEB. Conforme se mejore este instrumento, al poder, por ejemplo, conocer la normatividad aplicable a cada uno de los inmuebles del Casco, se tendrá un valioso instrumento para la transparencia de la gestión y la auditoría social.

□ (28) Los retos de la gobernabilidad democrática y de la sostenibilidad económico-financiera

Al lado de la sostenibilidad social (“inclusión social”), la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad económico-financiera son las otras dos dimensiones imprescindibles e interdependientes para la recuperación integral de todo centro histórico. La democratización de los procesos, instituciones y proyectos de conservación del patrimonio, a través de una progresiva apropiación colectiva del mismo, es una condicionante básica para lograr dos requerimientos básicos: a) la continuidad del proceso en el mediano y largo plazo y b) la certidumbre de todos los actores, en particular de propietarios e inversionistas, en torno a él.

Nos parece que la Oficina del Casco Antiguo está iniciando, junto con otros actores sociales, la construcción de formas de democracia participativa que pueden contribuir a la gobernabilidad democrática del Casco Antiguo. En cuanto a la sostenibilidad económico-financiera de sus acciones, la OCA depende todavía mayoritariamente del subsidio estatal, si bien ha buscado - a veces con éxito - el apoyo complementario de organismos internacionales de cooperación.

- ⊙ (281) La regeneración de las ciudades y centros históricos es un proceso que, por su complejidad y lo elevado de las inversiones requeridas, no se agota ni en el mediano plazo. Ello plantea **el reto de la continuidad** a lo largo del tiempo del proceso de regeneración; reto que, frente a la volatilidad de los políticos, no parece poder enfrentarse más que a través “de la participación y concertación ciudadana” (Declaración de Lima). En ese sentido, la propuesta de transformar la Oficina del Casco Antiguo actual en un Patronato, si bien puede parecer favorecer la continuidad de los programas actuales, no enfrenta de lleno el desafío.

La alta dependencia de la “voluntad política” de las autoridades en turno, la cual padecen casi todos los centros históricos de la Región, no hace más que evidenciar la existencia de elevados déficits de gobernabilidad democrática. La ciudadanía y sus organizaciones barriales, profesionales, empresariales, académicas y culturales, es la única instancia que puede luchar por el cumplimiento de objetivos, estrategias, programas y proyectos, más allá de los recambios periódicos de las administraciones locales.

- ⊙ (282) Lo anterior significa que los centros históricos tienen el reto de ir construyendo una **institucionalización efectiva de la participación social**, así como de consolidar los espacios de colaboración/asociación entre los gobiernos locales y la ciudadanía organizada. Que los habitantes de los barrios históricos puedan discutir cuál es el futuro deseable de sus territorios, en interlocución transparente con sus gobiernos y con los demás integrantes de la sociedad urbana, no refiere forzosamente a ciertas prácticas manipuladoras de la “planeación participativa” o de la “participación” a secas. Es una condición para que la conservación y desarrollo de estos espacios estratégicos para el devenir de las sociedades urbanas sean fuente de identidad y cohesión social.

Pero la participación ciudadana tiene que superar las actuales relaciones sociales que se han ido construyendo sobre la base de la segregación y la exclusión, el clientelismo sumiso y el

corporativismo autoritario. El principal desafío de la gobernabilidad en los centros históricos estriba en la necesidad de ir construyendo nuevas relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación entre grupos sociales y sectores socio-económicos, con intereses divergentes y a veces antagónicos. Lo que está en juego en la revalorización del patrimonio cultural y urbano de nuestras ciudades históricas es, al mismo tiempo, el derecho de todos a identificarse con un patrimonio común, el derecho a la diferencia y a la convivencia entre distintas culturas urbanas, y entre clases sociales. Es decir, el derecho a la ciudad fundado en la pluralidad.

- ⊙ **(283) Sostenibilidad económico-financiera.** Si bien es indispensable el uso de instrumentos de gestión que sean transparentes, coordinados y eficientes, no se puede avanzar significativamente en la recuperación y conservación del Centro Histórico sin un flujo de recursos financieros suficiente y adecuado. Las experiencias latinoamericanas y caribeñas exitosas demuestran la necesidad de poner énfasis en el desarrollo de mecanismos de financiamiento, que incorporen como estrategias el autofinanciamiento y la recuperación de las inversiones, y que sean compatibles con la sostenibilidad social del proceso de regeneración y desarrollo integral.

Hacen falta fijar criterios más adecuados de intervención y crear instrumentos efectivos de vigilancia y sanción, por una parte, y por la otra crear instrumentos fiscales y financieros a los cuales puedan recurrir los sectores público, privado (en particular los propietarios) y social (en particular las organizaciones sociales de inquilinos y las ONGs). De lo contrario se seguirá asistiendo a la irreparable pérdida de una parte importante del acervo patrimonial.

3] LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE ACCIÓN QUE CONTRIBUYA A LA CONSOLIDACIÓN DEL ENFOQUE DE DESARROLLO INTEGRAL Y DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PANAMÁ

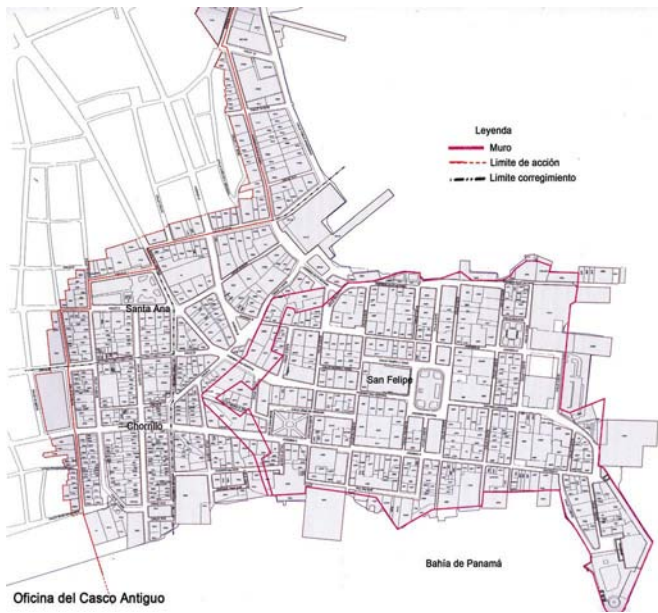
□ (31) Definiendo una nueva centralidad para la ciudad de Panamá

De la misma forma en que el perímetro del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo fijado en 1976 fue modificado, por el Decreto Ley 9 de 1997 (mapa "A"), se sugiere analizar la conveniencia de crear un nuevo perímetro de área patrimonial, pero ya en el marco de la legislación en materia de desarrollo urbano, que se denominaría "Centro Histórico de la ciudad de Panamá", que comprendería – además del Casco Antiguo – los Corregimientos de Santa Ana y El Chorrillo (mapa "B"). Esta sugerencia va más allá de la propuesta de la OCA de crear una "zona de amortiguación" para proteger el Casco Antiguo del proceso de densificación vertical de los usos residenciales y de oficina que están sufriendo varias zonas del Área Metropolitana de la ciudad de Panamá, sin que se alcance a percibir una regulación normativa. En el lenguaje del Plan de Desarrollo Urbano, la sugerencia consiste más bien en definir un "nodo" del Centro Histórico, a escala de un área metropolitana que tiende a ser, como las demás metrópolis de la Región, policéntrica.¹⁸

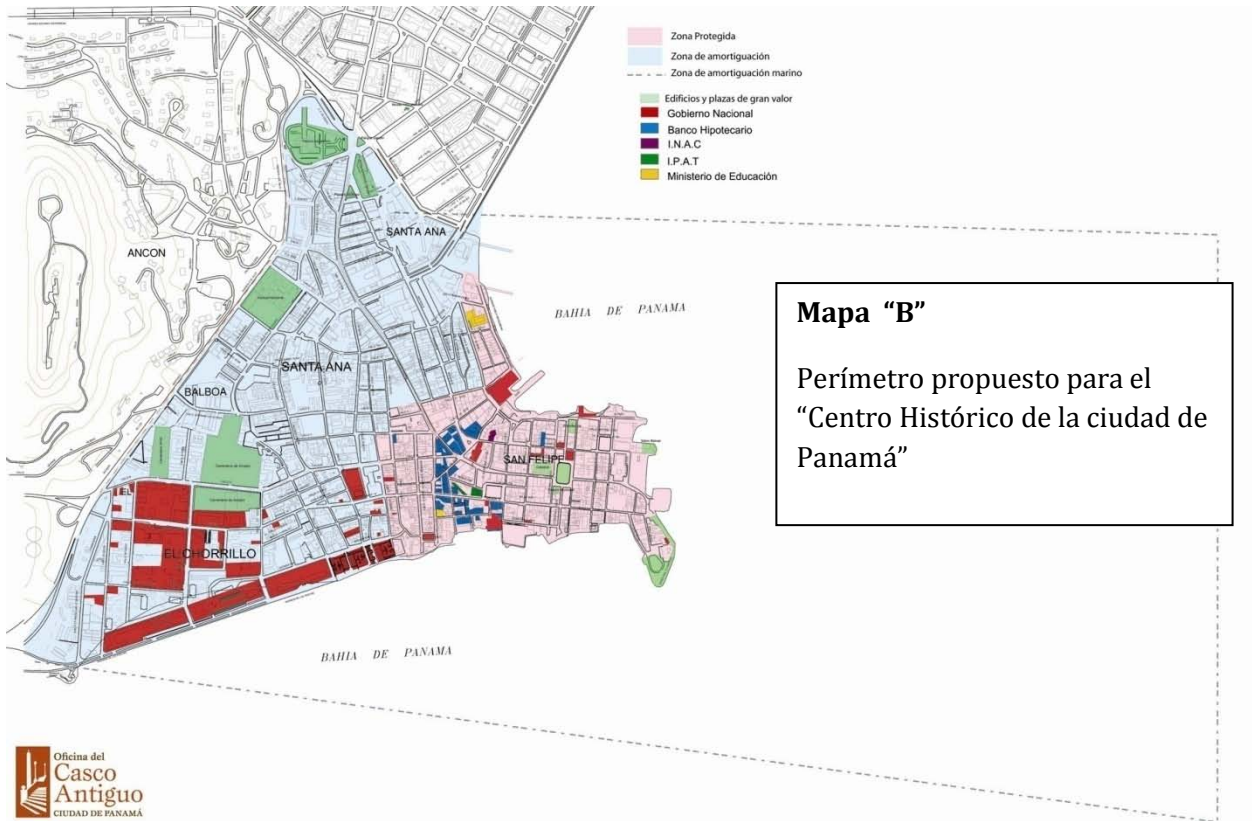
- ◎ (311) En primer término, el proyecto de una nueva centralidad para la ciudad de Panamá tiene uno de sus fundamentos en la historia de su desarrollo urbano bipolar: a) la ciudad de Panamá que se expandió hacia el Este y el Norte a lo largo del siglo XX, por no poder hacerlo hacia el Oeste por la existencia de la Zona del Canal, y b) la Panamá del Oeste, la de la ciudad jardín norteamericana, con su extensión hacia la península de Amador. Entre estas dos ciudades, el "Casco Antiguo" estuvo hasta principio de este siglo estrangulado entre la misma Zona del Canal y la bahía, siendo marginado del proceso de desarrollo urbano de la ciudad a lo largo de los últimos ochenta años.

Con su nueva extensión, que corresponde a la ciudad histórica de Panamá hasta las primeras décadas del siglo XX, el "Centro Histórico de la ciudad de Panamá" que aquí se propone se encuentra en la posición estratégica de funcionar como una suerte de bisagra que contribuya a la unificación de la ciudad oriental de Panamá del siglo XX con la ex Zona occidental del Canal. "Reintegrar el Centro Histórico al espacio urbano, ahora reunificado, con la esperanza, incluso, de hacer de él uno de los motores del desarrollo económico (Collin Delavaud, 2004: par. 43), tal parece ser el propósito de varios grandes proyectos urbanos del presente siglo. Se puede leer esta intencionalidad, entre otras propuestas, en el estudio *The City at 500: Opportunities for Panama's next 5 years* (OPA, 2007).

¹⁸ El Plan de Desarrollo Urbano (MIVI, 2007) define el nodo del Centro, conformado por los corregimientos de Bella Vista, Santa Ana, El Chorrillo, San Felipe y Calidonia, es un centro de empleos y servicios existente



Mapa "A"
 Delimitación vigente del Conjunto Monumental Histórico Casco Antiguo de la ciudad de Panamá



Mapa "B"
 Perímetro propuesto para el "Centro Histórico de la ciudad de Panamá"

- ⊙ **(312)** En segundo término, la propuesta de extender los límites de la zona patrimonial de Casco Antiguo a una nueva delimitación del Centro Histórico de la ciudad de Panamá, expresa la necesidad de redefinir la acción pública (de sociedad y gobierno) con respecto al Casco Antiguo, ya no sólo como una acción (necesaria) de conservación del patrimonio sino como un proyecto estratégico para el futuro desarrollo de la ciudad de Panamá. Esto implica, entre otras acciones, que los futuros instrumentos de planeación para el Centro Histórico se inscriban dentro de una visión a escala del conjunto del Área Metropolitana.
- ⊙ **(313)** Tercero: dado que el perímetro propuesto como nuevo “Centro Histórico” fue, en su momento, la totalidad de la ciudad de Panamá, esta área debe caracterizarse en el futuro por uno de los atributos sustantivos de la urbanidad, pasada y futura: la heterogeneidad, tanto de los usos del suelo como de las funciones urbanas.
- ⊙ **(314)** Cuarto: se busca evitar reducir el Centro Histórico a la zona de mayor densidad de monumentos históricos, dejando sin atención los barrios populares que rodean este núcleo monumental y cuyas características comunes son el deterioro urbano, las malas condiciones de las viviendas y la presencia de las distintas economías populares y de sobrevivencia. Reinsertar estos barrios dentro de la estructura urbana del Centro de la ciudad es entonces una tarea que busca rescatar la riqueza de la heterogeneidad social que caracterizaba la antigua “ciudad”, (re)construyendo un tejido urbano y social sobre la base de la pluralidad, no sólo de las funciones urbanas y de los usos del suelo, sino también de la población residente.
- ⊙ **(315)** Quinto: en cuanto que “centro”, el área tiene que ofrecer, tanto a sus residentes como a sus usuarios foráneos, las características de una centralidad democrática, por lo general ajenas a los nuevos “centros” comerciales (*mall*): el uso, el disfrute y la apropiación colectiva de una centralidad accesible para tod@s l@s ciudadan@s. Se trata de (re)producir un lugar de identidad colectiva por su significado histórico e simbólico, pero que sea también un espacio de expresiones sociales, políticas y culturales marcados por la pluralidad, la libertad y el respeto de las diferencias. Una centralidad formadora de ciudadanía.

❑ **(32) Actualizando y diversificando los instrumentos de planeación**

Como lo vimos anteriormente, muchas acciones llevadas a cabo por la OCA han sido acertadas, algunas de ellas incluso han tenido un fuerte carácter innovador, pero sin embargo carecieron del marco integral de actuación global que da la existencia de un Plan Estratégico, el cual posibilita no sólo la coordinación entre organismos públicos involucrados, sino que constituye uno de los referentes obligados, al lado del marco legal y reglamentario, para la transparencia, la cooperación y la rendición de cuentas, que son los fundamentos de todo proceso de construcción de una gobernabilidad democrática. La planeación no se practica todavía realmente como un instrumento permanente de la gestión, a la cual dota de una hoja de ruta (un Plan) en constante evaluación y revisión.

- ⊙ **(321)** La propuesta de crear una nueva centralidad histórica para la ciudad de Panamá sólo tiene sentido si puede consensuarse dentro de un proceso de actualización, ampliamente participativo, del actual *Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá*, cuya última redacción formal se remonta (sin no hay error de nuestra parte) al año 2001. Esta revisión del Plan Maestro deberá actualizar sus diagnósticos al incorporar:

- A] los nuevos datos que arrojen el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010;¹⁹
- B] un censo integral de la situación física y de la tenencia de los inmuebles y su evolución reciente;
- C] un balance de la acción de la OCA, en particular del impacto y eficiencia de las estrategias adoptadas, durante el periodo quinquenal 2004-2009.

Los puntos b] y c] fueron solicitados recientemente al gobierno de la República de Panamá por el World Heritage Committee (véase el apartado (33) siguiente).

- ⊙ **(322)** Se sugiere que esta labor participativa de evaluación y planificación tenga un fuerte carácter de planeación estratégica para (re)definir Visión, Objetivos, Estrategias, Principales Ejes de actuación, Programas y cartera de Proyectos, con sus respectivas metas. En este sentido, habría que dar al Plan Maestro para el Centro Histórico un claro perfil de Plan estratégico, para que a su vez oriente otros instrumentos de planeación, como pueden ser un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para el Centro Histórico²⁰, programas de actuación sectorial o grandes proyectos urbanos.

Debería poder aprovecharse la oportunidad que ofrece el momento de transición tanto institucional (transformación de la OCA en Patronato) como política (asunción el 1° de julio de nuevos poderes ejecutivos, nacionales y locales y de representantes populares) para disminuir la carga de trabajo de los funcionarios actuales de la OCA, con el fin de que puedan implicarse fuertemente en el proceso, evitando que su labor les esté marginando del diseño de un Plan del cual serán unos de los principales operadores. En efecto, no sólo la gestión requiere de un Plan, sino que la tarea planificadora debe entenderse como una tarea permanente de la estructura de gobierno y gestión de la OCA, lo que no nos ha parecido ser el caso y debería mejorarse.

¹⁹ El Censo para el Centro Histórico podría encargarse a funcionarios de la Oficina (o del Patronato) del Casco Antiguo, con el fin de optimizar la calidad del levantamiento de los datos, y de facilitar su pronta explotación para fines de planeación.

²⁰ El artículo 4 de la ley N° 6 del 1° de febrero de 2006 define al Plan Parcial como el “Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico”.

- ⊙ **(323)** Se sugiere que un primer documento base sea discutido durante un TALLER INTERNACIONAL DE CONSULTA, apoyado por el PNUD, y al cual estarían invitados expertos que estén o hayan sido implicados en los procesos de rehabilitación integral de Centros Históricos de América Latina y el Caribe, además de funcionarios de alto nivel representantes de las Instituciones actualmente representadas en la OCA.. Por razones antes aludidas, convendría también invitar al ICOMOS y al World Heritage Center de la UNESCO.

- ⊙ **(324)** Es recomendable que la excelente calidad de la página WEB de la OCA sea puesta al servicio de una amplia difusión de una versión ejecutiva del Plan Estratégico, acompañándola eventualmente de un sistema interactivo de interrogación (“chat”, foros, etc.).

- ⊙ **(325)** Acciones concurrentes:
 - Dar de alta un Sistema de Información Geográfica (SIG) que sea consultable, en la página Web de la OCA / Patronato, en cuanto a normatividad urbana por predio, en particular en lo que se refiere a los principios de restauración que para cada a categoría de edificación establece la Ley N° 9 de 27 de agosto de 1997.

 - Que el MIVI entregue a la OCA / Patronato el diseño y la gestión integral de un Programa de vivienda para el “Centro Histórico” (incluyendo la asignación de las viviendas).

❑ **(33) Profundizando la gobernabilidad democrática del Centro Histórico**

Por la enorme complejidad que significa, y por el conjunto de actores e intereses en juego, la salvaguarda del patrimonio cultural urbano de un Centro Histórico requiere de un nivel muy exigente de gobernabilidad democrática. De hecho, no es exagerado afirmar que es desde el corazón de las ciudades que se está hoy en día repensando no sólo un urbanismo más sustentable sino también formas más sostenibles de gestión y de planeación, en pro de una mayor gobernabilidad democrática de las grandes ciudades.

- ⊙ **(331)** Tanto la existencia de proyectos que se alejan de la normatividad vigente, como un porcentaje muy importante de edificios que siguen en abandono y/o en estado ruinoso dentro del Casco Antiguo, pueden llegar a opacar los muy notables esfuerzos y los proyectos exitosos llevados a cabo por muy distintos actores e instituciones, públicos, empresariales y sociales, bajo la gestión de la Oficina del Casco Antiguo a lo largo de los últimos cinco años.

El miércoles 29 de abril de 2009 miembros del ICOMOS Panamá denunciaron ante la Procuraduría la violación de la normatividad vigente en dos inmuebles¹ del Casco Antiguo por parte de un promotor, Rodney Zelenka, propietario por otra parte de más de diez inmuebles ruinosos en la zona patrimonial.

Este reciente desacato a las normas de edificación en Conjuntos Monumentales Históricos en general, y del Casco Antiguo en particular, podría ser un indicador de cierta dificultad institucional por asegurar la salvaguarda del patrimonio histórico edificado en el Casco Antiguo, e impedir o sancionar las acciones que impliquen su deterioro y/o destrucción.



- ⊙ **(332)** Esta situación puede llevar incluso a formular cierta duda en cuanto a la capacidad de gestión del país para cumplir con su compromiso de salvaguardar la integridad del patrimonio del Casco Antiguo. Es así como, en su 32° sesión celebrada en julio de 2008 en la ciudad de Quebec, el Comité del Patrimonio Mundial solicitó, mediante su decisión N° 32 COM 7B.126, al Estado parte, Panamá:
 - a) una Declaración de valor universal excepcional del bien,
 - b) un reporte completo en relación con el sistema de gestión y de conservación y la **necesidad de su mejoramiento**,
 - c) que se invite una Misión para que evalúe *“el estado de conservación, la autenticidad e integridad del bien”* y formule recomendaciones para establecer un **“plan de emergencia”**,
 - d) un reporte actualizado sobre los 3 temas anteriores antes del 01/02/2009, con el fin de **“considerar, en ausencia de progresos sustanciales, la inscripción del bien sobre la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro”**²¹ (World Heritage Committee, 2009).

- ⊙ **(333)** No es improbable que la opinión del Comité se deba en parte a una evaluación insuficientemente documentada. Por lo mismo, las recomendaciones del apartado anterior adquieren una gran importancia. ²² Pero es no menos cierto que la gobernabilidad del área patrimonial debe mejorarse. Ya en 1999, Sylvio Mutal había notado, en las conclusiones de su consultoría para el PNUD que *“la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico no tiene los*

²¹ Este último subrayado está en el texto.

²² El consultor espera que su misión haya también contribuido a tener una evaluación más equilibrada y optimista del proceso de rehabilitación que el Casco Antiguo ha vivido a lo largo del último lustro.

recursos necesarios para cumplir” con la tarea de evaluar, aprobar y llevar un seguimiento de los proyectos de restauración presentados por los propietarios, a cabalidad, de forma seria y *accountable* (Mutal: 1999: 21).

Considerando la sobrecarga de trabajo que representa para la DNPH su responsabilidad a nivel Nacional, Mutal sugirió, y tal vez convendría volver a analizar la pertinencia de esta propuesta, la creación de una “Unidad Especial del Casco Viejo”²³ dentro del Instituto Nacional de Cultura.

- ⊙ **(334)** Pero los déficits de gobernabilidad actuales en el Casco Antiguo, y su impacto negativo sobre la salvaguarda del patrimonio cultural urbano, parecen requerir de decisiones que tengan una mayor envergadura que la anterior. Por citar los que nos parecen ser los principales:
 - muy escasa implicación en el proceso de gestión del área patrimonial por parte de la Alcaldía de la ciudad, de los corregimientos locales, los “representantes” y corregidores;
 - la OCA aparece en el imaginario colectivo como La autoridad del Casco Antiguo, lo que no es, pero que le hace asumir atribuciones de gobierno que sin embargo no tiene;
 - a lo largo de los últimos treinta años, una gran volatilidad de instituciones e instrumentos de gestión, y una falta de continuidad de las acciones;
 - decisiones estratégicas (por ejemplo numerosos desalojos de residentes) con una insuficiente legitimidad, a la cual podría contribuir instrumentos de la democracia representativa y/o de la democracia participativa;
 - existencia de intereses particulares o de grupo que desafían la institucionalidad.
- ⊙ **(335)** La propuesta reciente de sustituir la figura de la Oficina del Casco Antiguo por la de un Patronato busca asegurar la “continuidad” del trabajo de un equipo con un enfoque muy valioso de desarrollo con inclusión social. La continuidad es además un reclamo de los múltiples actores de la sociedad civil que se han vinculado y han colaborado con la OCA. Sin embargo, la figura del Patronato no parece resolver a cabalidad los déficits de gobernabilidad antes señalados; podría incluso eventualmente agudizar algunos.
- ⊙ **(336)** En todo caso, el Patronato debería considerarse como una solución limitada y transitoria hacia una mayor gobernabilidad democrática. Sin querer afirmar que la figura del Patronato es privatizadora de la gestión pública de la OCA, nos parece que la integración propuesta para su Junta Directiva no asegura una gestión público-privada realmente compartida. En este sentido, se recomienda llevar a cabo un amplio debate, al más alto nivel del Estado en torno a la conveniencia de complementar la figura de la OCA/Patronato por

²³ Ahora sería, claro está, una “Unidad Especial del Centro Histórico”

otras formas de gobernabilidad local. Recordemos que el mejoramiento de la gestión pública del Casco Antiguo (Centro Histórico) es una demanda del World Heritage Committee.

- ⊙ **(337)** A parte del proceso de planeación sugerido en el apartado (32) anterior, se recomienda impulsar en el corto plazo, conjuntamente por parte de la OCA/Patronato y del PNUD, un proceso de análisis y de gestión que conduzca a un mejoramiento sustancial de la actual gobernabilidad en el Casco Antiguo (Centro Histórico). La discusión en torno a cuáles son la(s) forma(s) de gestión más adecuada(s) para enfrentar los retos que presenta la situación actual del Centro Histórico podría constituir un punto importante de la agenda del Taller Internacional de Consulta propuesto en el apartado (323).

- ⊙ **(338)** Es de esperar que el debate se dé en torno a un amplio abanico de alternativas, muchas veces complementarias, entre las cuales están:
 - A] Transferir a la OCA/Patronato las atribuciones de la Dirección del Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura en materia de protección del patrimonio cultural urbano del CA, (no así las atribuciones que en la actualidad tiene la Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos).
 - B] Proponer a la Presidencia de la República una experiencia piloto de gobierno descentralizado de la Alcaldía para el Centro Histórico de la ciudad de Panamá.
 - C] Ampliar la participación de la sociedad civil, impulsando, con la anuencia de la Alcaldía, una asamblea vecinal, no gremial sino territorial (tal vez por manzana o por grupo de manzanas) de los residentes

□ **(34) Ampliando la sustentabilidad de la estrategia de un desarrollo socialmente incluyente**

La rehabilitación del patrimonio cultural urbano no puede dissociarse del desarrollo social y económico de la población residente. Durante los últimos años la OCA se propuso fundamentar una buena parte de sus acciones e inversiones sobre el principio de la sostenibilidad social, con el fin de contrarrestar un evidente proceso de “gentrification” excluyente, que la inscripción del Casco Antiguo en la Lista del Patrimonio Mundial había reforzado, sino que desatado. En ello, la OCA es totalmente congruente con múltiples señalamientos de distintas “Cartas” y Recomendaciones de la UNESCO, el ICOMOS y – hasta cierto punto – del mismo Plan Maestro.

Lo que a nuestro entender hace problema es el impacto insuficiente, dado el tamaño del deterioro patrimonial, de las acciones y de las inversiones, públicas, empresariales, o de grupos sociales. En este sentido, nos parece que habría que evaluar la eficacia de las estrategias operativas actuales, para reorientar algunas, o incluso para incorporar al Plan algunas nuevas. Enlistamos a continuación algunos lineamientos que podrían tomarse en cuenta en estas dos direcciones.

- ⊙ **(341)** A parte de hacer accesible la vivienda social mediante la aplicación de subsidios a los alquileres (estrategia que – como se dijo – representa una innovación importante en la Región) es necesario también instrumentar estrategias complementarias tendientes a disminuir los costos de rehabilitación y/o de reconstrucción de la vivienda social.
- ⊙ **(342)** Se sugiere incorporar a la acción habitacional formas de autogestión habitacional (ampliamente analizadas, en el caso de los centros históricos de la Región por la Red XIV-F del Programa CyTED²⁴). Evaluar, como se dijo anteriormente la posibilidad de aprovechar la experiencia de la Fundación Panameña para la Vivienda Cooperativa (FUNDAVICO) así como la del cooperativismo Uruguayo, con notables experiencias recientes en el centro histórico de Montevideo. Se recomienda también conocer las experiencias de las cooperativas de vivienda en el centro histórico de San Salvador con el apoyo de la ONG FUNDASAL, organismo con la cual se sugiere que la OCA/Patronato fortalezca intercambios de experiencia que serán benéficos para ambas partes.²⁵
- ⊙ **(343)** El subsidio proveniente del presupuesto público suele encontrar dificultades para sostener a lo largo de los años, por existir otras necesidades sociales que atender. Se recomienda instrumentar distintos mecanismos de subsidios cruzados que permitan financiar los subsidios por otras fuentes que no sea el erario público.
- ⊙ **(344)** La propuesta de ampliar el perímetro actual del Casco antiguo hacia un área más amplia concebida como “Centro Histórico” debe ser utilizada estratégicamente con el fin de que la población desalojada del Casco Antiguo sea reubicada dentro del Centro Histórico en los Corregimientos de El Chorillo y Santa Ana.
- ⊙ **(345)** Lo anterior no podrá llevarse a cabo sin que el Estado haga un esfuerzo muy significativo en términos de recursos financieros y humanos para echar a andar un Programa emergente de rehabilitación integral de los barrios de El Chorillo y Santa Ana. Ello implica una revisión importante del actual esfuerzo financiero del Estado: véase el apartado (35) siguiente.
- ⊙ **(346)** Se recomienda que la OCA/Patronato a) por una parte incremente sus alianzas con ONGs y organizaciones empresariales y sociales con el fin de apoyarlas en sus proyectos sociales y culturales, y b) construya una amplia cooperación con las instituciones estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, de educación y actividades culturales con el fin de ir relativizando la actuación directa de la OCA/Patronato en estos campos, y de ir

²⁴ Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

²⁵ Estas recomendaciones de vinculación con las ciudades de Montevideo y de San Salvador surgen también de la convicción que es mejor que los intercambios de experiencia se den entre ciudades de escala geográfica similar.

consolidando una gestión más interinstitucional de las distintas problemáticas del Centro Histórico.

- ⊙ **(347)** Se recomienda seguir impulsando las actividades de la población residente vinculadas al patrimonio “intangible” del Centro Histórico, como son la gastronomía, la música, el baile, las guías turísticas y las artesanías, ampliándolas incluso a otros tipos de servicios personales (como los “bici-taxis”), pero con la estrategia de consolidar microempresas (capacitación empresarial o cooperativista, análisis de mercado, acceso a microcréditos, etc.). Importante priorizar los grupos indígenas presentes en el Centro Histórico.

□ **(35). Asegurando la sostenibilidad financiera del proceso de rehabilitación integral**

El tamaño de desafío contrasta con la escasez (relativa) de los recursos financieros y humanos aplicados hasta ahora a la salvaguarda del patrimonio cultural urbano del Centro Histórico. Esta brecha entre la amplitud de las necesidades y la limitación de los recursos puede llevar a cierto desaliento, a una percepción de que el proceso va excesivamente lento o que, incluso, la integridad del mismo patrimonio está en peligro. Esta situación demanda un replanteamiento radical de las formas de financiamiento utilizadas, que permita avanzar – entre otro objetivo pero no únicamente - hacia la sustentabilidad financiera de la acción de la OCA/Patronato. Esta problemática debería también hacer parte de la agenda del Taller Internacional de Consulta. Nos limitamos a continuación a proponer algunos lineamientos que podrían ser de alguna utilidad.

- ⊙ **(351)** Diversificar las fuentes de financiamiento público, distinguiendo con claridad la partida presupuestal asignada al funcionamiento de la OCA/Patronato, de otros financiamientos por tipo de proyecto²⁶ , los cuales podrían provenir, según el tipo de proyecto, de:
 - distintos dependencias de la administración pública, a parte del Instituto Nacional de Cultura,
 - de préstamos blandos por parte de la Banca de Fomento
 - de préstamos por parte del BID
 - de porcentaje de la renta proveniente del Canal²⁷
 - etc.

- ⊙ **(352)** Impulsar, a partir de una experiencia piloto en el Centro Histórico de la ciudad de Panamá, una legislación que permita una recuperación de las plusvalías generadas a los

²⁶ Como es el caso en la actualidad con el financiamiento de las acciones habitacionales por parte del MIVI.

²⁷ Similar al porcentaje que de la renta petrolera el gobierno ecuatoriano destina al Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito.

inversionistas privados en el Centro Histórico²⁸ . La práctica en este sentido es ya relativamente difundida en la Región (Colombia, Brasil, Uruguay, México, etc.). Se sugiere la asesoría del *Lincoln Institute of Land Policy* que ha sido el impulsor de las reformas legislativas en la materia en América Latina.

- ⊙ **(353)** Se sugiere asimismo promover una experiencia piloto en materia de impuesto de inmueble (impuesto predial) para el Centro Histórico, iniciando un proceso de descentralización de la gestión de este impuesto a nivel municipal, claramente destinado a obras de infraestructura para el Centro Histórico.

- ⊙ **(354)** Se sugiere al PNUD tener un papel activo en las propuestas planteadas en los apartados (34) y (35) anteriores, aplicando a la problemática del Centro Histórico sus programas de apoyo al proceso de descentralización (proyecto PRODEC del Ministerio de la Presidencia que busca generar capacidades comunitarias (de los Comités Locales Consultivos) para la identificación y atención de problemas comunes mediante proyectos administrados por las autoridades locales. También su apoyo a la Dirección de Gobiernos Locales (MINGO) para el fortalecimiento de las capacidades municipales, mediante el proyecto piloto de gestión municipal del impuesto predial, que busca ampliar la base tributaria de los municipios, a través del cobro catastral (ONU-PANAMA, 2007: 99-100).

Referencias Bibliográficas

Carrión Fernando, 2005. "El centro histórico como proyecto y objeto de deseo", revista *EURE*, Santiago de Chile, vol. 31, núm. 93, p. 89-100, agosto.

Carrión, Fernando, 2001. *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*, Quito, UNESCO, BID, FLACSO ECUADOR.

Compañía Inmobiliaria San Felipe S.A., s.f. *Why invest in Casco Antiguo?*

Collin Delavaud, Anne, 2004. "L'intégration de la zone américaine dans l'aménagement urbain actuel de la ville de Panamá", Lyon, *Géocarrefour*, vol. 79/3, p. 247-256

Coulomb, René, 2007. "Construyendo utopías desde el centro" en: Mesías, Suárez Pareyón y Delgadillo *Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*, México, CYTED, CENVI, p. 16-28.

Coulomb, René, 2006-A. "Sostenibilidad social en los centros históricos", *Manejo y Gestión de Centros Históricos. Conferencias de los Encuentros Internacionales II y III. La Habana Vieja, 2003 y 2004*, La Habana, Ed. Boloña, pp. 174-196.

²⁸ Recordemos que en ciertas localizaciones del Casco Antiguo los valores inmobiliarios son similares a los que pueden encontrarse en la Avenida Balboa..

Coulomb, René (coord.), 2006-B. *Proyectos estratégicos para las áreas centrales de las ciudades mexicanas*, México, SEDESOL, UAM-A.

Espino, Ariel N., 2008-A. "Heritage preservation, Tourism, and Inclusive Development in Panama City's Casco Antiguo", *Land Lines*, vol. 20, núm. 4, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy

Espino, Ariel, 2008-B. "La experiencia de oferta de vivienda social en el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, ponencia presentada en el Seminario *Planes de Desarrollo, Ordenamiento territorial y vivienda de interés social*, Universidad de Colombia, Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, 24-25 de abril.

Espino, Ariel, 2007. "La acción del estado: recuperación del Casco antiguo de la ciudad", *Revista de Arquitectura*, núm. 9, Universidad Católica de Colombia, pp. 39-41.

Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, IAPH, 1999. *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de Ciudades Históricas*, Junta de Andalucía & Comares Ed., Granada, España.

Mesías, Rosendo *et. al.*, 2007. *Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, CENVI, México.

Ministerio de Vivienda, MIVI, 1997. *Plan de Desarrollo Urbano de las Areas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico*.

Mutal, Sylvio, 1999. *Hacia un Programa de Rehabilitación Integral y de Desarrollo Humano Sostenible del Casco Viejo de la ciudad de Panamá. Patrimonio de la Humanidad*, Amsterdam (Consultoría para el PNUD).

OCA, 2008. *El centro histórico de Panamá: el patrimonio más allá de los edificios*, Bienal de Venecia. <http://www.cascoantiguo.gob.pa/media/pdf/documentosLinea/patrimonioMasAllaEdificios.pdf>.

OCA (Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá), 2001. *Plan Maestro de la rehabilitación y restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá*.

ONU PANAMÁ, 2007. *Reporte Anual del Sistema de Naciones Unidas en Panamá 2007*, ONU, Panamá.

Pizzurno, Patricia, 2007. "El turismo y el patrimonio en el Panamá republicano. Apuntes históricos, *Canto Rodado 2*: 1-22, Panamá, Patronato de Panamá Viejo, Universidad de Panamá.

Pizzurno, Patricia, 2002. "Aspectos de la vida cotidiana del patriciado panameño a inicios del siglo XX", *Tareas*, núm. 112, Panamá

Tejera Davis, Eduardo, 2001(?). *El Casco Antiguo de Panamá* <http://www.cascoantiguo.gob.pa/casco-antiguo/documentos/casco-antiguo-panama-tejera>

Toribio Abrego, Gerónimo, 2008. *Propuestas para la formación y aplicación de la metodología de planificación por objetivos en los programas y proyectos del Departamento Social de la Oficina del Casco Antiguo*

UNESCO, 2008. *Historic Districts for All. A social and human approach for sustainable revitalization, julio.*

UNESCO, Comité du Patrimoine Mondial, 2004, *Etat du patrimoine mondial en Amérique latine et dans les Caraïbes, 2004, 28° session, Suzhou, China (28 de junio-7 de julio).*

UN-HABITAT & UNESCO, 2008. *Best Practices on Social Sustainability in Historic Districts*

World Heritage Committee, 2009. *Decisions adopted at the 32nd sesión, Quebec City, Canada 2-10 July 2008 (<http://whc.unesco.org/en/sessions/32COM/>).*

Young, Daniel, 2007. "La iniciativa privada: rehabilitación arquitectónica en el Casco Antiguo de la ciudad", *Revista de Arquitectura N° 9*, Universidad Católica de Colombia, pp. 42-43.

Documentos consultados

Instrumentos legales y normativos

Anteproyecto de Ley, que modifica la Ley N° 91 del 22 de diciembre de 1976, el decreto 51 de 2004, la Ley 14 de 5 de mayo 1982 y el Decreto Ley 9 de 27 de agosto de 1997.

Asociación de Moradores de San Felipe, 18-12-1998, *Estatutos*.

Decreto Ejecutivo N° 192 de 20 de noviembre de 2000, por el cual se crea la Oficina para la restauración y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Decreto Ejecutivo N° 238 de 13 de diciembre de 2004, por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N° 192 de 20 de noviembre de 2000, el cual crea la Oficina para la restauración u puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Decreto Ley N° 9 de 27 de agosto de 1997, por medio del cual se establece el régimen especial de incentivos para la restauración y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Estatutos del Patronato del Casco Antiguo (en formación), 2009.

Ley N° 91 de 22 de diciembre de 1976, por el cual se regulan los Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo.

Ley N° 14 de 5 de mayo de 1982, por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación y dicta otras disposiciones.

Ley N° 4 de 15 de enero de 2002, que modifica el Decreto Ley 9 de 1997, sobre el régimen especial de incentivos para el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, y dicta otras disposiciones.

Resolución N° 015/DNPH de 21 de mayo de 2002 sobre reglamentación de anuncios comerciales en el Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Resolución N° 127-2003 de 25 de agosto de 2003, por a cual se aprueba la zonificación del uso del suelo y las normas edificatorias para el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

Contratos, convenios, informes

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO / MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS / INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA, BID, 2008-A. *Carta Convenio de cooperación técnica no reembolsable N° ATN/ME-11299-PN "Desarrollo de las Industrias Culturales en Ciudad de Panamá Potenciando la zona del Casco Antiguo"*

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID, 2008-B. *Propuesta de préstamo. PN-L1002. "Programa de Mejoramiento de las Condiciones Habitacionales"* (fuente: <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=PN-L1002&lang=es>).

JUNTA DE ANDALUCÍA / MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, julio 2005. *Protocolo de cooperación para la rehabilitación de los inmuebles 11-10 de la manzana 57, y 10-90 y 10-58 de la manzana 52, ubicados en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.* (con Adenda de fecha junio de 2007, el cual incluye al inmueble N° 9 de la manzana 57).

Office for Planning and Architecture, OPA, 2007. *The City at 500: Opportunities for Panama's next 5 years*

PNUD, mayo 2007. Revisión Sustantiva S01-2007 / PS 14273. *Apoyo a la oficina para la restauración y puesta en valor del Casco Antiguo de Panamá.*

PNUD, junio 2006. Revisión Sustantiva 01-2006 / PS 14273. *Apoyo a la oficina para la restauración y puesta en valor del Casco Antiguo de Panamá.*

PNUD, mayo 2001. Proyecto PAN/01/002. *Apoyo a la oficina para la restauración y puesta en valor del Casco Antiguo de Panamá para la ejecución del Plan Maestro*