

SUSTENTABILIDAD DE LA CENTRALIDAD URBANA E HISTÓRICA. UNA REFLEXIÓN DESDE EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

René Coulomb¹

Resumen. En un primer momento, se proponen algunos elementos de reflexión sobre los desafíos que significan para la centralidad urbana e histórica los procesos de sub-urbanización y poli-centralización de la estructura urbana de la zona metropolitana de la ciudad de México. Posteriormente, la exposición se centra sobre los principales principios y estrategias de actuación que parecen emerger de las prácticas de intervención en varios centros históricos de América Latina: heterogeneidad de usos, pluralidad social, sostenibilidad económica e integración social. Se termina con un breve análisis de algunos instrumentos innovadores utilizados, particularmente en el caso del centro histórico de la ciudad de México.

Palabras claves: centralidad histórica, centralidad urbana, gobernabilidad, sustentabilidad, ciudad de México

Abstract. Initially, one proposes some of challenges which represents, for the urban and historical centrality, the processes of suburbanisation and policentralisation in Mexico City Metropolitan Area. Then, the talk is centered around the principal principles and strategies which seem to emerge from the practices of intervention in several historical centres of Latin America: land use heterogeneity, social plurality, economic sustainability and social integration. One finishes by a short analysis of some innovating instruments used, in particular in the case of the historical center of Mexico City.

Key Words: historical centrality, urban centrality, governance, sustainability, Mexico City

¹ Profesor investigador en el área de sociología urbana de la UAM AZCAPOTZALCO.

Introducción

Tener una acción exitosa en las ciudades y centros históricos es una prioridad cada vez más presente en las agendas programáticas de los alcaldes y autoridades locales de América Latina y el Caribe. Entre otras razones que pueden explicar este interés por el devenir de las centralidades urbanas e históricas se encuentran tres procesos propios de la etapa del proceso de urbanización en la región:

- a) Por una parte, el deterioro y desvalorización de las áreas de más antigua urbanización, durante largas décadas, es incompatible con la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano de las ciudades. Su despoblamiento sostenido significa una sub-utilización de la infraestructura y de los equipamientos ahí acumulado a lo largo del proceso de urbanización, mientras el financiamiento público de la expansión espacial de las ciudades es cada vez menos sostenible. La planeación territorial plantean hoy en día la necesidad de “re-urbanizar”, “re-funcionalizar”, o “reciclar” las estructuras urbanas existentes. Sin embargo la mayor sustentabilidad de la “ciudad compacta”, en contra de las des-economías de la “ciudad difusa” sigue siendo objeto de muchos debates, aunque de pocas investigaciones científicas.
- b) Por otra parte, el “regreso a la ciudad construida” (Carrion, 1997), es también impulsado por la creciente toma de consciencia, todavía insuficientemente difundida dentro de nuestras sociedades, del valor que el patrimonio histórico representa para la memoria y la identidad colectiva, de una ciudad o de una nación. Este renovado interés por las ciudades históricas se está dando al mismo tiempo que se profundiza el proceso de globalización de los intercambios comerciales y culturales, proceso que – por su parte – tiende a homogeneizar los patrones de consumo y a cuestionar la diversidad cultural de las identidades locales.
- c) En tercer lugar, nuestras ciudades, es decir nuestras sociedades urbanas, y notoriamente las grandes áreas metropolitanas, se encuentran en proceso de quedar huérfanas de esta función socioespacial hacedora de ciudad: la centralidad. Muchos de los llamados nuevos “centros” o nuevas “plazas” son, como su nombre lo indica, “comerciales”: centralidades homogéneas y excluyentes construidas sobre la base de la privatización (segurizante) de los espacios públicos abiertos. La crisis de la centralidad urbana es producto de los procesos de segregación urbana y de polarización socio espacial, que han caracterizado el proceso de urbanización de las cuatro últimas décadas.

De ser acertado lo anterior, el renovado interés por las ciudades y centros históricos estaría guiado, no sólo por cierta especulación inmobiliaria (difícil de ignorar), sino – aunque todavía en forma incipiente y poca explícita – por la convicción de que la recuperación urgente de la “urbanidad”² pasa por la recuperación colectiva de la centralidad histórica de las ciudades. En este sentido, lo que estaría en juego en el devenir de un centro histórico sería mucho más estratégico que la simple conservación de un conjunto de monumentos y de espacios que son testimonios de su pasado histórico, arquitectónico y urbano.

² Isaac Joseph (2002: 27-28) anota que el pequeño diccionario *Robert* da dos acepciones de la palabra *urbanidad*. La primera designa el gobierno de una ciudad y data del siglo XIV; la segunda se refiere a las cualidades del hombre de la ciudad

Si nos alejamos del reduccionismo medio-ambientalista y si consideramos la sustentabilidad en su integralidad sistémica, al integrar las dimensiones socio-económicas y culturales del desarrollo, se podría afirmar que la sustentabilidad de las ciudades encuentra en el futuro de la(s) centralidad(es) histórica(s) un espacio estratégico para la (re)producción de nuevas formas de sociabilidad urbana.

1.- De algunos desafíos para la centralidad urbana e histórica

Pluri-centralidad. Viejas y nuevas centralidades en la ciudad de México.

El análisis los impactos de la globalización sobre la estructura y la gestión urbana(s) de las grandes aglomeraciones urbanas de América Latina está ocupando un conjunto significativo de investigadores³. En relación al devenir de la centralidad urbana e histórica, las investigaciones podrían resumirse de la siguiente manera: la ciudad de la globalización aparece como una ciudad socialmente polarizada y segregada, y espacialmente caracterizada por la sub-urbanización, la poli-centralización y la fragmentación de la estructura urbana. En realidad, estos procesos no son del todo novedosos y deberían considerarse como “la acentuación de los rasgos de una geografía urbana preexistente” (Duhau, 2003: 207). Pero si bien muchas de las nuevas expresiones de la centralidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se inscriben dentro de procesos de largo plazo de expansión del ámbito espacial de la centralidad metropolitana,⁴ es no menos cierto que obligan a una reflexión sobre el papel, actual y futuro, de la centralidad histórica en las transformaciones de la estructura urbana.

La metrópoli mexicana sigue avanzando hacia la consolidación de una pluri-centralidad que, debemos de recordarlo, fue en su momento (principios de los años 80) un proyecto de la planeación urbana: fortalecer la existencia de subcentros urbanos (muchas veces implantados sobre antiguos pueblos y barrios coloniales), con el fin de impulsar la consolidación de “ciudades dentro de la ciudad”. Los nuevos polos de atracción (centros comerciales, multicinemas, complejos corporativos, campus universitarios, parques temáticos, salones de fiestas, etc.) tienden a constituirse en centralidades para categorías sociales de renta elevada y con acceso a las nuevas expresiones del consumo globalizado. Los sectores populares, por su parte, suelen privilegiar masivamente el acceso a los espacios abiertos de las distintas centralidades históricas, de las alamedas y parques públicos o de los nodos del transporte colectivo.

Los procesos de des-territorialización, des-urbanización (y des-humanización) de la ciudad generan a su vez nuevos procesos de re-territorialización, de creación de nuevos territorios y de nuevas centralidades (ciertamente marcados del sesgo de la

³ El estado de estos trabajos investigativos está ampliamente reseñado en la página web de la *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, bajo la responsabilidad del Colegio Mexiquense en la ciudad de Toluca, México: <http://www.cmq.edu.mx/rii/>

⁴ Esta expansión del ámbito espacial de la centralidad de la ciudad de México, hacia el poniente de la aglomeración urbana, se remonta hacia finales del siglo XIX y los primeros fraccionamientos a lo largo de la avenida de la Reforma, prosiguió a lo largo del siglo XX con la creación de nuevos asentamientos por parte de las clases sociales acomodadas, y sigue vigente hoy en día con el desarrollo espectacular Santa Fe (universidades, centros comerciales y oficinas corporativas), que ha tenido como efecto de arrastre la producción de los desarrollos inmobiliarios localizados en el municipio vecino de Huixquilucán, destinados a grupos sociales de altos ingresos.

Quivera 2008-2

segregación), pero también de recuperación de territorios y de centralidades olvidadas o abandonadas (Coulomb, 2006b).

De ahí la necesidad imperiosa de pensar y actuar en un centro histórico en relación a la ciudad en su conjunto. Elaborar proyectos para los centros históricos entendiéndolos en si mismos y para si mismos es necesario pero incompleto. Es impostergable ampliar la percepción que tenemos de la(s) centralidad(es) histórica(s), no sólo al conjunto urbano sino también al escenario, real e imaginado a la vez, de la globalización.

Globalización y homogeneización

La ciudad fragmentada no lo es solamente en su dimensión socio-espacial. La metrópoli latinoamericana conoce también la “fragmentación cultural” (Lungu, 2003), y por lo tanto la existencia en torno al patrimonio cultural urbano, y singularmente al centro histórico, de múltiples imaginarios, a veces homogeneizados por la cultura comercializada dominante, pero muchas veces contrapuestos, a partir de múltiples prácticas culturales (étnicas, religiosas, campesinas, barriales, foráneas, etc.).

Por una parte, existe una afirmación recurrente en los estudiosos de las culturas que interactúan en las ciudades latinoamericanas: el proceso de globalización no es solamente económico financiero: está generando una homogeneización cultural. En efecto, si bien las nuevas tecnologías han contribuido a la difusión de la diversidad cultural del planeta, es no menos cierto que su difusión masiva está dominada por la necesidad, no tanto pedagógica sino sobre todo comercial, de la simplificación de los contenidos, con el propósito de hacer accesible el “producto”.

Es así como un auditorio masivamente globalizado recibe una presentación reduccionista de los centros histórico de América Latina, centrada en gran medida sobre su carácter de herencia colonial. En contraposición, una encuesta sobre la “jerarquía del patrimonio” de vecinos del centro histórico de la ciudad de México hace aparecer un muy limitado aprecio por lo colonial (3.1%), a favor de la herencia anterior a la conquista (en este caso, los vestigios del Templo Mayor de la antigua Tenochtitlán (Rosas Mantecón, 1998: 190-191).

La comercialización del patrimonio cultural urbano, vía su explotación inmobiliaria, turística o mediática no lleva solamente a su progresiva homogeneización cultural. La simplificación reduccionista de la diversidad patrimonial deriva también en un reduccionismo espacial y funcional de los centros históricos. En el caso de la ciudad de México, se privilegia las acciones en el área más valorizada por el imaginario colectivo, el llamado “primer cuadro”. Se trata del centro monumental: la catedral, el Palacio Nacional, el Zócalo y su bandera nacional, los vestigios del Templo Mayor, y el área segregada del poniente, nombrada “Ciudad de los Palacios” por un viajero ilustre, a veces llamada “el sector financiero” por la planificación urbana, y más fríamente “núcleo urbano” para describir el área sujeta al último programa público de intervención.

Quivera 2008-2

Es decir, se reduce el área de intervención al privilegiar un enfoque “conservacionista monumental”. Es notable como este achicamiento del centro histórico está en correspondencia con el imaginario colectivo que valoriza lo monumental, los sitios prehispánicos y los monumentos religiosos (Rosas Mantecón, 1998). Lo anterior permite entender mejor como el gobierno de la ciudad de México, con el relevo de los medios masivos de comunicación, festeja “la recuperación del centro histórico” y como, de hecho, la opinión pública, según las encuestas de aprobación de la gestión del gobierno local, está convencido de ello. El llamado “centro histórico” que, se afirma, se recuperó se reduce a lo sumo a un área de 60 manzanas, de las 668 que integran el perímetro decretado en 1980 como “Zona de Monumentos históricos”. Pero este nuevo concepto de centro histórico miniaturizado está en correspondencia con el imaginario colectivo, pues se actúa en la parte monumental de la zona.

El mismo reduccionismo espacial explica la publicidad dada a las inversiones del Ing. Carlos Slim, tanto positivamente por parte del gobierno de la ciudad, como por parte de críticos amarillistas denunciando la creación del “Slim Center”. En realidad, los 62 predios adquiridos por parte de la *Sociedad Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V.*, representan apenas poco más del 1% de los 6,000 predios catastrales del centro histórico⁵.

Pero no solamente el área “recuperada” representa el 10% del perímetro patrimonial, sino que es la misma que ha sido beneficiada por la actuación gubernamental a lo largo de más de treinta años. En efecto, los espacios de actuación de los tres programas: a) el programa de remodelación urbana de 1971-76, b) el programa “Échame una Manita” de 1991-94 y c) el programa de rehabilitación de infraestructura e imagen urbana iniciado en 2002, coinciden casi exactamente espacialmente. Es decir, en esta área privilegiada del centro histórico de la ciudad de México, “llueve sobre mojado”, como se dice coloquialmente (véase la gráfica 1).

La disputa por la centralidad histórica

La “recuperación” del centro histórico de la ciudad de México estuvo dominada en un principio por una visión elitista, en relación a su existencia pasada como “antigua ciudad”, con el mito de un “espacio urbano no polarizado en donde ricos y pobres podían convivir; espacio de exposición y representación de las burguesías locales” (Melé, 285). Un espacio en donde se expresaba el poder público y las luchas políticas que se articulan con él. El espacio de lo público.⁶

En la actualidad, el hecho de su apropiación masiva por parte de las mayorías urbanas empobrecidas plantea el desafío de construir espacios de comprensión y negociación entre las visiones diferentes que los distintos grupos y clases sociales tienen en cuanto al presente y al futuro de la antigua ciudad de México. En los proyectos y

⁵ La base del impuesto predial registra alrededor de 6,000 predios para el centro histórico, pero la cartografía catastral integra un total de 9,000 predios; la diferencia se debe, a parte de un sub-registro por parte de la Tesorería de la ciudad de los predios de propiedad privada, a la no incorporación en el catastro de los inmuebles que son de propiedad pública.

⁶ Patrice Melé nota que en no pocas ciudades de provincia el centro es el lugar de inscripción de la “esfera pública política”. Podemos pensar que esta función sigue estando presente también en los centros históricos de las metrópolis latinoamericanas y que, en ellas, no todo es “videopolítica”.

Quivera 2008-2

acciones de intervención están actuando distintos imaginarios (Hiernaux, 2005:16). La centralidad histórica es hoy en día un espacio en disputa.

Para la población en situación de pobreza es probable que el centro histórico esté más relacionado con prácticas económicas de sobrevivencia, de manifestaciones políticas o bien (recientemente) de espectáculos culturales masivos, que revestido de un alto valor simbólico referido a la “identidad nacional”.

En contraste, para las clases más acomodadas, el centro histórico se asocia con imágenes negativas del uso inculto y depredador que masas de pobres hacen de un espacio valioso en términos patrimoniales pero que se ha vuelto descuidado e inseguro. El centro histórico es un espacio peligroso, un espacio del miedo y el temor (Damert, 2003). Este imaginario repelente es alimentado por los medios masivos de comunicación con reiterados reportajes en torno a un centro histórico “secuestrado”, en manos de comerciantes “ambulantes” rijosos y manipulados por autoridades corruptas, de masas de pobres e indigentes carentes de cultura y de habitantes incapaces de mantener en buen estado un legado arquitectónico de muy alto valor. De esta percepción negativa del centro histórico se nutre la legitimidad del discurso de ciertos grupos sociales sobre la necesidad de su “rescate”⁷.

Lo cierto es que el deterioro físico y social de los antiguos barrios populares del centro histórico, el abandono de sus espacios públicos convertidos en espacios de nadie, coadyuvan al desarrollo de conductas antisociales y de la violencia urbana. Adicionalmente, quince años de crisis económicas recurrentes han hecho del centro histórico el espacio de la sobrevivencia para decenas de miles de hogares, a través de las mas diversas actividades económicas, en donde sobresale el comercio en la calle, pero también la mendicidad disfrazada en servicios a la población flotante, la prostitución y otro tipo de prácticas más o menos vinculadas con la delincuencia organizada. Una proporción importante de los grupos más vulnerables (indígenas, indigentes, minusválidos, niños de la calle, personas de la tercera edad) constituyen los principales grupos que ocupan los edificios insalubres y de alto riesgo de la zona.

De hecho, el uso habitacional del centro histórico es también objeto de importantes desencuentros y conflictos económicos y sociales (Morales, 2001). Es cierto que ningún gobierno ha planteado públicamente, hasta ahora, la (muy mal llamada) “gentrificación” del centro histórico de su ciudad, es decir el desalojo de la población residente de bajos ingresos. Es no menos cierto que las tensiones y contradicciones no dejan de existir entre la permanencia de una población residente de bajos ingresos y la revalorización del centro histórico; es decir, el incremento de los valores inmobiliarios. La posibilidad de que el proceso de regeneración de un centro histórico sea en beneficio de sus actuales habitantes requiere de nuevas formas de producción del espacio habitable, tanto a nivel técnico y de la normatividad urbana, como económico financiero y socio organizativo.

El centro histórico como desafío para su gobernabilidad

El centro histórico de la ciudad de México “sufre” la intervención desarticulada de más de 20 instituciones locales o federales de gobierno. La falta de claridad en la repartición de las áreas y niveles de competencias dificulta la planificación concurrente

⁷ El Pequeño Larousse (1999) define “Rescatar” como “recuperar, por un precio convenido o mediante la fuerza, a alguien o algo que estaba en poder de otro”

Quivera 2008-2

y la coordinación de la acción pública, por lo que muy pocos proyectos compartidos logran llevarse a cabo. Por esta misma razón, la gestión pública padece de graves déficits en materia de regulación y conciliación de los distintos intereses opuestos (comerciantes establecidos - comerciantes ambulantes, población residente - población flotante, propietarios - inquilinos, etc.) y está todavía fuertemente condicionada por la permanencia de una cultura clientelista y corporativa fuertemente internalizada por las estructuras sociales y de gobierno.

Otra razón de las deficiencias mostradas por las intervenciones de los poderes públicos en los centros históricos de México debe buscarse, siguiendo a Salvador Díaz-Berrio y Alberto González Pozo (2006), en la existencia de dos familias de leyes, reglamentos autoridades: a) las referidas al desarrollo urbano y ordenamiento del territorio y b) las que conciernen la protección del patrimonio urbano-arquitectónico.

Por lo mismo antes señalado, se plantea como desafío mayor la sostenibilidad a lo largo del tiempo de las políticas públicas de intervención en los centros históricos. En efecto, si bien es evidente para todos que el proceso de regeneración de un centro histórico se inscribe necesariamente dentro del mediano y largo plazo, es mucho menos claro cuáles son los mecanismos que puedan asegurar una gestión duradera sobre la base de la negociación entre intereses sociales, económicos y políticos diferentes, a veces contrapuestos, y de la gobernabilidad democrática.

La gestión pública en el centro histórico tiene que enfrentar la regulación y conciliación de intereses encontrados (comerciantes establecidos / comerciantes ambulantes, población residente / población flotante, propietarios / inquilinos, etc.), en un contexto en donde son los procesos de exclusión y polarización socio-espaciales que estructuran el actual proceso de urbanización. En este sentido, la gobernabilidad democrática, que es sin lugar a dudas un tema central de la agenda del desarrollo sustentable de las sociedades urbanas, tiene en el centro histórico un espacio de prueba y de inevitable innovación.

La apropiación social del patrimonio cultural urbano

Los innegables déficits de gobernabilidad que padecen los centros históricos son también el reflejo, no sólo de una pérdida de identidad social y cultural de sus habitantes, sino también del progresivo abandono (des-apropiación) de su "*patrimonio*" histórico y cultural por parte de la mayoría de los ciudadanos de la metrópoli. Es probable que la cuestión de la apropiación colectiva del patrimonio cultural urbano de los centros históricos sea el mayor desafío pero, sin embargo, el más desatendido. Es cierto que muchos programas y políticas patrimoniales se iniciaron en varias ciudades bajo el impulso de un determinado liderazgo político y/o empresarial. Sin embargo, la experiencia latinoamericana de los últimos quince años indica que la sostenibilidad a lo largo del tiempo del proceso de regeneración y desarrollo integral de un centro histórico es un desafío que debe enfrentarse a través "de la participación y concertación ciudadana" (Declaración de Lima, 1997).

Pero, ¿dónde están las estrategias y las acciones?, ¿dónde la democratización de los procesos, de los marcos legales, de las instituciones y de los proyectos de conservación del patrimonio, que favorezcan la progresiva apropiación colectiva del mismo? Entre otra estrategia está la institucionalización efectiva de espacios de gestión y control ciudadanos (y no sólo de “consulta pública”). En el caso del centro histórico de la ciudad de México, existen 13 comités vecinales, con un total de 180 representantes, y los tres programas parciales de desarrollo urbano fueron sometidos a las consultas populares establecidas por la Ley.

Sin embargo, es de reconocer que la participación ciudadana tiene que superar las actuales relaciones sociales que se han ido fortaleciendo sobre la base del clientelismo político y de la exclusión socio-espacial.

El principal desafío de la gobernabilidad estriba en la necesidad de ir construyendo, entre gobierno y sociedad, nuevas relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación, entre grupos sociales y sectores socio-económicos que tienen intereses divergentes y a veces antagónicos.

2.- Principios y estrategias de intervención en los centros históricos

Heterogeneidad de usos de la ciudad histórica. Un centro histórico habitado.

En cuanto que portadores de centralidad, los centros históricos enfrentan como principal desafío el que sus procesos de desarrollo, socio-económico, urbano o cultural, se fundamenten sobre una característica de la centralidad urbana: la heterogeneidad de usos y funciones. Más que su centralidad espacial, lo que caracteriza al centro histórico es que fue ciudad, y que de esta herencia ha guardado cierta capacidad de congregar usos tan diversos como la habitación, el gobierno y las expresiones políticas, los intercambios comerciales y culturales, la recreación y el ocio.

Existen, en el discurso, un consenso en torno al principio según el cual los centros históricos deben guardar su función habitacional. Sin embargo, no se dice cómo se logrará contrarrestar los procesos que han ido desplazando la vivienda de áreas centrales cada vez más extensas. En el colmo de la utopía (algunos dirán: de la incoherencia) se afirma que la conservación de la función habitacional en los centros históricos debe hacerse, en primer término, en beneficio de los actuales pobladores, cuando se sabe que la mayoría de ellos pertenecen a los sectores sociales de bajos ingresos.

Para la población mayoritaria de bajos recursos el acceso a la vivienda no se puede dar, en general y mucho menos tratándose del centro histórico, sin el otorgamiento de importantes subsidios gubernamentales. Es así como, en el caso de la ciudad de México, el *Instituto de Vivienda del Distrito Federal, INVI*, empezó desde hace diez años a otorgar créditos con un subsidio adicional para acciones de vivienda en el centro histórico. Sin embargo, la experiencia del *INVI* pone en evidencia que es imposible que el gasto fiscal destinado al subsidio habitacional pueda sostenerse de manera significativa a lo largo del tiempo. Es entonces cuando se tiene que encontrar

Quivera 2008-2

mecanismos de subsidio menos dependientes de la hacienda pública, uno de los cuales se encuentra en la mezcla del uso habitacional, en los pisos superiores de los inmuebles, con usos comerciales o de servicios en la planta baja.

La mezcla de usos del suelo es un objetivo a la vez que una estrategia. Es un objetivo, pues busca regresar el uso habitacional a las plantas altas desocupadas o convertidas en bodegas. Pero es también una estrategia pues permite que la renta comercial subsidie la rehabilitación, renta y/o adquisición, de las viviendas. Adicionalmente, y en el caso de los inmuebles catalogados, los proyectos de vivienda pueden beneficiarse del sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo.⁸

Por otra parte, si bien la vivienda popular pasa forzosamente, en México, por el acceso a la propiedad, existe también una demanda no satisfecha de vivienda en arrendamiento por parte de ciertos sectores de ingresos medios que están dispuestos a “vivir en el centro”⁹ y que, incluso, tienden a valorar el estilo de vida que la centralidad ofrece. Si bien se ha logrado convencer algunos propietarios de reciclar las plantas altas de sus inmuebles, antiguamente ocupadas por oficinas o bodegas, para volver a rentar departamentos rehabilitados, se trata todavía de un escaso centenar de viviendas. Un programa de este tipo requiere de incentivos fiscales agresivos, sobre todo en lo que concierne el impuesto predial y el impuesto sobre la renta. Por otra parte, el querer fomentar que sectores sociales de mayores ingresos se interesen por vivir en el centro histórico implica desplegar buenas estrategias en los medios de comunicación, para revertir progresivamente la imagen negativa que hoy por hoy sigue teniendo para los sectores más acomodados de la sociedad urbana.

Pluralidad social y diversidad cultural

Los centros históricos no son homogéneos social y culturalmente, concentran la diversidad de expresiones arquitectónicas, artísticas, económicas, espaciales y culturales que cada sociedad urbana fue produciendo y acumulando a lo largo de los siglos (siete siglos, en el caso de México Tenochtitlan). Nos parece interesante la propuesta de García Canclini, en torno al fundamento de la multi-culturalidad de la ciudad de México. Para este investigador de la cultura y la comunicación diversos periodos históricos convergen en la capital mexicana: “el histórico territorial; b) el de la industrialización y la metropolización; c) el de la ciudad global; d) el de la hibridación multicultural y la democratización” (García Canclini, 1998:19). México: una metrópoli de muchas ciudades; una ciudad multicultural que se encuentra sus fundamentos en la sedimentación de distintas etapas y proyectos históricos.

Es sin lugar a dudas en las acciones aplicadas a sus espacios públicos que un centro histórico puede constituirse en un espacio estratégico para la sociabilidad urbana. Si lo vemos a escala de aglomeraciones urbanas que se caracterizan cada vez más por la

⁸ Este sistema se fundamenta en la posibilidad, prevista en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por parte de un propietario de ceder parte o totalidad del derecho de edificación sobre un predio de su propiedad a favor de un tercero, sujetándose a las disposiciones de los programas de desarrollo urbano y a la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

⁹ Título de un Programa impulsado por el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México a principios de los años noventa.

Quivera 2008-2

privatización de los espacios públicos, las rejas y las bardas para defenderse de la violencia y el miedo, se trata – desde el centro de la metrópolis- de emprender una (re)acción colectiva: la reconquista de los espacios públicos. Aunque no se haya siempre entendido así, este fue el sentido del programa del gobierno del Distrito Federal en 1998, “*la calle es de todos*”. Lo mismo que la voluntad del Instituto de Cultura de la ciudad de México, en aquellos años, de regresar las actividades culturales a las plazas del centro histórico, pero también en áreas periféricas. Lo mismo que el Festival del centro histórico cuyo lema del año 2000 fue: “*de Bellas Artes al Zócalo*”, es decir de los recintos encerrados y elitistas de la Cultura, a la plaza abierta y plural.

Algunos medios tildaron esas acciones de demagógicas, populistas y derrochadoras de recursos escasos, lo que pudo justificar la tendencia posterior a entregar las expresiones culturales masivas en espacios abiertos a la iniciativa privada. Sin embargo, podemos seguir pensando que la revalorización de la centralidad urbana e histórica implica devolver a la ciudad, y a todos los ciudadanos, un espacio común, democrático, de convivencia y de re-encuentro entre grupos sociales y entre generaciones. Es fortalecer el tejido social urbano y contribuir a la democratización de la ciudad.

Si coincidimos en que el centro es antes que todo el espacio público, el espacio de lo público, se tiene entonces que dar la misma prioridad a la rehabilitación de los espacios abiertos que a la de las edificaciones, y poner en marcha un conjunto de estrategias que permitan, por una parte mejorar la accesibilidad del centro, al mismo tiempo que revertir el proceso de degradación de sus espacios públicos. Los centros históricos reciben diariamente una muy importante población flotante, cuando su estructura físico-espacial no fue pensada para ello. Al deterioro del espacio público concurre además el creciente número de automóviles particulares, un transporte colectivo inadecuado en superficie y el estacionamiento anárquico en las vías públicas, principales factores del congestionamiento del área y de las malas condiciones medio ambientales que padece.

El proceso de privatización del espacio público es también consecuencia, a parte de la problemática del comercio en vía pública que abordaremos más adelante, de su progresiva des-apropiación comunitaria. Muchas plazas y jardines se han convertido en tierra de nadie, lo cual genera el desarrollo de conductas antisociales y convierte el espacio público en sinónimo de violencia e inseguridad.

La rehabilitación de la centralidad del centro histórico consiste pues fundamentalmente en la recuperación de sus espacios públicos y de una función característica del centro que es el disfrute del uso peatonal. ¿Qué experiencias se tiene al respecto? En primer término, todo apunta a cuestionar muy fuertemente la presencia masiva y no regulada de los automotores. Aquí se vuelve estratégico el diseño de un plan vial, de estacionamientos y de transporte que asegure la accesibilidad del centro histórico, a la vez que la descongestión de su vialidad interna, así como la dotación de mayores espacios para el uso peatonal, mediante la ampliación del ancho de las aceras de ciertas calles. Esta última estrategia se plasmó en los planes de desarrollo urbano del centro histórico de la Ciudad de México en el año 2000.

En segundo término, parece necesario que las plazas y jardines sean objeto de cierta (re)apropiación social, sin la cual su rehabilitación física difícilmente se sostiene a lo largo del tiempo. Su apropiación vecinal a través de jornadas ciudadanas de limpieza y

Quivera 2008-2

jardinería puede ser un inicio, como en el caso de la campaña “*Pon Tu Corazón en el Centro*” que se llevó a cabo en 1999 en el centro histórico de la ciudad de México. En todo caso, debe buscarse que las obras públicas sean planeadas y ejecutadas en concertación con los vecinos (se considera aquí que los que trabajan y comercian alrededor de una plaza son también “vecinos”), y que sean incorporados en los presupuestos, medidas fiscales de compensación por los daños económicos que las mismas obras estas suelen generar temporalmente; lo que no suele ocurrir.

El mejoramiento del alumbrado público y la iluminación de monumentos es otra estrategia, a veces criticada como “gasto superfluo”. La luz es un importante elemento de valorización del patrimonio monumental, el cual se disfruta más de noche - tiempo de descanso y de ocio - que durante la jornada laboral. Con un mayor iluminación, los ciudadanos pueden re-aprender el uso nocturno del centro histórico, práctica que ha sido abandonada desde hace tiempo, particularmente durante los últimos quince años de crisis. Una mayor actividad nocturna refuerza a su vez el repoblamiento de ciertas áreas, que se encuentran hoy en día convertidas en “tierra de nadie”, una vez llegada la noche.

Se dice también que la recuperación del espacio público constituye un importante detonador de la inversión privada en la rehabilitación de los inmuebles circunvecinos, ya que corrige la externalidades negativas generadas por el deterioro del entorno urbano, además de hacer visible el compromiso gubernamental en el proceso de rescate, sobre todo cuando logra mejorar significativamente la seguridad del transeúnte, la recolección de la basura y el mantenimiento de la jardinería y del mobiliario urbano. No existe aquí el espacio para discutir esta tesis. Digamos solamente que la correlación no es mecánica y que existen ejemplos tanto en pro como en contra de su validez.

Sostenibilidad económica de la centralidad histórica

El deterioro de los centros históricos está fuertemente vinculado con una importante transformación de su economía. En el caso de la ciudad de México, se ha ido postergando peligrosamente la (re)definición del papel que el centro histórico” debe jugar en el futuro desarrollo económico de la metrópoli y en la construcción de una centralidad metropolitana cada vez más diversificada y espacialmente difusa. Si bien el centro, la plaza, siempre tendrá una importante función comercial, es no menos cierto que la función comercial en las ciudades es objeto de muy fuertes procesos de reestructuración (Duhau y Giglia, 2007).

Según un censo levantado en 1996 por la Asociación de Residentes de la Colonia centro en 3,840 edificios, el segundo uso - después de la vivienda - eran las bodegas (en 1,043 inmuebles). Aparte de vencer las estructuras de los edificios coloniales y de desplazar el uso habitacional de los inmuebles, la difusión de las bodegas en el centro histórico de la ciudad de México está directamente vinculada con el comercio en vía pública que se abastece de ellas, y con la congestión de la vialidad por los camiones de carga. Es decir, se trata de un uso altamente depredador del patrimonio edificado y urbano. Desde septiembre del 2000 es un uso que está prohibido en las plantas altas de los inmuebles por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del centro histórico. Sin embargo, dado el carácter no retroactivo de la Ley, es necesario encontrar otros instrumentos de acción que desalienten esta actividad en el centro histórico, como son: a) la construcción de centrales de carga en la periferia y b) una política fiscal discriminatoria.

Quivera 2008-2

Pero la sostenibilidad económica de los centros históricos parece hoy en día centrarse en cierto consenso según el cual el Patrimonio Cultural urbano representaría una fuente de recursos y de empleo, hasta hoy desaprovechada por parte de la industria turística. Los impactos del turismo sobre los centros históricos han sido escasamente estudiados en América Latina. Las opiniones favorables al desarrollo del turismo en los centros históricos se fundamentan sobre dos axiomas principales:

- a) el “turismo cultural” es fuente de tolerancia frente a la diversidad cultural, de comprensión mutua y hasta de paz¹⁰,
- b) la conservación del patrimonio cultural urbano puede encontrar en el desarrollo de la actividad económica una importante fuente de financiamiento

Sin embargo, el hecho de que el turismo sea un “vector de la globalización” puede tener varios impactos negativos:

- a) producir conflictos entre el turista y el residente (por ejemplo en el caso del uso nocturno de sus calles y centros de diversión)¹¹;
- b) generar tensiones entre los empresarios locales y los promotores y “tour-operadores” de la industria turística transnacional;
- c) inducir la “folklorización
- d) ” de genuinas expresiones culturales;
- e) ser fuente de nuevas desigualdades entre la parte de la población que se beneficia de la industria turística (a veces del acceso a divisas extranjeras) y los marginados de la “industria sin chimenea” (véase: Robinson, 1999).

Es difícil pensar que el futuro económico de un centro histórico pueda depender exclusivamente de los intereses turísticos, comerciales y/o culturales, de los viajeros de la “aldea global”. En todo caso, el desarrollo de las actividades económicas vinculadas al turismo debería considerar que los primeros “turistas” de un centro histórico son los propios habitantes de la ciudad, así como también los propios mexicanos. En el caso de la ciudad de México, tanto el Fideicomiso del Centro Histórico como la Secretaría de Turismo llegaron a la conclusión desde finales de los años noventa que la industria turística en un centro histórico no puede limitarse a la oferta de cuartos de hotel y de mesas de restaurantes.

La riqueza histórica, arquitectónica y la oferta cultural de un centro histórico es todavía escasamente conocida por propios y extraños. Asimismo, el visitante no encuentra prácticamente, ningún recuerdo (“souvenir”) que adquirir. Se abre aquí un conjunto de oportunidades para la creación de micro empresas vinculadas al turismo, en la industria editorial, del vestido o de la producción de artesanías. Otro tema importante es que el visitante necesita ser guiado dentro de una ciudad que desconoce y que le genera cierta inseguridad y miedo. Transporte turístico, oficinas y guías de turismo

¹⁰ En su página WEB, la Organización Mundial del Turismo se da explícitamente por misión “*contribuir al desarrollo económico, a la comprensión internacional, a la paz, a la prosperidad y al respeto universal y a la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*” (www.world-tourism.org).

¹¹ El objetivo ampliamente compartido de tener “centros vivos”, es decir habitados, puede - si no se tiene una estrategia espacial adecuada - entrar en contradicción con la estrategia de utilizar la industria turística para el desarrollo económico de un centro histórico.

Quivera 2008-2

especializados, policías capacitados, módulos de información, carteleros en los periódicos de mayor circulación en la localidad: tales son - entre muchas otras - acciones de apoyo al turismo que han empezado a desarrollarse en varios centros históricos. Lamentablemente, no se ha todavía tomado conciencia de que la estrategia de la sostenibilidad social del centro histórico reclama que sea la población residente la beneficiada en prioridad de los nuevos empleos generados.

Por otra parte, la apuesta al turismo, local o extranjero, está fuertemente vinculado al conflicto que se ha generado en muchos centros históricos en torno a la actividad en las calles y plazas del mal llamado comercio “ambulante”; y el reclamo de su reubicación por parte de distintos sectores de la iniciativa privada se ha vuelto también, para los gobiernos locales, a la vez un reto y una demostración de su voluntad de “rescate” de un centro histórico, y de su capacidad de gobernar. El éxito de la empresa puede proyectar al gobernante local hacia más altas responsabilidades políticas.

Se conocen ampliamente los procesos de reubicación de los comerciantes en vía pública en una determinada área de los centros históricos de Lima y Quito, en América Latina, y de Morelia, Querétaro o ciudad de México. En su tiempo, y frente al fracaso de la primera reubicación de “ambulantes” en el centro histórico de la ciudad de México en 1993, propusimos avanzar en esta cuestión sobre la base de responder a las siguientes cinco preguntas (que pueden ser la base para la constitución de un programa de reordenamiento y regulación de dicha actividad, que no sea aplicada solamente a un área restringida del centro de una ciudad):

- ¿Dónde se vende (calles, plazas)? Es evidente que esta actividad debe restringirse a determinados espacios.
- ¿Cuándo se vende? En efecto el comercio en el espacio público no es siempre conflictivo; los domingos, por ejemplo, en varios lugares no lo es. Tampoco durante algunas fiestas que, por lo general, coinciden con días feriados.
- ¿Cómo se vende? Es decir, con un tipo de mobiliario urbano que dignifique tanto a la actividad misma como al entorno en donde se desarrolla (incluye baños, basureros, módulos de vigilancia, etc.).
- ¿Cuántos venden? La respuesta a esta pregunta depende de como se conteste a las dos primeras, pero parece evidente que por lo general las actuales densidades de comerciantes son insostenibles.
- ¿Qué se vende? Esta pregunta concierne, claro está, la existencia de productos de dudosa proveniencia (robo, etc.), pero sobre todo la comercialización masiva de productos importados que convierten al centro histórico en el escaparate de la apertura comercial, de la globalización de la economía mundial y también de la destrucción progresiva de la industria nacional. Nos parece que el "comercio popular" del centro histórico, en particular el que se desarrolla en sus plazas y calles debería limitarse a los productos nacionales, además de ser mercancías propias con las características patrimoniales, turísticas y culturales del centro histórico.

Sin embargo, la posibilidad de diseñar y operar una regulación negociada, no autoritaria, del comercio en vía pública no puede darse sin el ejercicio de la gobernabilidad democrática, es decir la voluntad y capacidad del gobierno de gestionar las demandas de intereses encontrados, dentro del interés general.

La integración social de la centralidad histórica

La sustentabilidad de la centralidad urbana e histórica tiene que incorporar a sus estrategias al fortalecimiento del tejido social de los centros históricos; no tendrá legitimidad alguna si se hace a espaldas de los grupos vulnerables que constituyen un porcentaje significativo de su población. En el caso de la ciudad de México, me parece que, en particular con la acción del Fideicomiso del centro histórico a partir de 1997 se impuso el convencimiento de que la regeneración del tejido social y comunitario del centro histórico empieza por la rehabilitación de buena parte del equipamiento destinado a cubrir las necesidades de salud, educación, cultura y recreación de la población residente; y que llevaba también a crear nuevos equipamientos para la atención de grupos vulnerables.

Habría que señalar aquí la conveniencia de que estas acciones no sean marcadas por el asistencialismo, y sus matices clientelistas, como suele ser la tentación de los programas sociales de los distintos niveles de gobierno; sino que se apoyen sobre la participación social y la autogestión comunitaria: un comedor popular administrado por una organización de mujeres, una panificadora gestionada por adolescentes en proceso de rehabilitación, etc.

Este campo de acción hace emerger el protagonismo creciente de “Organismos No Gubernamentales”, ONGs, y de una multiplicidad de organismos civiles, que atienden grupos vulnerables como son: las personas de la tercera edad, los indígenas, las mujeres solteras, los niños de la calle o las prostitutas. Cuando no se limitan a la acción asistencial, estos nuevos actores sociales reclaman una mayor participación en las políticas sociales, por lo que la administración pública debe aprender a construir con ellos una nueva cultura de la co-gestión entre Gobierno y Sociedad, apoyando sus iniciativas con la exención de ciertos impuestos y el préstamo subsidiado de algunos inmuebles del patrimonio público.

Se puede también hacer mención de una estrategia para el desarrollo social y económico de la población residente que no se ha entendido todavía a cabalidad por parte de la gran mayoría de los empresarios presentes en un centro histórico. Las actividades comerciales y de servicios en el centro histórico padecen, más que en otras zonas de la ciudad, de la desarticulación espacial entre el lugar del empleo y el lugar de residencia. La mayoría de los empleos de los comercios y servicios de la zona viven a una o dos horas de traslado. Por lo mismo, los comercios, los restaurantes y los recintos culturales cierran a muy temprana hora. Una primera estrategia es implementar un programa específico de vivienda para la población que trabaja en el centro histórico, en coordinación en especial con el INFONAVIT. La segunda, consiste en incentivar fiscalmente los dueños de negocios del centro histórico para que empleen prioritariamente a la población residente.

3.- Instrumentos innovadores en materia de gestión y de financiamiento

Integralidad

Resulta que la moda y la magia de los conceptos han logrado que en la actualidad una ley, un plan o un programa sean, no sólo “sustentables” sino también “integrales”. Y no ponemos negar que la construcción de la sustentabilidad del desarrollo demanda el diseño y la instrumentación de una acción “sistémica”, “holística” o “integral”. La integralidad constituye sin lugar a duda el principal desafío de todo proceso de regeneración y desarrollo de un centro histórico. Así lo exige la complejidad y enorme interrelación de las distintas problemáticas que se tienen que enfrentar. Sin embargo, podemos preguntarnos si los distintos niveles de gobierno implicados están preparados para instrumentar enfrentar este reto con algo de éxito.

El reto de la integralidad se enfrenta a la realidad del carácter sectorial de las estructuras de gobierno. Este tema ha estado en el centro de varias reuniones de autoridades locales y de funcionarios a cargo de programas de intervención en centros históricos de México, América Latina y el Caribe.¹² La necesidad de una autoridad específica de gestión para un centro histórico se planteó desde hace tiempo y la cuestión de su forma de integración público-privada sigue siendo muy discutida.

Dentro de la gran diversidad de formas institucionales existentes, me parece que se está buscando un órgano de gestión que tenga las siguientes características: a) una estructura ligera descentralizada del gobierno municipal, b) dotada de poder de decisión, c) capaz de convocar al mismo gobierno local, a los inversionistas privados, a los propietarios y a los distintos organismos de la sociedad civil involucrados en torno a proyectos y acciones compartidos.

Otro instrumento que tiene todavía dificultad en concretizarse, pero que está apareciendo aunque todavía de forma todavía trunca en el presupuesto de los órganos de gestión antes aludidos (Fideicomisos, Corporaciones o Empresas Municipales, etc.) consiste en la elaboración de un Programa Operativo Anual (POA). La estrategia instrumental, a veces denominada como “territorialización del gasto público”, aparece cada vez más como un instrumento indispensable para lograr una acción pública integral en un centro histórico.

Una tercera herramienta que también está emergiendo en la práctica de los gobiernos locales, pero que se enfrenta a fuertes resistencias es la creación de “polígonos de actuación concertada” (Coulomb, 2006: 131-133), que hacen concurrir – en un mismo polígono de una o varias manzanas – tanto la inversión pública como las inversiones privadas. Esta estrategia no es fácil de implementar, pues las necesidades y las demandas sociales se expresan dentro del conjunto del centro histórico, por lo que la

¹² Véase, por ejemplo, las ponencias que en abril del 2000 presentaron treinta ciudades latinoamericanas en el Foro convocado en ciudad de México por el gobierno del Distrito Federal “Modelos de gestión y financiamiento para la regeneración integral de los centros históricos en América Latina y el Caribe”. Pueden consultarse en el CD anexo a la Guía publicada por la SEDESOL (Coulomb, 2006).

Quivera 2008-2

definición de polígonos prioritarios de actuación debe ser producto – en cada etapa - de un amplio consenso social.

La “buena gobernanza” público-privado ¿Una condición de la sostenibilidad de la revitalización de los centros históricos?

La cuestión del perfil que debe de tener un órgano específico de gestión para determinado centro histórico apunta al debate en torno a las relaciones entre el sector público y el sector privado empresarial. Se ha vuelto un consenso el afirmar que el sector público no puede enfrentar solo el financiamiento de la conservación sustentable del patrimonio cultural urbano de los centros históricos. En síntesis, se afirma la necesidad de encontrar nuevos arreglos institucionales que permitan compartir los riesgos que las inversiones en los centros históricos significan, por lo menos al inicio del proceso de renovación y (re) valorización. Es la razón por la cual se recomienda la creación de montajes institucionales que asocien el sector público y el sector privado y permitan que se de en forma sostenible la preservación del patrimonio cultural urbano.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la preservación sostenible del patrimonio urbano implica, por una parte incorporar al proceso a los propietarios del suelo y a los inversionistas“, y por la otra, llevar a cabo un compromiso de largo plazo, lo cual “se facilita con la formación de asociaciones público-privadas” (Rojas, 2001a:203). De hecho, el BID ha apoyado la creación de “sociedades de capital mixto o de consorcios público-privados” (Rojas, 2001b:17). En el mismo sentido, pero subrayando la necesidad de una conducción gubernamental, los participantes en el III° Encuentro de alcaldes y autoridades de 30 ciudades de América Latina y el Caribe “con centros históricos en proceso de recuperación”, acordaron en abril del 2000 en la ciudad de México:

“Se procurarán modalidades de asociación y de concertación entre el sector público y el sector privado, para la viabilización de los programas y proyectos, sobre la base de un claro liderazgo desde el ámbito municipal. La legitimidad de este liderazgo estará fundada en la coherencia y continuidad del proceso, en la confiabilidad, claridad y transparencia de los actos de gobierno”.

El sector público brindando la visión de largo plazo y asegurando la coordinación de los distintos actores, mientras la sociedad apoya las inversiones públicas y los inversionistas inmobiliarios aportan su conocimiento del mercado inmobiliario y sus recursos financieros: tal sería la estrategia. Es sin embargo indudable que tal estrategia presenta importantes desafíos institucionales, de financiamiento y hasta de legitimidad política. La experiencia reciente muestra que en el caso mexicano las figuras de gestión tales como los fideicomisos o las sociedades pueden difícilmente ser “mixtas”. Se suele más bien afirmar que “o es público o es privado”, en particular para permitir – se asegura – la transparencia y la rendición de cuentas en el caso de instituciones (fideicomisos o sociedades) que manejan recursos presupuestales.¹³

¹³ El Fideicomiso público es aquel en el que el fideicomitente es una institución gubernamental y realiza actividades de interés público; privado es aquel que se celebra entre particulares. El Fideicomiso del centro histórico de la Ciudad de México fue creado el 18/12/1990 como fideicomiso privado, teniendo como fideicomitente al Patronato del centro histórico A.C. El 28/02/2002 pasó a constituirse en fideicomiso público, teniendo como fideicomitente a la Secretaría de Finanzas del gobierno del Distrito Federal.

Quivera 2008-2

El caso del proyecto Alameda en el centro histórico de la ciudad de México es ilustrativo. Para destrabar dicho proyecto, el jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador decidió re-comprar a Paul Reichman los terrenos que el mismo gobierno de la ciudad había vendido, a través de su empresa SERVIMET, quince años antes, a este desarrollador inmobiliario con el fin de llevar a cabo conjuntamente un gran proyecto urbano en esta zona muy destruida por los sismos de 1985. El mensaje pareciera ser claro: un proyecto de desarrollo urbano en asociación entre el sector público y el sector privado no puede prosperar; o bien está en manos de los inversionistas privados, o bien está bajo el control gubernamental (por lo general previa expropiación de predios).¹⁴

En los centros históricos de América Latina y el Caribe, las innovaciones parecen más bien consistir en la creación de organismos municipales, capaces de coordinar las acciones e inversiones de las distintas instancias públicas implicadas, como también de promover las inversiones privadas en proyectos compartidos, políticamente pero no forzosamente financieramente. En este sentido está la importante experiencia de la Empresa del centro histórico de Quito¹⁵

Las prácticas declaradas como “exitosas” tienden a asentarse sobre una suerte de división del trabajo entre inversiones públicas y privadas. Se suele afirmar que la estrategia exitosa consiste en motivar la inversión privada a partir de la inversión pública. A pesar de lo que se ha dicho, la certeza de la afirmación no está del todo demostrado en el caso del centro histórico de la ciudad de México. Por ejemplo, las inversiones inmobiliarias de la “*Sociedad Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V.*”, liderada por el Ing. Carlos Slim, fueron programadas con anterioridad a la obra pública emprendida por el Fideicomiso (público) Centro Histórico de la Ciudad de México en las calles de la zona intervenida; por lo que inversión pública no constituyó un detonador sino más bien un acompañante de la inversión inmobiliaria privada, contribuyendo – claro está – a la valorización de esta última.¹⁶

Incentivos fiscales y sostenibilidad financiera

El objetivo de atraer la inversión privada hacia programas de revitalización de un centro histórico ha buscado también lograrse mediante la política de los incentivos fiscales. El estudio tanto de los incentivos fiscales vigentes en el centro histórico de la ciudad de México como de su impacto en los diez últimos años, pone claramente en evidencia la insuficiencia de los instrumentos vigentes de atracción de la inversión privada (Coulomb, 2005; Perlo y Bonnafé, 2007).

De 1990 al año 2000, los incentivos fiscales otorgados a las inversiones en el centro histórico por el gobierno del Distrito Federal sumaron \$84.4 millones de pesos, beneficiando las intervenciones que realizaron particulares e instituciones

¹⁴ El éxito del Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP) en el centro histórico de la ciudad de México se debió en buena parte al programa previo de expropiación de más de 3,000 inmuebles (Coulomb, 1991)

¹⁵ Para una reseña de dicha experiencia hasta 2002, véase el trabajo de Mónica Moreira Ortega “El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión”, en Carrión, 2001:253-273.

¹⁶ Se puede incluso formular como hipótesis que “fue la presencia de Carlos Slim quién detonó la inversión pública en el Centro Histórico” (Perlo y Bonnafé, 2007).

Quivera 2008-2

gubernamentales en 547 obras, por un monto total de inversión de alrededor de \$2,225 millones de pesos.¹⁷ Las inversiones se concentraron en el entonces llamado “corredor financiero” (desde el Eje Central hasta el Zócalo, por las calles de Madero, 5 de Mayo, Tacuba), dejando fuera al 90% del área patrimonial decretada en 1980 como “Zona de monumentos históricos”. Por otra parte, las obras realizadas privilegiaron los usos comerciales o de servicios, pero atendieron el la grave problemática de la vivienda solamente en un 10% (gráfica 2).

Tradicionalmente, la política fiscal no ha sido diseñada a partir de consideraciones de política urbana, sino con criterios de recaudación. Es establecida por la Secretaría de Finanzas, mientras que la política urbana es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Se otorgan los subsidios de forma indiscriminada, sin tomar en cuenta las rentas diferenciales derivadas de la localización dentro del centro histórico, vinculadas con los distintos usos del suelo, con la calidad de la infraestructura y accesibilidad de determinada zona, e incluso con la ubicación de los locales en planta baja o en pisos superiores.

Es decir, se deja a la lógica de la rentabilidad la definición de la localización espacial de las inversiones. La llamada política de incentivos fiscales no prioriza ninguna área en particular, no desalienta los usos indeseables y no subsidia en mayor medida los usos que se desea consolidar dentro de un proyecto integral. La política alternativa consiste, primero en establecer tasas progresivas de reducciones fiscales y después aplicarlas en forma diferencial, favoreciendo en mayor medida los usos más deseados, los usos menos rentables (como la vivienda) así como las localizaciones definidas como prioritarias.

La política fiscal debería de ser un instrumento estratégico del desarrollo urbano y del desarrollo económico de las ciudades. Es todavía más cierto para apoyar un proceso de desarrollo integral de un centro histórico. Por supuesto, esta política requiere de una claridad en los objetivos y de estrategias para alcanzarlos.

En síntesis

La importancia de definir una estrategia para la regeneración y desarrollo integral del centro histórico de la Ciudad de México radica no solamente en la necesidad de frenar el proceso de deterioro que actualmente lo aqueja, sino en fomentar al máximo sus potencialidades, para recuperar la dignidad del patrimonio que ahí se encuentra y ofrecer un espacio con mejor calidad de vida, a sus habitantes, pero también a sus usuarios y visitantes.

Esta definición de objetivos y estrategias debe a su vez proporcionar mayor certidumbre a los distintos actores económicos y sociales que tienen intereses y proyectos en torno a este espacio, incluyendo inversionistas nacionales y extranjeros. Sin proyecto claramente enunciado, no podrá llevarse a cabo la necesaria (re) definición de la centralidad metropolitana así como la regeneración y desarrollo integral de la “Antigua Ciudad de México”. En el proyecto de regeneración (mal llamado “rescate”) del centro histórico de la Ciudad de México, está en juego no sólo la recuperación y conservación de un patrimonio histórico y cultural de enorme significado, sino también

¹⁷ Las cifras son en pesos constantes.

Quivera 2008-2

la construcción de una nueva centralidad para una metrópoli de más de 19 millones de habitantes. De lo contrario, el centro histórico de la ciudad de México tiene como destino ser el museo de la historia de una ciudad sin proyecto colectivo.

La construcción de un espacio urbano heterogéneo y plural parece ser la base de la sustentabilidad de un proceso de regeneración y de desarrollo económico, social y cultural de un centro histórico que sea democráticamente equitativo. Es decir, 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. O sea, lo que hoy en día se empieza a promover como el “derecho a la ciudad” y que, en el caso que nos ocupa, es también el derecho a la centralidad urbana e histórica.

Bibliografía

- Carrion Mena, Fernando, 2002: ***Balance del proyecto de sostenibilidad social del centro histórico de Quito***, disponible en: http://works.bepress.com/fernando_carrion/4.
- Carrion Mena, Fernando (ed.), 2001: ***centros históricos de América Latina y el Caribe***, Quito, UNESCO / BID / FLACSO.
- Carrión Mena, Fernando, 1997: "El regreso a la ciudad construida" ***Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina***. Documentos del Seminario Internacional sobre "Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina", UNCRD Proceedings Series, No. 19 , 175-187.
- Coulomb, René, 2006a: “Sostenibilidad en los centros históricos”, ***Manejo y Gestión de centros históricos. Conferencias de los Encuentros Internacionales II y III. La Habana Vieja, 2003 y 2004.***, Ed. Boloña, La Habana, 2006, pp. 174-196.
- Coulomb, René, 2006b: “Centralidad e identidades colectivas. Objetivos y estrategias para la rehabilitación de un centro histórico”, ***Manejo y Gestión de centros históricos. Conferencias de los Encuentros Internacionales II y III. La Habana Vieja, 2003 y 2004.***, Ed. Boloña, La Habana, 2006, pp. 197-217.
- Coulomb, René (coord.), 2006c: ***Proyectos Estratégicos para las Áreas Centrales de las Ciudades Mexicanas. Guía Metodológica***, México, D.F., SEDESOL / UAM-AZCAPOTZALCO.
- Coulomb, René, 2005: “Fiscalidad y desarrollo inmobiliario en el centro histórico de la ciudad de México, 1990-2005”, ***Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano***, ciudad de México, UNAM / UAM / SEDESOL / COLMEX, (Memoria publicada en CD por el PUEC de la UNAM).

Quivera 2008-2

- Coulomb, René, 2001: “El centro histórico de la Ciudad de México. Del rescate patrimonial al desarrollo integral”, en: Fernando Carrión (coord.) **Los centros históricos de América Latina y el Caribe**, UNESCO / BID, FLACSO, Quito, pp. 139-155.
- Coulomb, René, 2000: “Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad”, en: Fernando Carrión (ed.) **La ciudad construida. Urbanismos en América Latina**, FLACSO, Quito, pp. 77- 95.
- Damert, Lucía, 2006: “El centro histórico como espacio del temor”, en **Manejo y gestión de centros históricos. Conferencias de los Encuentros Internacionales II y III. La Habana Vieja, 2003 y 2004**, La Habana, Ediciones Boloña, pp. 218-231.
- De Mattos, Carlos A., 2002: “Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli Latinoamericana”, ponencia presentada en el **VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorios** (RII), Camaguey, Cuba, noviembre.
- Díaz-Berrio Fernández, Salvador & González Pozo, Alberto, 2006: “Ciudades históricas en México: rehabilitación y desarrollo”, en: María A. Castrillo Romón & Jorge González-Aragón Castellanos (coord.), **Planificación territorial y urbana: investigaciones recientes en México y España**, pp. 105-138.
- Duhau, Emilio, 2003: “División social del espacio metropolitana y movilidad residencial”, **Papeles de Población 36**, Toluca, México, CIEAP / UAEM, abril-junio, pp.161-211.
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela, 2007: “Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado”, **EURE (Santiago)**, vol.33, no.98, pp.77-95.
- García Canclini, Néstor (coord.), 1998: **Cultura y comunicación en la ciudad de México. Primera parte: modernidad y multiculturalidad: la ciudad de México a fin de siglo**, México, D.F., Grijalbo & UAM-I.
- HIERNAUX, Daniel, 2005, “Imaginaris y lugares en la reconquista de los centros históricos”, **Ciudades**, México, RNIU, núm. 65, enero-marzo, pp. 15-21.
- Joseph, Isaac, 2002: **El transeúnte y el espacio urbano. Ensayo sobre la dispersión del espacio público**, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Lungo, Mario, 2003: “Cultura, globalización y centros históricos. Escenarios, desafíos, proposiciones”, ponencia presentada en el **II° Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión Integral de los centros históricos**, La Habana, septiembre.

Quivera 2008-2

- Morales Schechinger, Carlos, 2001: “Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la ciudad de México”, ponencia presentada en el VII ***Simposio Internacional de Avalúos El valor de los bienes patrimoniales colectivos, efectos producidos por la generación y recuperación del espacio público y del medio ambiente***, Bogotá, 18 de octubre.
- Perlo Cohen, Manuel y Bonnafé, Juliette, 2007: “Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México”, en Fernando Carrión (edit.) ***El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe***, FLACSO, Quito.
- Robinson, Mike, 1999: “Plaidoyer pour un tourisme consensuel”, ***Le Courrier de l'UNESCO***, Paris, UNESCO, julio-agosto.
- Rojas, Eduardo, 2001a: “El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias”, en Fernando Carrion (ed.) ***centros históricos de América Latina y el Caribe***, Quito, UNESCO / BID / FLACSO, pp. 199-216.
- Rojas, Eduardo, 2001b: “Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe. La acción del Banco Interamericano de Desarrollo”, en Fernando Carrion (ed.) ***centros históricos de América Latina y el Caribe***, Quito, UNESCO / BID / FLACSO, pp. 15-22.
- Rosas Mantecón, Ana, 1998: “La monumentalización del patrimonio: políticas de conservación y representaciones del espacio en el centro histórico”, en: García Canclini, 1998 (*supra*), pp. 183-203.
- UNESCO, COMITE 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.