

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

Vivienda en centros históricos

Margarita Magdaleno

La ciudad de México ha tenido dos épocas muy claras que se caracterizan por sus acciones de vivienda: una, cuando la ciudad se fue poblando y se construyeron las viviendas, casonas y palacios, que respondían a un tipo de necesidades específicas de poder, posición social, tenencia de la tierra, jerarquía eclesiástica, etc.; es decir, cuando había que demostrar a la Corona el alto rendimiento de la Conquista y disfrutar de las delicias después de los embates.

Y otra, con muchas historias previas, cuando todo el pueblo mexicano (más que durante la Revolución) sintió el alma estrujada y su porvenir sin esperanza frente al desastre de los sismos de 1985.

Estas dos grandes zancadas en la historia, no pretenden menospreciar todo lo que pasó en los tiempos intermedios, siempre con sus motivos y circunstancias, que hoy reconocemos como la enorme ciudad y el no menos extenso país que tenemos.

La primera etapa a la que aludo, y confieso que la edad precolombina ni siquiera la regreso a ver, más por ignorancia que por falta de interés; era un momento de desarrollo natural de una ciudad total, con edificios singulares y significativos, vialidades, espacios públicos, infraestructura y lógicamente: vivienda; todo inmerso en un proceso constructivo que además de ir creando un espacio para la vida de los habitantes iba, simultáneamente, forjando la identidad de un pueblo que asimilaba su nuevo escenario cultural tratando de asentarse.

En ese momento, lo que ahora es solamente el centro, era toda la ciudad; y el tiempo y las modas marcaban la vivienda bajo ciertas tipologías espaciales que daban fe de las necesidades, pero también de las posibilidades, no precisamente precarias, para resolverlas.

Cuando los procesos de la vida cambiaron, la ciudad se fue adaptando y si había que hacer algo en un edificio con muchos años, se trataba más de una acción de mantenimiento y readaptación, que de una medida de emergencia, en donde se jugara la vida de los pobladores.

El siglo XIX trajo aires de modernidad y deseos más europeizantes todavía y no faltó la gran masa que se opusiera y buscara imponer un nuevo lenguaje arquitectónico a la ciudad.

Pero, a fin de cuentas, estos cambios encontraron su lugar en el mundo y lograron dejarnos una herencia importante de identificación y heterogénea cultura, que sigue en pie y digamos que se defiende sola si a templos, palacios y espacios urbanos se refiere.

La vivienda cambió pero no se degradó y pasó a formar digna parte de la herencia.

Cuando la ciudad creció con nuevos barrios y necesidades espaciales de menor escala, con otros ingresos y otras aspiraciones, la ciudad se convirtió solamente en el centro, y seguir viviendo allí era romántico, incómodo y, poco a poco, hasta vulgar, por no contar con los beneficios que ofrecían los primeros fraccionamientos, tan de moda, como fueron Tacubaya, la colonia Hipódromo, Polanco y, más tarde, las Lomas de Chapultepec.

Y la riqueza del centro, con todo su valor y patrimonio construido, se fue transformando en un lugar medio despoblado en donde se seguía a más no haber.

Si no se pensaba en mantener esos inmuebles, menos aun eran motivo de restauración, salvo los grandes edificios de equipamiento y servicios, que no tenían cabida en los nuevos conjuntos residenciales y que, además, habían creado un cierto prestigio entre la sociedad, que los identificaba en un determinado lugar de ese gran solar de intelectuales, bohemios y algunos desarrapados que no tenían a dónde ir, ya fuera por amor al lugar que los vio nacer, porque su trabajo estaba allí o por falta de oportunidades a pesar de sus esfuerzos por pertenecer a los otros grupos sociales que habían dejado aquellos añejos lugares.

Los inmuebles tenían dueños, los inquilinos se ajustaban a la condiciones de los arrendadores y nadie pensaba en mejorar esos muros, ni existían autoridades que buscaran programas de vivienda digna.

La época de oro del cine mexicano encontró sus mejores locaciones en estos ambientes, narrando historias verdaderas pero, envueltas de una lozanía propia sólo de la pantalla grande, que mostraba los hechos como algo casi listo para un espacio eternamente quieto. Quizá por eso la equivocada idea de que tenemos una 'ciudad-museo'. Nada más lejano de la realidad y el deseo.

Los espacios hacinados, por un lado, y abandonados, por otro, fueron aprovechados por miles de migrantes, que poco a poco, fueron llegando a la ciudad en busca de mejores oportunidades, que hasta hoy no han conseguido, pero que se han quedado como nuevos pobladores del centro.

En algunos casos, aprendieron que se podía vivir allí con mañas, no tan fácilmente pero con menos dinero; en otros, generaciones enteras han crecido sin mayores posibilidades o intenciones de moverse, por tantos motivos como se quieran.

Mientras en países del Primer Mundo, los valores patrimoniales eran objeto de orgullo y atención, con recursos, estrategias y métodos para conservarlos; aquí, en los pueblos pobres, tales valores eran un asunto de todos los días, como había sido siempre sin llamar la atención.

Hasta que la restauración cobró crédito y se hizo lo que se pudo, sin mucho conocimiento y con gran imaginación, sin lograr una conservación muy ortodoxa; más bien, buscando ofrecer al visitante un México lleno de curiosidades para atesorar. No fue fácil ni rápido conformar especialistas en la materia; y convencer a la población de que sus casas son valores patrimoniales, esta es una tarea aún no concluida.

Pasó mucho tiempo antes de que el aparato gubernamental adoptara una postura conservacionista frente al patrimonio; sólo que primero se miraron los grandes edificios, capaces de defenderse de la destrucción, casi por su propia fuerza. Pero la vivienda no formaba parte de ese interés, sino de considerables cantidades de construcciones, que ni en su conjunto, eran consideradas como monumentos.

La sobrepoblación y la pobreza fueron cómplices de la destrucción; rentas congeladas, desempleo, líderes ignorantes y unas raíces históricas indescifrables para la población, llevaron el tejido urbano al deterioro que se notó cuando la ciudad rugió de nuevo, pero con mucha más fuerza en 1985; las estructuras anquilosadas y severamente dañadas, evidenciaron el gravísimo problema de la vivienda; no solamente en el centro histórico y en los edificios reglamentados para su intervención por el INAH; porque muchas zonas del siglo XX, atendidas por lo menos de acuerdo a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, por el INBA, también fueron víctimas de la destrucción de los sismos; y muchos vicios ocultos en las construcciones, las intervenciones de los gobiernos y la sociedad, que no atinó sino a reconocerse vulnerable y necesitada de ayuda.

La desolación y el instinto de supervivencia fue lo que llevó a los damnificados a exigir la seguridad de conservar su vivienda, aunque fuera con menos metros cuadrados disponibles y teniendo que vivir a la intemperie, temporalmente, en campamentos hechizos.

Esta exigencia y disponibilidad simultáneas, obligó a las autoridades federales y locales, a encontrar recursos y a repensar sobre si se debía conservar un patrimonio olvidado, demoler y hacer todo nuevo, brindar apoyo a los constructores, modificar las leyes o qué hacer frente a la urgencia.

Fue la organización social, el dolor y la desgracia la única combinación que obligó a crear programas de vivienda de verdadero interés social en estas zonas; cuyo mérito se debe al movimiento "Renovación Habitacional Popular".

Los resultados, en ese momento ayudaron a salir del paso; vistos en el tiempo, no son óptimos pero cumplieron con su cometido, aunque hasta hoy las familias no tienen escrituras de sus viviendas debido a las irregularidades jurídicas que no fueron salvadas en su momento. Muchas zonas no recibieron atención, tantos otros edificios de gran importancia, tampoco, y el desempleo buscó caminos de solución en las calles, provocando uno de los detonadores más fuertes del deterioro de la vivienda: el comercio informal, que desplazó a muchos pobladores de sus hogares, porque fue más redituable rentar los espacios para bodegas que nada reclaman.

Menos gente estable en el centro, más población flotante con horarios precisos, migrantes multiplicados, falta de recursos, de leyes actualizadas y organización gubernamental a largo plazo, son en buena parte, la causa de acciones desesperadas, que alentadas por las demoliciones de la emergencia urbana permitidas en edificios patrimoniales durante los sismos, han generado una mala costumbre y evidente falta de calidad en la propuesta arquitectónica para las zonas patrimoniales; careciendo de falta de soluciones inteligentes y provocando una distorsión total de los contextos urbanos, sean éstos históricos o artísticos.

Por un lado, se confunde la idea de que conservar quiere decir imitar y en pos de esa idea, se inventan 'espadañas renacentistas' y cornisas pecho de paloma, en edificios de departamentos construidos de materiales prefabricados, colores 'coloniales', arcos que no cargan nada, ventanas con enmarcamientos 'de a mentiras' y mil cosas, que como producto de la ignorancia arquitectónica, se empeñan en volver colonial una ciudad, que además de requerir otras soluciones, nunca fue colonial sino virreinal.

Por otra parte, las instituciones normativas (INAH e INBA fundamentalmente) y ahora el GDF, son vistas como obstáculos necios para detener a los

‘desarrolladores’ inmobiliarios y dueños, o pobres o apáticos, convencidos que en el centro ‘no se puede hacer negocio’.

La ciudad de México cambió radicalmente su status en 1997, pasó de ser una dependencia federal a ser una entidad autónoma como todas las del resto del país. Con una nueva actitud democrática y muchas promesas por cumplir, se topó con recursos viciados desde su origen, equipos de trabajo anquilosados y muchos tropiezos; pero sobre todo, con una ley vigente imposible de cambiar de un día para otro, siendo la única para poder trabajar. Éste, sin duda, ha sido uno de los grandes obstáculos para lograr armonizar buenas intenciones con soluciones viables para la población, que no tiene mucho aliento para esperar; y para el gobierno, a quien no le queda mucho tiempo para dar respuestas razonablemente sanas.

Aunque todos los ojos están puestos en el centro histórico, la ciudad cuenta con 180 zonas patrimoniales, cada una con sus propias características físicas y diferentes tipos de habitantes, pero todas, con el factor común de presentar problemas de vivienda.

Los desarrolladores quieren hacer casas sin dedicar esfuerzo alguno al estudio particularizado de la zona, ni tiempo destinado al diseño que logre la integración a los contextos, con una arquitectura contemporánea que, sin vergüenza, mire de frente a la de otros tiempos.

Más allá de la restauración estricta de la voluta y la cornisa del siglo XVIII, hay que hacer conservación desde la planeación, encontrar canales de financiamiento accesibles y crear formas de trabajo acordes a la circunstancia.

El actual gobierno ha tenido que implementar diversos mecanismos que permitan conservar el patrimonio cultural urbano de manera distinta; simplemente porque la ciudad y la población ya no son las mismas. Estrenar democracia, no es cosa fácil.

Un programa específico para hacer vivienda en zonas patrimoniales, como tal, no existe. Sin que esto quiera decir que no hay acciones de vivienda en centros históricos. La búsqueda de instrumentos y la generación de programas de gestión, para vivienda y muchos otros elementos de la estructura urbana, los ocupa día a día; no hay resultados que conforten, pero sí se adquieren experiencias que permiten establecer procesos metodológicos que puedan continuarse a pesar de los cambios administrativos, ya muy próximos. Es muy importante entender la conservación patrimonial no como un asunto partidista, sino como una necesidad generalizada y una obligación constante de las autoridades, en donde la sociedad, que vive sin tiempos administrativos, sea incluida con nor-

mas, no sólo para la acción, sino con obligaciones que sean claras para todos. Esta planeación participativa no puede mirarse de soslayo ni con formas paternalistas; se trata de que cada quien asuma su papel y lo cumpla.

Ante la imposibilidad de tener cambios jurídicos en tiempos breves, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano representan la gran posibilidad de ordenar el territorio, dado que una vez que son aceptados por la asamblea legislativa, se convierten en ley. En este aspecto, las leyes federales no aterrizan localmente y las instituciones del siguiente nivel del gobierno, aunque han construido en los centros históricos, no han logrado combinar la presión de los grupos demandantes con las necesidades y ofertas al sitio histórico o artístico; generalmente, se confunden diagnóstico y demanda con promesas no cumplidas.

Los programas parciales cuentan con un anexo muy útil que es el catálogo de monumentos históricos y artísticos; este documento hace propuestas, que aunque generalizadas para la zona, admiten revisar de manera particular cada edificación que sea sujeto de intervención, tanto para vivienda como para cualquier otro uso que se pretenda, mirando no solo la salvaguarda del inmueble de manera aislada sino el contexto del programa parcial con estrategias e instrumentos diseñados para la zona y su inserción en la ciudad. Hay 18 catálogos del siglo XX que comprenden más de 4500 inmuebles, realizados en esta administración del gobierno local.

Por la importancia y magnitud del centro histórico, actualmente se realizan tres programas parciales: Merced, Centro Histórico y Centro Alameda. Cada uno aborda un capítulo llamado 'sitios patrimoniales' y otro sobre vivienda, pero siguen disociados con estrategias generales y buenos diagnósticos, sin integrarse en un programa sectorial conjunto que conduzca las acciones hacia un mismo fin.

En este aspecto, el Programa de Rescate Integral del Centro Histórico, puesto en marcha por el Fideicomiso del Centro Histórico, que no requiere de la aprobación de la asamblea, pero sí está sustentado en los programas parciales, es un instrumento que intenta canalizar esfuerzos y generar gestiones encaminadas hacia la vivienda en el centro, con el fin de revertir el desdoblamiento, rescatar la centralidad y conservar el patrimonio cultural urbano. Pero tampoco es lo óptimo.

No es posible para el centro histórico operar propuestas tradicionalmente realizadas en otras partes. Aquí la creación de nuevos instrumentos es tan importante como la conservación misma, éstos deben adaptarse a cada caso, de allí que sean tan difíciles de diseñar.

Actualmente, el gobierno del Distrito Federal ha iniciado negociaciones para rescatar el antiguo Beaterio de Niñas conocido como 'Casa de la Covadonga', único ejemplo que queda en la ciudad de este tipo de edificios de construcción dieciochesca, con una primera crujía de 'taza y plato' con comercio en planta baja y habitación en la alta, patio central y gran fuente y habitaciones desarrolladas en el entorno, hoy propiedad del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y hasta hace apenas un par de semanas, de una fundación de asistencia privada.

En él se encuentran albergadas alrededor de 32 familias, no todas con contratos y muy difíciles de identificar. Sus viviendas han invadido el corredor perimetral original y han generado una serie de espacios, antes inexistentes, en base de tapanco y agregados actuales y mal hechos, que los han llevado a disponer de hasta más de 200 m² de superficie en algunos casos y hasta menos de 40 m² en otros.

El argumento de este desorden espacial es el 'desdoblamiento' de las familias; es decir, hijos que se casan y en vez de irse a otra vivienda, se quedan en la casa paterna, multiplicando las necesidades de espacio y de servicios de ésta, creando así la imposibilidad de un censo certero y una normatividad adecuada.

Estas familias, con el tiempo, aunque fuera de la norma, van creando una situación jurídica que los ampara, conocida como derechos adquiridos. Frente a esta situación, los propietarios se dan por vencidos y si pueden vender, venden.

La Junta de Andalucía, para este caso, mostró su interés de colaboración y en coordinación con el gobierno de la ciudad, está trabajando en la convocatoria de un concurso de ideas para la solución del nuevo programa arquitectónico que deberá dar vivienda a 30 familias mínimo y conservar una parte del edificio para comercio, además del rescate del inmueble de gran valor histórico.

Un problema delicado por resolver es la situación social y la participación equitativa y comprometida de la gente, que acostumbrada a un cierto tamaño en su vivienda, difícilmente puede aceptar reducciones hasta del 70%, en un proyecto de características iguales para todos.

Nuevamente son los instrumentos adecuados los que hay que encontrar, porque sin este tipo de subsidios, los actuales habitantes no podrían aspirar a una propiedad de esa calidad.

Existe uno que puede parecer la panacea y que en administraciones anteriores fue muy utilizado: el Sistema de Transferencia de Potencialidad. Mediante este mecanismo, se realizaron muchas y cuantiosas obras, sólo que los resultados de conservación no son buenos y administrativamente se prestaron a mu-

chas obscuridades; además que la vivienda no fue atendida. Actualmente se trabaja para reordenar y clarificar la norma para el uso de este instrumento.

Los diagnósticos del centro histórico avecinan tormenta porque en materia de vivienda está todo por hacerse. Habrá que decidir cómo introducir el comercio en los inmuebles junto con la vivienda, cómo atender grupos sociales de bajos o nulos ingresos como ancianos y discapacitados, definir las mezclas del tejido social sobre lo urbano con respeto por las individualidades barriales, en el entendido de que se trataba de una ciudad completa; trabajar mucho más en los incentivos fiscales para quienes restauran, simplificación de trámites, adecuaciones a los marcos jurídicos, etc.

Entre estos esfuerzos primeros, se creó el comité técnico para la revisión de los proyectos, con representantes de todas las instituciones que intervienen en las aprobaciones y otorgamiento de las licencias que se requieren; sus reuniones son periódicas a convocatoria de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF. Esto ha dado buenos resultados en cuanto al compromiso y conocimiento de los participantes y la agilización de los trámites.

Este ejemplo de la Casa de la Covadonga está sirviendo como proyecto piloto, encaminado a establecer mecanismos de implementación. Cuando se trabaja en colaboración con otras dependencias internacionales, hay que ser muy rigurosos en la organización de los trámites, cumplir en las formas y en los tiempos determinados.

Hasta hace poco se creía que gran parte del infortunio de estos programas se debía a la falta de difusión y reconocimiento de los bienes patrimoniales; en parte sigue siendo cierto, pero en realidad hay que ayudar a los usuarios a recobrar la confianza y a entender que su propio esfuerzo es imprescindible para delinear esos métodos que todos andan buscando, sobre todo, para conservar sus casas.

Lo que se debería evitar, a toda costa, es esperar una nueva catástrofe que obligue a tomar acciones inminentes capaces de construir, pero quién sabe si capaces de conservar.

La Europa siempre mirada, viene realizando acciones muy drásticas para hacer vivienda, puesto que cuando el propietario muere, no puede heredar y si una zona está socialmente muy deteriorada, simplemente se demuele y allí nace un nuevo espacio público.

En México, la expresión 'tener mi casita', sintetiza el anhelo de gran parte de la población, porque es la herencia amasada por muchos años, para los hijos. Sin embargo, sorpresivamente, muchas personas de la tercera edad, no

quieren adquirir una vivienda y preferirían, justamente, contar con un techo bajo el cual pasar sus días hasta el final.

Construir vivienda para renta, de quién, para quién, dónde y qué tan cara, son otras disyuntivas que deben contemplarse y ajustarse mediante instrumentos hechos *ex-profeso*.

Este panorama puede parecer incierto y hasta triste, pero es la realidad de esta ciudad, que siendo la misma siempre, es mutable.

Sin embargo, por alguna razón, es el polo de atracción para todos los mexicanos, y si es caótica es porque tiene el imán de la “ciudad con duende” que poéticamente definió García Márquez.