

Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE ORGANIZACIONES DEL SECTOR CULTURAL Y CREATIVO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

La gestión pública del patrimonio cultural: el caso de la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires.

AUTOR: MARÍA CECILIA BÁEZ

TUTOR: BRUNO MACCARI

Resumen

En el presente trabajo se describe y analiza la gestión pública del patrimonio cultural en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) a partir del año 2000. Para ello, se realizó un relevamiento de las acciones, la legislación y procedimientos administrativos que permitieran dar cuenta de las particularidades que asume la misma en el ámbito de la Ciudad. Se tomó como caso de análisis a la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico (DGPIH), debido a que es la organización ejecutora de la Ley 1227/03 sobre el patrimonio cultural en el ámbito local.

El trabajo permitió clasificar el modelo de gestión del patrimonio cultural en la Ciudad de Buenos Aires bajo el concepto de gestión creativa, que está asociado a una corriente de la economía conocida como “economía de la experiencia” y cuyos rasgos centrales son la espectacularización y mercantilización de los bienes culturales.

Palabras clave

Patrimonio cultural - gestión pública - políticas culturales – gestión creativa - experiencia

Índice

1. Introducción	
4	
2. Concepciones sobre patrimonio cultural	6
3. La Gestión del Patrimonio Cultural en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	10
3.1 Autonomía y gestión del patrimonio	10
3.2 Marco institucional para la gestión cultural del Patrimonio en la Ciudad de Buenos Aires (CABA).	11
3.3 Marco Legal para la protección del patrimonio cultural en la ciudad de Buenos Aires (CABA)	13
4. La Dirección general de patrimonio e Instituto histórico (DGPIH)	15
4.1 Estructura Organizacional	16
4.2 Recursos Humanos	19
4.3 Recursos Comunicacionales y actividades de difusión	20
5. Diagnóstico	21
5.1 Superposición normativa	21
5.2 Conflictos entre la gestión y la política	22
5.3 Falta de designaciones formales del personal de la DGPIH	22
5.4 Bajos niveles de interacción gerencial	23
5.5 Desactualización presupuestaria	23
6. Análisis	27
7. Conclusiones	29
8. Bibliografía	32

Introducción

A principios del año 2000 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a raíz del reconocimiento de la cultura como uno de los pilares del desarrollo sostenible, la protección del patrimonio cultural asumió un rol importante en la agenda del gobierno y fue objeto de formulación de políticas públicas dirigidas a su protección (Fajre, 2006). El fundamento de estas acciones se hallaba en las diversas declaraciones de organizaciones internacionales y académicas y en la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales a la Constitución Nacional Argentina (Art. 75, Art. 22), que afirmaban que el patrimonio cultural constituía la base identitaria de las sociedades y era en lo que cristaliza la historia de cada una de ellas. Además de su preservación como legado para las generaciones futuras, existió un interés en la revalorización y acrecentamiento del patrimonio cultural en virtud de que actuaba como dinamizador del desarrollo económico y como imagen de las ciudades.

Previo a esa visión, en el siglo XIX, el patrimonio cultural era considerado un constructo teórico que objetivaba proyectos de identidad nacional, y daba legitimidad a proyectos políticos. El monumento era su configuración material por excelencia ya que manifestaba un ser nacional y un territorio común. En el siglo XX se produjo un cuerpo jurídico para la conservación patrimonial como un reconocimiento a su titularidad social. A comienzos del siglo XXI, el concepto fue virando hacia una definición más cercana a la de bien económico (Santamarina y Del Mármol, 2017), sobre el que actuaba el Estado, los habitantes de un territorio y el sector privado. En esa transformación de los usos del patrimonio cultural se incorporaron otros conceptos como el de *derecho cultural*, relativo a la conservación y respeto por las lenguas; la producción cultural y artística; la participación en la cultura; el patrimonio cultural; los derechos de autor; y el acceso a la cultura, entre otros aspectos (Raggio, 2005).

La concepción del patrimonio como un bien económico era parte de la lógica de la transformación de las ciudades en creativas e inteligentes, a efectos de la reinención y transformación de las mismas en atractivos turísticos y en un espacio de generación de experiencias. En ese proceso, la gestión del patrimonio cultural adquirió una importancia

mayor, por lo que se lo incluyó en la planificación de las ciudades mediante *planes estratégicos* que permitieron pensar al territorio a largo plazo y, través de los cuales, se definió la inversión en infraestructura, la preservación y mantenimiento del patrimonio cultural y la generación de condiciones que permitieran la accesibilidad.

La responsabilidad estatal en la protección del patrimonio junto a las normativas sobre derecho cultural, permitieron repensar los ejes de la *gestión cultural pública* para centrarse en varios aspectos como la preservación del patrimonio cultural, el desarrollo económico territorial y el desarrollo de ciudadanía (Arias Incolla, 2006; Fajre, 2006; Olmos, 2014).

Lo anterior adquiere relevancia en la medida en que es en la gestión en donde se cristalizan las políticas culturales de los gobiernos que, por su alternancia en el marco del sistema democrático, le imprimen variantes y/o continuidades a las mismas. De esa manera, las gestiones sufren modificaciones a través de las cuales los recursos son guiados en función de las prioridades y demandas coyunturales y territoriales.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se comenzaron a realizar acciones tendientes a la protección del Patrimonio Cultural mediante la organización de un área específica, la Subsecretaría de Patrimonio, que se ocuparía en adelante de la gestión del mismo. A partir de la reorganización de dependencias bajo la órbita de la mencionada Subsecretaría, se sentaron las bases para intentar trabajar de forma integrada las problemáticas relacionadas con la preservación, la difusión y el acrecentamiento del patrimonio cultural de la ciudad. A la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico (DGPIH), que dependía de la Subsecretaría de Patrimonio de la CABA, se la designó el órgano de aplicación de la ley 1247/03 de Protección del Patrimonio de la Ciudad hasta el año 2018, año en el que esa función comenzó a desarrollarse a través de la Dirección General de Patrimonio, Museos y Casco Histórico¹.

Teniendo en cuenta que no hay estudios sistematizados sobre las acciones de la DGPIH durante el período de su funcionamiento, este trabajo tiene como objetivo analizar sus acciones para comprender de qué manera se ha gestionado el patrimonio cultural en la CABA y evaluar sus niveles de creatividad gerencial así como la incidencia de la política en la gestión. Para el logro de ese objetivo, en primer lugar realizamos un breve recorrido teórico por los conceptos principales de este trabajo. Luego, por la historia de la

¹ Organigrama 2018 del Ministerio de cultura de la Ciudad de Buenos Aires
http://www.buenosaires.gob.ar/organigrama/min_cultura.php?menu_id=5669.

organización y un relevamiento de los recursos con los que contaba la DGPIH para cumplir con su misión. Asimismo, analizaremos el marco legal que regulaba la protección del patrimonio cultural en el ámbito de la ciudad para dar cuenta de la existencia o no de incongruencias entre lo estipulado por la norma de protección y las posibilidades reales de la organización para cumplimentarla en función de los recursos disponibles.

Para la realización de este trabajo se procedió a un relevamiento teórico bibliográfico sobre gestión del patrimonio y de la legislación de la Ciudad de Buenos Aires, entrevistas a los referentes de la DGPIH (dirección y gerencias) y al análisis del material disponible en la página web de la DGPIH.

2. Concepciones sobre patrimonio cultural

El concepto de Patrimonio fue variando a través del tiempo y, en ese devenir histórico, las distintas disciplinas que se ocuparon de su estudio fueron aportando a ese cambio.

En el siglo XIX tomó forma la noción de patrimonio colectivo, con los primeros pasos para su ordenamiento político y jurídico. El objetivo de ese ordenamiento fue la legitimación de los proyectos de los estados nacionales con “un fuerte componente identitario, patriótico y nacionalista” (Santamarina Campo y Del Marmol, 2017, pág. 362).

El monumento actuaba como representante de un territorio y una identidad, de una historia y cultura comunes. En ese sentido, Mónica Rotman (2011) afirma que el patrimonio dejó de tener un sentido en los objetos, para transformarse en una construcción social que eliminaba las diferencias y construía un “todos”, mediante la selección de ciertos objetos y la exclusión de otros. La selección implicaba siempre una valoración de los bienes producidos por las elites. Así entendido, el patrimonio ha tenido un fuerte contenido ideológico (Rosas Mantecón, 1998). El agente principal de intervención en ese momento era el Estado, que también regulaba su acceso, uso y conservación.

Durante el comienzo del siglo XX, el concepto de patrimonio como monumento se mantuvo estable pero con el cambio del estado liberal al estado intervencionista se produjo una ampliación del cuerpo jurídico para la conservación del patrimonio y también una ampliación de su significado, que fue democratizándose para incluir las prácticas culturales tradicionales de la sociedad como parte de los bienes culturales estatales. Podríamos encontrar la explicación de esos cambios en la afirmación de Llorent Prats (1997) que menciona que promediando el siglo XX se produjeron transformaciones que afectaron la relación de la sociedad con el patrimonio. Entre esas transformaciones, se mencionan los

cambios tecnológicos, la revolución de los transportes, la formación de clases medias con recursos disponibles y el desarrollo del turismo, que actuaron conjuntamente para concebir el patrimonio como un *bien de consumo* capaz de generar experiencias únicas. Las ceremonias, fiestas, bienes inmuebles y procesos productivos se incluyeron así en el repertorio de bienes a proteger y valorizar.

La espectacularización de otras realidades a través de la televisión, generaron que el patrimonio se sitúe como un “potente productor de sentido” (Santamarina Campos y Del Barco, 2017, pág. 364) en un contexto de homogeneización e hibridación cultural, que se transformó en la principal causa para la planificación de viajes turísticos (Prats, 1998) Finalizando el siglo XX, UNESCO realizó una declaración sobre la Salvaguarda del Folklore (1982) y la Recomendación sobre la Salvaguarda de la cultura tradicional y popular (UNESCO 1989). Paralelamente, apareció una corriente económica denominada “la economía de la experiencia” (Paine y Gilmore, 1999), teoría en la que se afirmaba que el consumo se orientaba cada vez más a lo inmaterial ya que los sujetos se predisponían a la búsqueda de nuevas experiencias y a no buscar su satisfacción solo en la posesión de objetos materiales.

Así, la puesta en valor el patrimonio, el mejoramiento de la oferta de servicios culturales y la renovación del espacio público, podía entenderse como una búsqueda por aumentar el valor de consumo de esos bienes, a través de la generación de nuevos relatos que permitieran diálogos y distintas maneras de contar la identidad local a los visitantes. Al respecto, Pérez Yáñez (2007) afirmaba que el ciudadano y/o consumidor “más que la adquisición de nuevos bienes, busca la experimentación de nuevas sensaciones basadas en valores intangibles” (pag.6) Ballart (2004) sostiene que “la sociedad postindustrial (...) redescubre el valor de lo intangible bajo la forma de ofertas que buscan proporcionar a la gente nada menos que experiencias personales, intelectuales y sensoriales con las que vivir de forma más plena y estimulante la vida” (Pág. 98).

En el siglo XXI, esa concepción de bien de consumo se fortaleció y provocó un aumento de las activaciones patrimoniales, producto de una demanda creciente. Solo en la Ciudad de Buenos Aires se catalogaron quince nuevos bienes como patrimonio de los porteños². Los territorios comenzaron a transformarse y a competir entre sí para entrar en los circuitos turísticos, activando bienes patrimoniales que aportaron a la producción de distinción y a

² Bienes patrimoniales de la ciudad autónoma de Buenos Aires disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/bienes/patrimoniociudad>

la elegibilidad de ese territorio por su capacidad de generar experiencias únicas. Esas características territoriales colaboraron en la generación de recursos económicos dando lugar a lo que Santamarina y Del Barco (2017) definen como “nacionalismo de consumo” en oposición al término de nacionalismo político, que condensó la primera definición de patrimonio colectivo. En ese nacionalismo de consumo que adaptó el patrimonio a las dinámicas del mercado, se aunaron actividades de valorización patrimonial para hacer atractivo el territorio y transformarlo en elegible entre el concierto de destinos turísticos posibles dando lugar a la emergencia de un modo de gestión del territorio denominado “gestión creativa”. Las ciudades se transformaron en espacios inteligentes, competitivos e innovadores, en las que la generación de nuevas infraestructuras arquitectónicas denominadas “elefantes blancos”- construcciones con un alto costo de mantenimiento, que proporcionaban beneficios a otros pero al propietario solo le ocasionaba problemas (Santamarina y Del Barco, 2017)-, convivían con la valorización de áreas patrimoniales, la producción de festivales internacionales y la incorporación de bienes inmateriales como ejes de atracción, produciendo un cambio en su forma tradicional (Ballart y Treserras, 2001, Guglielmino, 1996, Pérez Yáñez, 2007; Rodríguez Barberan, 1996 y Santamarina y Del Barco, 2017). En ese proceso de transformación, el Estado actúa como participante activo en asociación con capitales privados. Al respecto, Sandra Díaz (2006), planteaba que tener en cuenta que la puesta en valor de los bienes culturales requería de una estrategia con una dinámica de interacción estado-sociedad-mercado. La implementación de planes estratégicos como herramientas para la gestión de las ciudades creativas permitió una visión integral de las políticas para el territorio, con el eje en la puesta en valor del patrimonio, las manifestaciones culturales y la creatividad y la planificación a largo plazo, y estableció las prioridades de trabajo político territorial así como la distribución de las tareas de los agentes públicos y privados.

Sumado a ese proceso, la utilización del marketing y el negocio y la gestión de la marca de las ciudades, se transformaron en factores destacables en la diferenciación e identificación de los territorios, con la generación de nuevos relatos, diversas posibilidades de interpretación y nuevas formas de leer la ciudad.

La descripción de los cambios sobre la evolución en las formas de entender el patrimonio pone en evidencia que las transformaciones tuvieron una fuerte impronta económica. Sin embargo, esos cambios se ligaron también con nuevas concepciones sobre la ciudadanía, el acceso a los bienes culturales y el disfrute de las ciudades por parte de sus habitantes.

Por esa razón, el derecho a la cultura, a la diversidad y el acceso se transformaron en componentes fundamentales de las acciones políticas.

El rol clave del Estado en la consecución de esos derechos se pone de manifiesto en políticas públicas que guían las acciones de planificación, el aporte de recursos y su intermediación entre los actores (ciudadanía y mercado) que participan en la conservación y explotación económica del patrimonio y otras actividades culturales. Raggio (2013) afirma que, para conocer cuál es la naturaleza de las políticas culturales, se debe comprender que necesidades y demandas de la población se están atendiendo y qué derechos se cumplen al ejecutarlas. Esto nos lleva a una reflexión sobre los derechos culturales contenidos en el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, art. 15, que los describe como el derecho a la libre expresión, a la información, a la ciencia, la cultura y la educación, entre otros y cuyas nociones fundamentales son la participación y el acceso. Más recientemente, con la Declaración de Friburgo (2007), se detallaron los derechos en base la definición del término cultura que refiere “a los valores, creencias, convicciones, idiomas, saberes, las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por los que una persona o grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo” (pag.4).

Los derechos derivados de esa definición son:

- a.** Elegir y que se respete su identidad cultural, en la diversidad de sus modos de expresión. Este derecho se ejerce, en especial, en conexión con la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y de expresión;
- b.** Conocer y a que se respete su propia cultura, como también las culturas que, en su diversidad, constituyen el patrimonio común de la humanidad. Esto implica particularmente el derecho a conocer los derechos humanos y las libertades fundamentales, valores esenciales de ese patrimonio;
- c.** Acceder, en particular a través del ejercicio de los derechos a la educación y a la información, a los patrimonios culturales que constituyen expresiones de las diferentes culturas, así como recursos para las generaciones presentes y futuras. (Declaración de Friburgo, 2007, pág. 6)

El establecimiento de qué son los derechos culturales nos permite entender cuáles son los fundamentos de la política cultural y a qué necesidades debe satisfacer. Para ello, en la misma declaración se establece que los estados:

deben integrar en sus legislaciones y prácticas nacionales los derechos reconocidos en la presente Declaración; respetar, proteger y satisfacer los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, en condiciones de igualdad, y consagrar el máximo de recursos disponibles para asegurar su pleno ejercicio” (Declaración de Friburgo, 2007, pag.9-10).

La consagración de recursos para el cumplimiento de los derechos culturales se realiza a través de la gestión cultural, entendida como el conocimiento de los lineamientos de la política cultural y la disposición de recursos humanos, económicos, financieros, de comunicación, etcétera, para la concreción de las mismas, atendiendo a las demandas de la sociedad. Sin embargo, la gestión cultural no se realiza en forma aislada en un territorio sino que se enlaza como afirman Bonet, Castañar y Font (2010) con “la estructura de valores, los condicionantes del mercado y la tradición cultural.” (pág. 12)

Así entendida, la gestión cultural en un territorio, además de atender a las demandas de la sociedad, no escapa a los lineamientos de las formas de gestión que se desarrollan a nivel global. Si bien la gestión debe atender las necesidades de la población local, existe un marco global que determina las formas de hacerlo. Por ello, en pleno siglo XXI gestionar en cultura implica cumplir derechos en un marco de gestión creativa, atendiendo a la participación de la ciudadanía, los agentes privados y el Estado.

3-La Gestión del Patrimonio Cultural en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.).

En este capítulo, haremos un breve recorrido por los ejes de la gestión del patrimonio cultural en la CABA. Fue necesario realizar un recorte temporal que tiene inicio en la declaración de la autonomía de la ciudad ya que es a partir de ese momento que comenzó a mencionarse la gestión del patrimonio entre los ejes de la política cultural.

3.1- Autonomía y gestión del patrimonio

En el año 1996, se declaró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y en congruencia con ese proceso, se produjo la redacción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que en su capítulo 4 (Ambiente, artículo 27, inc. 2), establece la preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora. Además en el capítulo 6 “Cultura”, art. 32, se establece que se garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios.

Las políticas culturales en relación con el patrimonio empezaron a plasmarse diferenciadamente en la carta orgánica pero institucionalmente, las actividades para la preservación, recuperación y difusión estaban disgregadas en acciones llevadas adelante por los museos de la ciudad. En el año 1998, mediante la ley 130, se declaró al tango como

patrimonio cultural de la CABA y se inauguró con esa declaración, el listado de los bienes patrimoniales de la Ciudad. A través de la misma ley, art. 11, se creó la Fiesta Popular del Tango. No existen, de esta etapa, documentos que permitan hablar de un modelo de gestión patrimonial planificado pero se puede afirmar que en esa etapa comenzó a manifestarse un interés por la declaración de bienes patrimoniales que identificaran a la Ciudad.

El establecimiento de un marco de derechos culturales incorporados a la constitución nacional (Art. 75 de la C.N., inc. 22) sumado a las declaraciones internacionales sobre diversidad cultural durante la primera década del año 2000, colaboraron en la definición paulatina de una política cultural sobre patrimonio que fue orientándose a la atención de ejes como la creación de ciudadanía y el respeto por la diversidad cultural.

Así, desde la gestión cultural pública local se intentó lograr la participación de los actores sociales en la diagramación de las políticas, la creación de consensos para obtener legitimidad, la disposición de recursos para fomentar la creación, la puesta en valor de la infraestructura existente y la creación de nuevos espacios culturales. En el año 1999, por ley 310, se creó el Consejo de Planeamiento (COPE) que es un organismo de carácter multisectorial y consultivo, cuyo fin es proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para la elaboración de políticas de Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre ellas, las políticas culturales.³

En cuanto al patrimonio cultural, considerado un factor de atracción para los visitantes y un factor económico para el desarrollo de la Ciudad (Arias Incolla, 2006; Fajre, 2006; Martínez Yáñez, 2007 y Tasat, 2014), se delinearon acciones específicas que dieron origen a un marco institucional para su gestión y al planteamiento de un marco legal para su protección.

3.2. Marco institucional para la gestión del patrimonio en la Ciudad de Buenos Aires.

La inclusión del patrimonio cultural en la agenda política del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires data de la década del 40, cuando se creó la Dirección del Instituto Histórico de la Ciudad, con el objetivo de preparar y publicar la historia de la Ciudad de Buenos Aires en sus aspectos político, social, económico, cultural y edilicio (Decreto Ordenanza

³Su creación está acordada en el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad.

12549/49). La siguiente ordenanza data del año 86'. Mediante la misma, se estipuló que "la labor de las instituciones culturales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se encaminarán a rescatar, difundir y preservar nuestro pasado y todas las manifestaciones culturales, históricas, modernas y contemporáneas, que hagan a la expresión cabal de los ciudadanos" (Ordenanza N° 41081/86, párrafo 8). Además, a través de esa ordenanza, se creó la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Las ordenanzas de años posteriores refieren a la protección de bienes culturales considerados patrimonio cultural de los porteños. Hasta ese momento, la protección no se realizaba de manera integral sino de forma desagregada. En 1996, período en el que la Ciudad declaró su autonomía, se replantearon las políticas relacionadas con la gestión del patrimonio cultural y se creó la Subsecretaría de Patrimonio Cultural de la ciudad de Buenos Aires. Esto significó el otorgamiento de un mayor rango institucional a la problemática del patrimonio cultural en el ámbito de la Ciudad y la necesidad de generar un ordenamiento del sector, articulando diferentes áreas en pos de la recuperación y puesta en valor de los bienes culturales.

A la creación de esa Subsecretaría se sumaron las siguientes direcciones:

- Dirección de Casco Histórico, cuyo objetivo era la protección del área en donde se produjeron los primeros asentamientos de la ciudad.
- Dirección General de Museos, responsable del desarrollo de estrategias destinadas a promover, rescatar, preservar y acrecentar el patrimonio de sus museos; facilitar el acceso del público a sus colecciones; y generar manifestaciones artísticas y culturales vinculadas con el área.
- Dirección General de Infraestructura y Mantenimiento Edificio, cuyo objetivo principal era promover, diseñar, implementar y fiscalizar proyectos y obras que tengan por objeto el desarrollo y preservación del patrimonio arquitectónico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de la infraestructura afectada al Ministerio de Cultura.
- Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, cuyas funciones estaban destinadas a la preservación, conservación del patrimonio material e inmaterial de la ciudad, investigación, asesoramiento, difusión y capacitación sobre su historia y valores patrimoniales.

Desde su creación, la Subsecretaría de Patrimonio Cultural tuvo como objetivos estratégicos la difusión, concientización e investigación; la formación de nuevos públicos; la puesta en valor del patrimonio tangible e intangible; el rescate e incremento del

patrimonio; el fortalecimiento de la memoria colectiva; y la oferta patrimonial como recurso turístico (Arias Incollá, 2006: 34).

A través de las direcciones creadas bajo su órbita, la Subsecretaría fue realizando diferentes actividades para el logro de los objetivos propuestos, con la mirada puesta en la instalación definitiva de la temática patrimonial en la agenda pública y política de Buenos Aires.

3.3-Marco Legal para la protección del patrimonio cultural en la ciudad de Buenos Aires

En el año 2003, la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la primera ley integral sobre Patrimonio Cultural de la Ciudad, bajo el número 1227. La misma establecía un marco legal para las actividades que ya venía desarrollando la Subsecretaría de Patrimonio cultural como la investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y la transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PCCABA). Esa nueva ley establecía que el patrimonio era:

el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ubicados en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, que en sus aspectos tangibles e intangibles, materiales y simbólicos, y que por su significación intrínseca y/o convencionalmente atribuida, definen la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes. (Ley 1227, art. 2, 2003)

Previamente, en el año 2000, se había sancionado el Código de Planeamiento Urbano, bajo la ley N° 449/00 que, en su articulado y anexos, dispuso las medidas para la conservación de edificios singulares y de áreas de protección histórica.

El órgano de aplicación del Código de Planeamiento Urbano era el Ministerio de Desarrollo Urbano. Desde ese organismo, se emitían los permisos de obra en la Ciudad y se realizaban los visados patrimoniales que determinaban la factibilidad para la realización de obras de construcción. Para ello se consideraban tres niveles de protección:

1. Protección integral: consistía en proteger la totalidad de cada edificio, conservando todas sus características arquitectónicas y las formas de ocupación del espacio. Se aplicaba en aquellos edificios de interés especial cuyo valor de orden histórico y/o arquitectónico los había constituido en hitos urbanos.

2. Protección estructural: protegía el exterior del edificio, su tipología, los elementos básicos que definían su forma de articulación y ocupación del espacio, permitiendo modificaciones que no alteraran su volumen. Regía para aquellos edificios de carácter singular y tipológico que por su valor histórico, arquitectónico, urbanístico o simbólico, caracterizaban su entorno, calificaban un espacio urbano o eran testimonio de la memoria de la comunidad.
3. Protección cautelar: protegía la imagen característica del área previniendo actuaciones contradictorias en el tejido y la morfología. Se aplicaba para aquellos edificios cuyo valor reconocido era el de constituir la referencia formal y cultural del área, justificar y dar sentido al conjunto.

Para cada nivel de protección edilicia se admitían distintos grados de intervención, correspondiendo a mayor grado de protección menor grado de intervención.

Además del Código de Planeamiento Urbano y de la ley 1227/2003 que protege el patrimonio de la Ciudad, existen decretos que establecen penalidades en el caso del incumplimiento de la protección del patrimonio histórico de la ciudad.

Es importante mencionar que en el año 2006, mediante la Ley N° 1925, se eleva el rango de la Secretaría de Cultura de la Ciudad a Ministerio, en virtud de la importancia que fue adquiriendo el sector cultural en la ciudad. En el artículo 22 de esa ley se enumeran los objetivos del Ministerio de Cultura. Entre ellos, se destacan los relacionados con el patrimonio cultural, como la implementación de políticas, planes y programas para la preservación y acrecentamiento del acervo cultural de la CABA; las actividades de formación para la especialización de las personas que cumplirán esa misión; el diseño e implementación de políticas, normas, proyectos y obras que tengan por objeto el desarrollo y preservación del patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y la supervisión de políticas y programas de promoción y fomento del turismo.

En esta breve descripción de las normativas sobre Patrimonio Cultural, quedan planteadas las principales herramientas legales sobre su protección y tratamiento en la Ciudad, y se puede observar una tendencia al tratamiento integral del mismo.

En el capítulo siguiente describiremos el funcionamiento de la DGPIH, órgano de aplicación de la Ley 1227/03.

4— La Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico.

La Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico (en adelante DGPIH) fue creada mediante el Decreto 2075/2007. Previamente, la Dirección General de Patrimonio y el Instituto Histórico funcionaban en edificios separados pero interactuaban en lo atinente a la gestión, debido a que las misiones de una y otra institución estaban ligadas por la temática de trabajo.

Como producto de la reorganización del Sector Cultural de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la creación del Ministerio de Cultura, las direcciones se fusionaron en el edificio que ocupó en el barrio de Monserrat, la antigua casa de los Estrada y del Virrey Liniers, ambos edificios declarados patrimonio histórico de la Ciudad.

El propósito de la fusión de las Direcciones de Patrimonio Cultural y del Instituto Histórico fue la de realizar un ordenamiento de las tareas relacionadas con la aplicación de la ley 1227/03.

Las funciones más importantes que le asignó dicha ley a la DGPIH fueron las siguientes:

- Proponer los bienes de interés cultural que conformarán el patrimonio cultural de la ciudad.
- Programar e implementar políticas de gestión e investigación dirigidas a la tutela y protección del patrimonio cultural de la ciudad.
- Planificar estrategias, proyectos de estímulos y mecanismos para la conservación, restauración y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la ciudad.
- Difundir y divulgar el conocimiento y valoración de los bienes culturales en la educación formal e informal.

De acuerdo a la información disponible sobre la misión organizacional de la DGPIH, que figuraba en la página del Gobierno de la Ciudad (Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico, 2014), ese organismo tenía como objetivos fundamentales **investigar y difundir** la historia de la Ciudad de Buenos Aires y sus valores patrimoniales, así como **preservar, rescatar y acrecentar** el patrimonio cultural, material e inmaterial de la Ciudad.

En la ley 1227/06, también se manifestaba que las funciones detalladas anteriormente debían ser realizadas bajo la coordinación de la DGPIH, con las distintas áreas de gobierno implicadas en la protección de los bienes. Así también, aquellas que no lo estaban directamente, pero cuya acción condicionaba o mejoraba las tareas de protección, tutela y preservación de los bienes.

La DGPIH también asesoraba a los organismos competentes en materia de nomenclatura urbana y preservación histórica y a la Comisión de Cultura de la Legislatura porteña. En el año 2014 el Ministerio de Cultura había solicitado, además, la realización del seguimiento del estado de conservación de los bienes declarados Patrimonio Cultural de la Ciudad.

A continuación, realizaremos algunas observaciones respecto a las funciones asignadas a la DGPIH y su interrelación con otras áreas dependientes de la Subsecretaría de Patrimonio de la CABA

4.1. Estructura organizacional

El Decreto N° 684/093 aprobó el Régimen Gerencial para la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es de aplicación en los organismos del Poder Ejecutivo. Los cargos gerenciales se dividen en dos niveles denominados Dirección Operativa y Subdirección Operativa a las que les corresponderán las acciones y objetivos que se prevean en las estructuras organizativas del Gobierno de la Ciudad. El Decreto N° 451/GCABA/104 modificó la estructura organizativa del Ministerio de Cultura. Acorde con la nueva estructura, la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico mantiene su dependencia de la Subsecretaría de Cultura, y queda conformada por tres Direcciones Operativas y una Subdirección Operativa.

Desde su creación en el año 2007, la DGPIH dependió de la Subsecretaría de Cultura de la Ciudad. A partir de la creación en el año 2012 de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura quedó bajo la órbita del mismo.

La dirección general de la DGPIH tenía a su cargo la coordinación de las diferentes gerencias (denominadas de ese modo tanto en la página web como por los referentes de la DGPIH), así como la decisión sobre cómo se utilizaría el presupuesto asignado a la organización y la implementación de políticas de incentivos para la protección del patrimonio arquitectónico, urbanístico y arqueológico.

La estructura organizacional se estableció en acuerdo con el decreto 471/04, normativa que rige a todas las dependencias del gobierno de la Ciudad. En este decreto, se establecía que dentro de cada agrupación (técnica, administrativa, profesional y operativa) existían distintos tramos y niveles que constituían la carrera horizontal. Asimismo, que de cada dirección general solo podían depender tres direcciones o gerencias.

Debido a los objetivos de trabajo de la DGPIH, las gerencias se elevaron a cuatro pero, a efectos de su ajuste a la norma, en la estructura, la cuarta gerencia quedo como subgerencia tal como se grafica a continuación:

Grafico 1 – Estructura de la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



-Gráfico de elaboración propia a partir de datos obtenidos de entrevistas realizadas al personal de la DGPIH

Las funciones de la gerencia **Administrativo Contable** eran el ingreso de actuaciones que luego eran redirigidas a cada gerencia, la asignación de partidas presupuestarias de acuerdo a las decisiones de la Dirección General, la aplicación de la ley 471/97 que regía la administración del personal de la repartición, el mantenimiento del edificio, la gestión de licitaciones a través de la operación del sistema informático de la ciudad y el registro de los bienes patrimoniales de la DGPIH. El accionar de esta gerencia estaba regulado por la Ley 70/98, mediante la que se fijaban los sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

La gerencia de **Archivo Documental** se ocupaba de la conservación, custodia, organización y acrecentamiento de la *documentación de valor histórico* producida por el gobierno comunal.

El fondo documental estaba integrado por documentos manuscritos del período 1854-1920, relacionados con las áreas de abasto, agua, alumbrado, calles, celebraciones, comercio, comunicaciones, culto, diversiones, edificios, enfermedades y epidemias, higiene, hospitales, impuestos, industria, parques, paseos, prostitución, sociedades de socorros,

terrenos o transporte. El fondo se encontraba integrado, además, por un conjunto de piezas documentales cartográficas únicas, originales realizados a mano alzada e impresos, correspondientes a la gestión del municipio y a las mensuras territoriales y catastrales del siglo XIX.

Se brindaba, además, servicios de referencia, orientación y acceso a la documentación histórica de la Ciudad de Buenos Aires. La misma se encontraba compuesta de documentos textuales, manuscritos, cartográficos y hemerográficos.

La gerencia de **Patrimonio y Arqueología** tenía a su cargo la identificación, valoración, registro, protección, difusión e incentivo para la conservación del patrimonio material e inmaterial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La gerencia operativa de Patrimonio comprendía las siguientes actividades: catalogaciones de bienes culturales; conservación; restauración y subsidios; arqueología urbana y arqueología subacuática; tareas de relevamiento; registro y valoración de inmuebles y confección de informes técnicos; diagnósticos; propuestas de intervención; supervisión y contralor patrimonial de obras; asesoramientos técnicos en edificios emblemáticos de la ciudad; recibía denuncias; visitas de obras en proceso; excavaciones y estudiaba zonas potencialmente arqueológicas.

La subgerencia de **Investigaciones**, realizaba informes de investigación para la concreción de proyectos de corto, mediano y largo plazo, para la ampliación y difusión de la historia de la ciudad. Como derivados de esa área estaban los contenidos para publicaciones; el material para la realización de actividades de difusión como videos, cursos, muestras, conferencias, ponencias; y la presentación de resultados en seminarios y conferencias nacionales e internacionales. Además, realizaba informes técnicos sobre nomenclatura urbana, debido a que la DGPIH formaba parte de la Comisión Asesora Permanente en la materia.

Las actividades de la subgerencia de Investigaciones eran: la recopilación de la historia oral de la ciudad; publicaciones; extensión cultural; nomenclatura urbana; investigaciones de la ciudad y sus barrios y videos documentales.

4.2 – Recursos Humanos

La DGPIH tenía un equipo de trabajo compuesto por un plantel de alrededor de cien personas. Debido a las características del trabajo que desarrollaba la DGPIH, se requería de personal formado e idóneo.

Cada gerencia y sus áreas tenían en su plantel profesionales que se desempeñaban en las mismas de acuerdo a su especialización. La distribución era la siguiente:

Cuadro 1 – Distribución del personal por gerencias.

Personal por gerencias	Profesionales	Administrativos	Idóneos	Total
Dirección	1	3		4
Subgerencia de Investigaciones	30	4		34
Gerencia Administrativo Contable	2		14	16
Gerencia de Patrimonio y arqueología	20			20
Gerencia de Archivo Documental	9	1	1	11
TOTAL	62	8	15	85

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en las entrevistas a la dirección de la DGPIH.

La gestión del patrimonio cultural requiere de un alto nivel de especialización y formación en diferentes disciplinas. Esa característica permite lograr la interacción de las personas con la estrategia de las organizaciones y otorgarle valor al trabajo realizado. Las profesiones del personal implicado en las tareas de la DGPIH eran: arquitectos, historiadores, paleontólogos, antropólogos, especialistas en conservación de libros, bibliotecarios, administradores, especialistas en comunicación y personal administrativo formado en los sistemas de gestión del gobierno local.

4.3-Recursos Comunicacionales y actividades de difusión

Las actividades que desarrollaba la DGPIH, eran dadas a conocer a través de distintas herramientas de comunicación: la página web del Ministerio de Cultura, la edición de libros a partir de las investigaciones que se realizaban en la DGPIH y que pueden hallarse en formato digital⁴, la Revista *Ulrico* sobre patrimonio cultural de la ciudad de Buenos Aires y el blog de la Dirección *Patrimonio e Historia*.

En relación a los recursos comunicacionales, se destacaba la existencia de dos sitios que convivían: la página web del Gobierno de la Ciudad, que aunaba todas las actividades que realizaba el gobierno a través de sus dependencias, y el blog de la DGPIH, que daba a conocer las actividades realizadas por la Dirección con una descripción más profunda y actualizada con el agregado de fotografías, videos, mapas y la posibilidad de enlazar con Facebook y Twitter.

La DGPHI implementaba distintas actividades para divulgar, acrecentar y presentar novedades sobre la cuestión patrimonial. Las mismas eran variadas y se enmarcaban en lo que entendemos por extensión hacia la comunidad. En el marco de ellas, se daba a conocer la historia de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de ese abanico de acciones, podemos listar las siguientes:

-Miradores de Buenos Aires: visitas guiadas que mostraban una vista única de la Ciudad de Buenos Aires desde el mirador de algunos edificios.

-Espacio Virrey Liniers: en el mismo, se organizaban mensualmente exposiciones, jornadas, encuentros, cursos, presentaciones de libros, tertulias, seminarios y otras actividades de promoción de la historia y el patrimonio con la distribución de folletería sobre las acciones que realizaba la DGPIH.

-Ciclo "Jueves de Cine": en el que se proyectaban clásicos del cine mundial.

-Exposiciones: a través de las mismas se presentaban documentales, talleres y charlas debate.

-Observatorio del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad, creado por Resolución 1534-MCGC-11: en el marco de ese Observatorio, se realizaban proyectos como "Recorridos por la Memoria" de los barrios, con el fin de rescatar el acervo de bienes de patrimonio intangible existente en los 48 barrios de la Ciudad de Buenos Aires. En los recorridos, se ofrecían itinerarios por lugares que tenían que ver con el patrimonio inmaterial de cada uno

⁴ Para mayor detalle de las publicaciones puede consultarse el siguiente link:

<http://www.buenosaires.gob.ar/cultura/patrimoniocultural/institutohistorico/publicaciones>

de los barrios, sitios que en muchos casos incluso ya no existían físicamente. Otro proyecto fue el de "Comercios Notables", que nació a raíz de que la Legislatura sancionó la Ley 4074 que creaba en el ámbito del Ministerio de Cultura, el Registro de Establecimientos y/o Comercios Notables de la Ciudad.

Las propuestas estaban dirigidas a un amplio universo de interesados, que incluía a docentes, alumnos y público en general. No se pudo acceder a la información acerca de la cantidad de personas que asistía a cada una, debido a que la DGPIH no contaba con información discriminada por actividad.

5- Diagnóstico

Luego de realizar una descripción del marco legal e institucional que rige la gestión del patrimonio cultural en la Ciudad y las acciones de la DGPIH, en este capítulo se destacan las problemáticas halladas.

5.1 Superposición normativa

Lo primero a tener en cuenta es que, de acuerdo a la normativa vigente sobre la protección del patrimonio en la Ciudad, existían dos legislaciones que incidían directamente sobre los bienes patrimoniales pero que tenían dos órganos de aplicación diferenciados: la ley 1227/03, aplicada por la DGPIH, y la ley 449/00 aplicada por el Ministerio de Desarrollo Urbano, que otorgaba permisos de obra. A efectos de ejemplificar la afirmación, realizamos un extracto de la entrevista realizada a un colaborador de la DGPIH:

(...) hay una superposición de funciones, en muchos casos, entre nosotros y el Ministerio de Desarrollo Urbano. Se generan problemas. Por ejemplo, Casa Suiza fue desestimada para su catalogación en el marco del código de planeamiento urbano y fue protegida en el marco de la ley 1227. Entonces, cuando el propietario de la Casa Suiza va a hacer un pedido de demolición y obra nueva para hacer un edificio, el Ministerio de Desarrollo Urbano lo autorizó, diciéndole que solamente debían proteger lo que por la 1227 está protegido, que es un pórtico, las arañas y un archivo, pero no pasó el expediente para acá para que nosotros determinemos cuál era el alcance de la protección, sino que habilitó el permiso". (Entrevista realizada a personal de la gerencia de Patrimonio y Arqueología de la DGPIH, diciembre 2014).

Otra cuestión observada es que, al haber dos marcos legales para la protección en el caso de bienes inmuebles (Planeamiento Urbano y la DGPIH), no hay mecanismos claros sobre a qué organización recurrir para la solicitud de protección patrimonial de un edificio histórico. Esto se manifiesta en palabras de un referente de la DGPIH al afirmar que:

“muchas veces ni los mismos funcionarios saben. Muchas veces dependen de las líneas de trabajo de cada uno, de cómo se deriven las cosas y demás”. (Entrevista realizada a personal de la gerencia de Patrimonio y Arqueología de la DGPIH, diciembre 2014).

5.2- Conflictos entre la gestión y la política

La DGPIH trabajó históricamente en investigación y relevamiento para la realización de informes de valoración a efectos de la protección de bienes. Los informes luego se transformaban en proyectos de ley que declaraban a un bien como patrimonio cultural de la ciudad. Una vez declarado de esa manera, el bien se incluía en un listado oficial para conocimiento y seguimiento. Ese era el procedimiento formal. Sin embargo, de acuerdo a la información brindada por los referentes, esa no era la única manera en que un bien era declarado patrimonio. Muchas veces, los proyectos ingresaban directamente por el poder legislativo debido al interés personal de algún legislador o grupo (modo informal). Esto generaba una problemática en el sentido de que había bienes declarados patrimonio que no estaban incluidos en el listado oficial de la DGPIH y, por lo tanto, no eran objeto de los trabajos de protección que requerían.

Ante la ausencia de un seguimiento⁵ sobre el estado de los bienes declarados patrimonio, durante el año 2014, el Ministerio de Cultura solicitó a la DGPIH que realizara ese trabajo en virtud de la desaparición, riesgo de demolición y venta de los bienes catalogados. Esto motivó el pedido de información a la legislatura sobre los bienes declarados patrimonio que ingresaron al recinto y que obviaron el mecanismo de relevamiento e investigación a efectos de ser registrados.

5.3- Falta de designaciones formales del personal de la DGPIH

En el trabajo de campo realizado en la DGPIH, observamos que el plantel de recursos humanos se componía en su mayoría por profesionales con competencias para cumplir con los objetivos asignados. Sin embargo, la estructura escalafonaria a la que hacía mención el decreto N° 471/04 aún no está establecida en la repartición. Esto significaba que, si bien las tareas estaban asignadas con las responsabilidades inherentes a cada puesto, no había una designación formal de cada puesto de trabajo por debajo de las gerencias y la subgerencia. Esto repercutía en las remuneraciones que percibía el personal de la DGPIH.

⁵La tarea de seguimiento implica un registro de cuál es el estado de conservación de los bienes para poder, a partir de ahí, proyectar algún tipo de política para su conservación.

Hasta el momento en el que fue realizado el relevamiento para este trabajo, tampoco existían mecanismos de promoción y concursos que permitieran modificar esa situación.

5.4- Bajos niveles de interacción gerencial

La ausencia de mecanismos para establecer los procedimientos de interacción entre las distintas dependencias que trabajaban sobre el patrimonio cultural de la ciudad, afectaban asimismo a las tareas del personal implicado produciendo solapamiento de actividades.

Durante las entrevistas realizadas en la DGPIH, el personal manifestó la falta de coordinación de los equipos de trabajo para optimizar los recursos:

Nosotros trabajamos muchísimo con itinerario, reconociendo que hay circuitos, edificios y demás y por otro lado hay otro equipo trabajando en lo mismo (del Ministerio de Espacio Público), cuando solamente con un equipo y teniendo difusión y trabajando integradamente, cada área o cada dirección tendría los insumos para hacer el producto que está necesitando (...) Guías turísticos, de repente los guías turísticos, podrían tener algún tipo de asesoramiento o inclusive material de difusión que nosotros le pudiéramos aportar y Turismo gastar su dinero no en ese folleto de difusión del patrimonio de la ciudad sino en otra cosa, ¿no? (...) Hay mucho gasto en personal pero a la vez hay un descredito del profesional que está trabajando y justamente está poniendo sus neuronas y su conocimiento. Entonces, por un lado están gastando en vos pero por otro lado te están desaprovechando”. (Entrevista realizada a personal de la DGPIH, diciembre 2014).

Otra de las cuestiones manifestadas por los informantes, fue la falta de materiales para la realización de los trabajos de relevamiento de los bienes. A efectos de cumplir con los plazos estipulados para cada actividad, el personal cubría la falta con la utilización de insumos de propiedad personal.

5.5- Desactualización presupuestaria

En el primer capítulo de este trabajo, hacíamos mención a la evolución positiva de la inversión del gobierno de la ciudad dirigida a la protección del patrimonio cultural de Buenos Aires. En este capítulo, realizamos dos tipos de análisis: uno relacional, para observar la variación presupuestaria de la DGPIH respecto al presupuesto general del Ministerio de Cultura, y otro de carácter interno, a efectos de evaluar la distribución del presupuesto de la DGPIH. El propósito del análisis era el de corroborar la disposición real de recursos para llevar adelante las misiones encomendadas por ley a la DGPIH.

En el cuadro que presentamos a continuación, el propósito fue el de analizar la evolución presupuestaria para la DGPIH en relación al presupuesto general de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires en el período 2012-2014.

Cuadro 2- Evolución presupuestaria de la DGPIH en el período 2012-2014

Año	Presupuesto de la DGPIH	Presupuesto del Ministerio de Cultura	% relativo
2012	\$ 10.732.923	\$ 905.057.117	1.18%
2013	\$ 16.455.806	\$1.159.007.852	1.41%
2014	\$ 17.948.029	\$ 1.744.572.758	1.02%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2012-2014.

Analizando el presupuesto de la DGPIH de forma aislada observamos que el mismo fue en aumento cada año, pero, al ponerlo en relación con el presupuesto general de Cultura, se observó una retracción del porcentaje asignado para el año 2014 en relación con el año anterior.

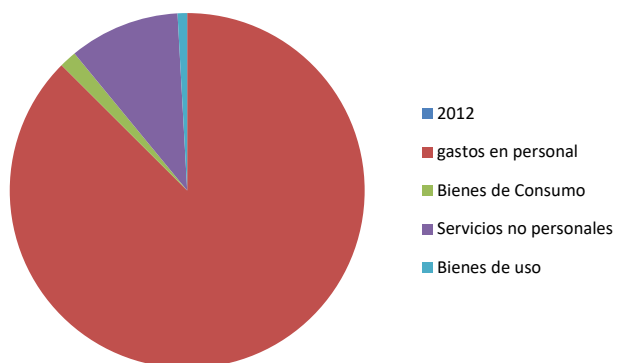
En el cuadro 3, exponemos la distribución del presupuesto asignado a la DGPIH y presentamos los gráficos respectivos para una mejor observación de los porcentajes que insumía cada uno de los rubros en los que se dividen los gastos.

Cuadro 3 – Distribución presupuestaria de la DGPIH en el período 2012-2014

Rubro	2012 Monto en \$	2013 Monto en \$	2014 Monto en \$
Gastos en personal	9.389.000	14.594.264	15.394.000
Bienes de Consumo	167.956	203.332	223.665
Servicios no personales	1.082.711	1.543.951	2.189.106
Bienes de uso	93.256	114.256	141.258
Total	10.732.923	16.455.806	17.948.029

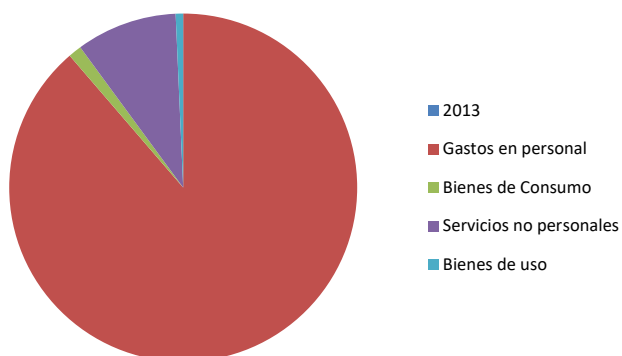
Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2012-2014

Gráfico 2 – Distribución presupuestaria 2012



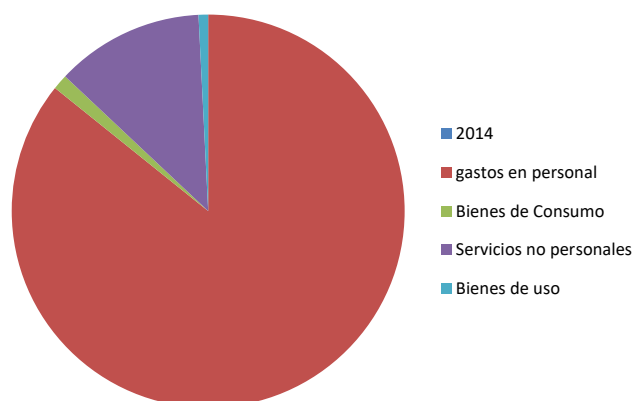
Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2012-2014

Gráfico 3 – Distribución presupuestaria 2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2012-2014

Gráfico 4 – Distribución presupuestaria 2014



Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2012-2014

Los gastos en personal insumían la mayor parte del presupuesto (88% en 2012, 89% en 2013 y 86% en 2014) manteniéndose prácticamente estable en el transcurso de los años analizados. Los bienes de uso, que es el punto que asignaba recursos para que la organización cumpliera con su misión de proteger, conservar y acrecentar el patrimonio, aumentaron en el transcurso de los tres años en análisis pero, teniendo en cuenta que es el presupuesto asignado para la realización de obras, restauración y conservación, la suma no es correlativa con las necesidades reales para ejecutar la misión organizacional.

Si bien la DGPIH tenía entre sus tareas la de conservar y restaurar los bienes, las mismas no se podían realizar sin el auxilio de otras áreas abocadas a la protección.⁶

Sobre los objetivos de Investigación, promoción y acrecentamiento del patrimonio cultural, los entrevistados afirman:

(...) son tareas que se han desarrollado siempre, históricamente, porque se han hecho informes de valoración para que constantemente sigan entrando bienes para que sean patrimonio cultural de la ciudad, pero hay otros objetivos de la ley que no pueden ser cumplidos, sencillamente porque no tenemos presupuesto para hacer obras”. (...) La DGPIH no maneja presupuesto para hacer obras. Entonces, por ejemplo, la restauración de murales o la de archivos o demás se tienen que hacer con convenios o buscando alguna otra interacción con otras áreas o consiguiendo algún subsidio internacional, pero la dirección no tiene presupuesto para el cumplimiento efectivo de la ley.” (Entrevista realizada a personal de la DGPIH, diciembre 2014).

Por otra parte, el mantenimiento edilicio del espacio que ocupa la DGPIH -declarado patrimonio cultural de la Ciudad- no podía realizarse adecuadamente con el condicionamiento presupuestario. Al respecto los referentes afirmaban que:

(...) son edificios que requieren un mantenimiento que de verdad se hace a los ponchazos y no como debiera ser, no como nosotros deberíamos dar muestras de cómo se hacen las cosas en función a las mejores prácticas, porque nosotros hacemos asesoramientos técnicos gratuitos para la gente que pregunta cómo debiera hacer bien las cosas y de repente por falta de presupuesto no se puede hacer eso acá.” (Entrevista realizada a personal de la DGPIH, diciembre 2014)

⁶En los últimos años, la DGPIH fue receptora de subsidios provenientes de Harvard y de Parque España, que se utilizaron para el desarrollo de proyectos en el área de archivo documental y que permitieron la digitalización de libros de nodrizas de la ex Casa Cuna. Otros subsidios sobre los que no pudimos obtener mayor información, se destinaron a la recuperación del Galeón hallado en Puerto Madero.

6-Análisis

En el principio de este trabajo se hizo mención al rol clave de los gobiernos en el cumplimiento de los derechos culturales a través de la generación de políticas públicas y el aporte de recursos para cumplimentarlos. Para monitorear el estado de cumplimiento de los derechos, se tienen en cuenta indicadores sobre la recepción del derecho (legislación específica), en cuanto a las capacidades de los Estados (institucionalidad) y en relación al contexto financiero (las capacidades para el financiamiento de acciones que cumplimenten los derechos). Sobre la recepción del derecho cultural, específicamente en lo que refiere a la protección del patrimonio, en la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se contempla la preservación, recuperación, acrecentamiento y difusión del patrimonio de la ciudad. En ese mismo sentido se encuentran las distintas ordenanzas y la promulgación de la Ley 1227/03. Los indicadores en cuanto a las capacidades del estado se relacionan con la existencia de instituciones que permiten cumplimentar la ley. Es clave como indicador la creación de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural y las direcciones de Casco histórico, de Infraestructura y mantenimiento edilicio y de Patrimonio Cultural e Instituto histórico, que dieron cuenta de la existencia de organizaciones dispuestas para la concreción de las normas.

En cuanto al contexto financiero, que implica la disposición de recursos para el financiamiento de las acciones de cada organización creada, el análisis realizado sobre el presupuesto para la protección, acrecentamiento, puesta en valor y divulgación del patrimonio de la ciudad, da cuenta del estado de cumplimiento parcial de los objetivos planteados en las normas y en la DGPIH. Se puede observar lo mismo al analizar los objetivos planteados en los planes estratégicos de la ciudad.

Durante los primeros cinco años desde que en la CABA se organizaron las áreas para la protección del patrimonio cultural, las acciones de la Subsecretaría de Patrimonio de quien dependía la DGPIH, tuvieron un marco general de trabajo en el Plan estratégico de Buenos Aires 2010 (2004). El plan era una herramienta consensuada entre el gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil en un marco de participación democrática y establecía acciones para el todo el territorio de la CABA. Según ese plan estratégico (PE) en la dimensión cultura las acciones eran: la concientización sobre la importancia del patrimonio, la profundización de una política cultural inclusiva, la promoción de la sustentabilidad del patrimonio, el incentivo a la interacción de la acción pública con los actores privados y con los ciudadanos, para lograr la vinculación de las personas con su patrimonio. Los ejes principales de trabajo eran la rentabilización de la cultura; la

preservación del patrimonio cultural; la creación e innovación; la producción y consumo cultural; el desarrollo del turismo y la interrelación entre cultura, comunicación y calidad de vida. En línea con los objetivos del PE, en el presupuesto del período en estudio, el porcentaje destinado a cultura representaba un 4,17% del presupuesto total de la Ciudad⁷. En el plan Estratégico 2010-2016 (2010), se destacaba que la originaria protección y puesta en valor del patrimonio cultural edilicio avanzaría hacia la protección de áreas significativas de la ciudad y la vinculación entre cultura, diversidad y turismo y se planteaba la necesidad de promover y difundir la diversidad de expresiones culturales de la ciudad, así como la puesta en valor y la difusión del patrimonio cultural barrial con el objeto de diversificar la oferta turística de la Ciudad.

La comparación entre los planes estratégicos 2004/2010 y 2010/2016, nos permite observar que en el segundo plan hay un énfasis de objetivos y acciones focalizadas en la atracción del turismo hacia la Ciudad.

En ese sentido la puesta en valor el patrimonio, el mejoramiento de la oferta de servicios culturales y la renovación del espacio público aumenta el valor de consumo de esos bienes para generar experiencia, tal como se planteara en el modo de “gestión creativa” de las ciudades.

7- Conclusiones

A lo largo de este trabajo se realizó una descripción de la gestión pública del Patrimonio Cultural a través de la Dirección de Patrimonio e Instituto Histórico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el propósito de identificar las características de la gestión, las actividades realizadas en función a la normativa y los recursos existentes para cumplir con los objetivos organizacionales.

Para cumplir con el objetivo del trabajo, se realizó un relevamiento bibliográfico sobre las formas que asumió la gestión del patrimonio y su relación con procesos coyunturales. Asimismo, se tuvo en cuenta la declaración de objetivos del Ministerio de Cultura sobre la protección del patrimonio cultural.

A nuestro entender, las principales problemáticas que surgieron a partir de la lectura de la norma de protección del patrimonio de la ciudad y de los objetivos encomendados a la DGPIH, se relacionan con la falta de sistematización de tareas y acciones que permitieran

⁷ En comparación con la incidencia del presupuesto de cultural en los presupuestos de otras ciudades como Barcelona, San Pablo, Madrid y México; el de la Ciudad de Buenos Aires se ubica en segundo lugar, luego de Barcelona que, para el año 2001, contaba con un 4.7 % del presupuesto total de esa ciudad.

el trabajo conjunto entre las áreas dedicadas al cuidado del patrimonio de la ciudad. Si bien en la parte declarativa de las misiones y funciones de la DGPIH, del Ministerio de cultura y del marco legal plasmado en la Ley 1227, se expresaba la intencionalidad de la interrelación entre las direcciones del Ministerio de Cultura y de éste con otros Ministerios, la ausencia de un marco de procedimiento para hacerlo impidieron la consecución de ese fin.

Del análisis del marco legal para la protección del patrimonio de la Ciudad, surge que la 1227/03 no es la única ley de aplicación sobre el mismo, también el Código de Planeamiento Urbano incidía directamente sobre el patrimonio cultural material y no había delegación de competencias. Según la normativa sobre el patrimonio, la DGPIH actuaba como organismo coordinador de las acciones para la protección y la salvaguarda del patrimonio. Sin embargo al no existir un manual de procedimiento que estipulara un régimen de acciones a realizar para la evaluación de los bienes entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y la DGPIH, se sucedieron pérdidas de edificios históricos de la Ciudad y los bienes contenidos en ellos.

La existencia de un procedimiento formal para la declaración de un bien como patrimonio cultural, comenzaba con la investigación y el relevamiento, y seguía con la redacción de proyectos de ley que lo transforman en patrimonio cultural de la Ciudad. Sin embargo, los intereses políticos eludían ese mecanismo institucional, y la Legislatura de la Ciudad declaraba patrimonio cultural a bienes que no se incluyeron en el listado oficial e impidieron de esa manera, el seguimiento y protección del bien a través de la DGPIH.

La descripción y posterior evaluación de los recursos con los que cuenta la DGPIH para operar en función de lo estipulado en el marco normativo, da cuenta de la insuficiencia de los mismos para que la organización cumpla con las metas establecidas en sus objetivos, particularmente en lo relacionado con los recursos económicos.

El presupuesto del período tomado en análisis, nos muestra que caso el 90% del monto asignado a la DGPIH estaba destinado a gastos de personal y el resto en tareas de relevamiento de bienes, actividades de difusión y mantenimiento edilicio. Los objetivos que planteaba la ley como la realización de obras para la preservación y el rescate del patrimonio cultural de la Ciudad no pudieron cumplirse por falta de presupuesto.

Otra cuestión a tener en cuenta es la ausencia de mecanismos para la adecuación escalafonaria del personal en función a las responsabilidades asignadas, con la consecuente ausencia de ajustes de remuneraciones. Sin embargo, la baja disposición de recursos financieros contrastó con la capacidad y formación de los recursos humanos destinados

a la protección del patrimonio cultural porteño. El alto nivel de profesionalización y formación del personal de la DGPIH (sesenta y dos profesionales en un plantel de cien personas), permitieron llevar adelante muchas de las acciones de la organización.

Como fortaleza de la organización se destacó el nivel de profesionalización del personal y el conocimiento que posee de las distintas problemáticas que confluyen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual se plasmó en el diseño de los distintos proyectos que se realizaron desde la organización, de la misma manera que las actividades de divulgación del patrimonio cultural de la Ciudad, producto de la investigación y relevamiento realizado por las distintas áreas de la DGPIH.

Por otro lado, no se identificaron mecanismos de control de las acciones de extensión hacia la comunidad que den cuenta de los resultados concretos de la difusión del patrimonio. Tampoco se identificaron mecanismos para la participación ciudadana en la definición de bienes patrimoniales. Todo parece indicar que tal definición provenía de las investigaciones ideadas desde la organización o desde la propuesta de funcionarios políticos interesados en la protección de algún bien en particular. La intención de generar legitimidad mediante consensos a través de la participación, quedó ausente en la práctica concreta.

La realización de un diagnóstico de la DGPIH en el capítulo anterior, nos permitió la identificación de inconsistencias entre la declaración de objetivos tanto ministeriales, de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural como de la Dirección General de Patrimonio e Instituto Histórico. La insuficiencia del presupuesto respecto de las metas planteadas en los planes estratégicos, la falta de mecanismos de interacción entre áreas relacionadas con la protección del patrimonio cultural, la ausencia de una estructura organizacional por debajo de las gerencias en la organización ejecutora de la ley de patrimonio de la ciudad (1227/03), la inexistencia de indicadores de resultados discriminados por actividad en la difusión del patrimonio, y fundamentalmente la falta de procesos de consulta que legitimen bienes patrimoniales como conformantes de la identidad de los ciudadanos, son las problemáticas más relevantes que se identificaron a lo largo de este trabajo.

Respecto al interrogante planteado en la introducción, sobre si la gestión pública del patrimonio cultural en la Ciudad de Buenos Aires podría encuadrarse bajo el concepto de gestión creativa de las ciudades, en la que el patrimonio adquiere importancia como muestra de la identidad de los pueblos y como imagen en el mundo a partir del trabajo conjunto del estado y la ciudadanía, podemos afirmar que la intencionalidad de las declaraciones de misiones y objetivos organizacionales, se ajustan al concepto, pero la disposición real de recursos no permite el cumplimiento efectivo de los mismos.

En este trabajo, se ha profundizado en el análisis del marco legal y las instituciones creadas para la protección del patrimonio cultural así como en las problemáticas surgidas por la superposición de áreas relacionadas con el patrimonio.

Nos queda pendiente considerar cuales son los procesos de seguimiento de los bienes culturales catalogados como patrimonio, el papel que asumen el/los gremios municipales respecto a la ausencia de concursos para regularizar la carrera profesional y administrativa del personal de la DGPIH, las formas de distribución de las publicaciones realizadas por la DGPIH y la actividad de la Asociación de Amigos de la DGPIH.

Pero sobre todo, analizar el lugar del patrimonio cultural en las políticas culturales y qué nivel operativo se le brinda más allá de lo declarativo.

8- Referencias

- Arias Incolla, M. (2006). Actas del 1° Congreso Argentino de Cultura (pp 51-75). Buenos Aires. Ministerio de Cultura.
- Ballart Hernandez, J. y Tresserras, J. (2001). Gestión del patrimonio cultural. Barcelona. Ariel.
- Bonet, L, Castañer, X y Font, J. (2010). Gestión de proyectos culturales. España. Ariel.
- Declaración de Friburgo (2007). Recuperado de http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf
- Convención de la Unesco sobre Patrimonio Cultural (1972). Recuperado de <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- Convención de la Unesco sobre Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) Recuperado de <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00006>
- Consejo Consultivo de la ciudad de Buenos aires (COPE). (2014). Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/cope/informacion-institucional>
- Díaz, S. (2006). La gestión del Patrimonio cultural como desarrollo económico. En Gestión Cultural. Actas del 1° Congreso Argentino de Cultura (pp 25-36). Buenos Aires. Ministerio de Cultura.
- Di Lorenzo, R. (2009). Principales transformaciones y desafíos actuales de las políticas culturales en Buenos Aires. En Revista Aportes de la Asociación de Administradores Gubernamentales, N° 23, Buenos Aires. AAAG.
- Dirección general de patrimonio e instituto histórico (2014). Recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/bienes/dgpatrimonioeinstitutohistorico>
- Fajre, S. (2005). Patrimonio cultural e identidad urbana. Una gestión compartida para el desarrollo económico. En Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un estado estable (pp.169-178). Buenos Aires. Ed. Flacso

(2006). Políticas de gestión del patrimonio cultural. En Gestión Cultural (pp 6-21). Actas del 1º Congreso Argentino de Cultura. Buenos Aires. Ed. Ministerio de Cultura.

Gilmore, J. y Pine, J, (1999), La economía de la experiencia: el trabajo es teatro y cada empresa es un escenario, Barcelona, Granica.

Guglielmino, M. (1996). Reflexiones en torno a la difusión del patrimonio. En Difusión del Patrimonio Histórico (pp. 27-50). Sevilla. IAPH Junta de Andalucía.

Hall, S. (2003) ¿Quién necesita identidad? En Cuestiones de identidad cultural (pp. 13-39), Buenos Aires, Amorrortu.

Martinez Yañez, C. (2008) Los nuevos planteamientos de la gestión del patrimonio cultural en el ámbito urbano: planes estratégicos y distritos culturales. En Revista E-RPH de la Universidad de la Rioja (251-266), España. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3166659>

Mazza, I. (2003) La Elección Pública, en Manual de Economía de la Cultura (pp. 303-318), Barcelona, Datautor.

Pais Andrade, M. (2008) Políticas Culturales. Identidad Social de los Sectores Medios, en Revista Aposta de Ciencias Sociales Nº 37. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2582033>

Plan estratégico de Buenos Aires 2001-2010 (2000). Recuperado de <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric04a06.htm>

Plan estratégico de cultural de la Ciudad de Buenos Aires (2004) Recuperado de <http://burgosciudad21.org/adftp/plan-estrategico-cultura.pdf>

Plan Estratégico de Buenos Aires 2010/2016 (2010)
<http://www.buenosaires2016.org/novedades.asp?pag=4>

Raggio, L. (2013). Las relaciones entre el campo cultural y el campo del poder. Las políticas culturales en la ciudad de Buenos Aires 2000-2010. (Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires). Recuperado de http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1650/uba_ffyl_t_2013_885163.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rodriguez Barberan, F (2003). Miradas y reflexiones sobre las ciudades históricas. Unas notas a propósito de Sevilla, en Revista Siglo que viene N° 51, (pp. 32-37). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=922267>

Zubiría, S., Abello, I. Tabares, M. (2001). Conceptos básicos de administración y gestión cultural. Madrid. Ed. OEI.