

# Centros Históricos de América Latina y el Caribe

Fernando Carrión, editor



© 2001

**UNESCO**

7, place de Fontenoy  
F 75352 París 07 SP  
Tel. internacional: 33.1.45.68.10.00  
Fax internacional: 33.1.45.67.16.90  
Telex: 204461 París  
270602 París

**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América  
E-mail: [idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia**

3, rue Valois  
75042 París cedex 01  
Tel : 33 (0)1 40 15 80 00

**FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 232030  
Fax: (593-2) 566139

ISBN- 9978-67-059-9

**Coordinación editorial:**

Alicia Torres

**Cuidado de la edición:**

Alicia Torres

**Corrección de textos:**

Ana María Jalil, Edmundo Guerra, Jesús Pérez de Ciriza

**Diseño gráfico:**

Antonio Mena

**Detalle fotográfico al inicio de cada artículo:**

Sylvio Mutal

Quito, Ecuador, 2001

LAS IDEAS, AFIRMACIONES Y OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA PUBLICACION SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO SON NECESARIAMENTE LAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LA AUSPICIAN NI DE SUS ESTADOS MIEMBROS.

# Índice

## Presentación

Presentación ..... 7

Prólogo ..... 9

Organismos internacionales e instrumentos jurídicos  
para la preservación de los centros históricos ..... 11  
*Mounir Bouchenaki*

Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe:  
la acción del Banco Interamericano de Desarrollo ..... 15  
*Eduardo Rojas*

El programa Sirchal de seminario-talleres sobre la revitalización  
de centros históricos de ciudades de América Latina y el Caribe ..... 23  
*Leo Orellana*

## Estudio indtrodutorio

Medio siglo en camino al tercer milenio:  
los centros históricos en América Latina ..... 29  
*Fernando Carrión*

## Temas de estudio: Los casos

### A. De la conservación monumental a la rehabilitación urbana

Del monumento aislado a la multidimensionalidad ..... 95  
*Margarita Gutman*

La dimensión cultural del patrimonio ..... 107  
*Hernán Crespo-Toral*

Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe:  
50 años de trayectoria (1950-1999) ..... 113  
*Sylvio Mutal*

El Centro Histórico de la Ciudad de México:  
del rescate patrimonial al desarrollo integral ..... 139  
*René Coulomb*

El Centro Histórico de Montevideo .....	157
<i>Francisco Bonilla</i>	
El Centro Histórico de Salvador de Bahía: paisaje, espacio urbano y patrimonio .....	177
<i>Marcia Sant'Anna</i>	
<b>B. Instituciones y actores en la rehabilitación de centros históricos</b>	
El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias .....	199
<i>Eduardo Rojas</i>	
El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública .....	217
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada .....	237
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
El Centro Histórico de Quito: un modelo mixto de gestión .....	253
<i>Mónica Moreira Ortega</i>	
El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión .....	275
<i>Gustavo Carrasco, Pablo Contrucci Lira</i>	
<b>C. Los temas emergentes en la conservación de centros históricos</b>	
La lenta construcción de modelos de intervención en centros históricos americanos .....	297
<i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	
Memoria e identidad frente a la globalización .....	317
<i>Elena Cattarini-Léger</i>	
Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios .....	329
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El espacio urbano en la recuperación del Centro Histórico de Lima .....	347
<i>Patricia Dias Velarde</i>	
<b>Anexos</b>	
Referencia de autores .....	365
Bibliografía .....	371
Glosario Sirchal: términos y conceptos relativos a la revitalización de centros históricos .....	379
<i>Mónica Boyer</i>	



# El Centro Histórico de la Ciudad de México: del rescate patrimonial al desarrollo integral

René Coulomb

## ¿Centro Histórico o Antigua Ciudad de México?

**H**asta la mitad del siglo pasado, el espacio que hoy llamamos 'Centro Histórico' era la ciudad entera. Hoy, sus 9.7 km<sup>2</sup> representan apenas el 0.6 por ciento del área urbana del Área Metropolitana de la Ciudad de México, con 175.000 habitantes. A principios del siglo XX, esta área, que podría ser llamada más correctamente 'Antigua Ciudad de México', fue perdiendo su importancia relativa en relación con la dinámica urbana de la metrópoli y convirtiéndose en 'el centro' de una ciudad en constante expansión. Al ir cediendo, poco a poco, distintos atributos de la centralidad, terminó reduciéndose –por lo menos en la percepción de amplios sectores urbanos– a su función simbólica-patrimonial, y se identificó en la actualidad como 'el centro histórico' de una metrópoli de más de 17 millones de habitantes.

Detrás de cualquier proyecto de regeneración de este espacio está la pregunta de cuál es el papel que queremos que juegue dentro del futuro del desarro-

llo metropolitano. ¿Se trata solamente de rescatar y conservar las huellas físicas de una parte –muy valiosa sin duda– del desarrollo histórico de la Ciudad de México, convirtiendo el 'Centro Histórico' en el museo de historia urbana de la Gran Ciudad? ¿O está en juego algo todavía más relevante: dar a la 'Antigua Ciudad de México' el protagonismo que le corresponde en el proceso de construcción de nuevas centralidades metropolitanas, cada vez más diversificadas y espacialmente difusas?

Es cierto que nadie duda de la necesidad de valorar un patrimonio cultural que tiene un peso muy fuerte para la identidad de todos los mexicanos. Sin embargo, no podemos aceptar que su destino sea solamente una fuente de orgullo e identidad colectiva de cara al proceso globalizador. Tampoco puede depender de los intereses turísticos, comerciales y/o culturales de los habitantes de la 'aldea global'; aún cuando ellos lo consideran –en voz de la UNESCO– Patrimonio Cultural de la Humanidad desde el 11 de diciembre de 1987.

Concebir al 'centro histórico' como la 'Antigua ciudad de México' permite alejarse de un proyecto de regeneración que sería excesivamente centrado en su carácter patrimonial. Recordar que 'el centro' fue alguna vez ciudad obliga a pensar su recuperación sobre la base de la heterogeneidad, tanto de los usos del suelo como de su estructura social, atributo sustantivo de la urbanidad pasada y futura. Por otra parte, el futuro del 'centro histórico' de la ciudad de México debe sustentarse, en primer lugar, sobre el desarrollo económico y social de sus propios habitantes. De lo contrario, difícilmente podrá revertirse el proceso de abandono y deterioro que está sufriendo su patrimonio desde hace varias décadas.

Así entendemos la afirmación del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas al asumir en diciembre de 1997 la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal:

Que el centro vuelva a ser parte vital de la vida económica, cultural y social de la capital, que ofrezca vida digna a quienes ahí moren y trabajen, con viviendas mejores y viviendas nuevas, con extensas áreas comerciales, instalaciones culturales, talleres e industrias, que den sustento y consoliden la renovación.

### **Un patrimonio cultural sin proyecto para su regeneración y desarrollo integral**

En 1934, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, había catalogado dentro del área correspondiente al centro histórico, 768 monumentos; pero 30 años después ya se habían perdido 422. Para 1980, 196 monumentos contaban con declaratoria individual, 542 eran protegidos por la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, His-

tóricos y Artísticos (1972), y otros 743 habían sido incorporados por el INAH a la lista de inmuebles con valor histórico y arquitectónico.

A raíz del descubrimiento de la piedra escultórica que representa a la diosa azteca Coyolxauhqui, y de las consecuentes exploraciones del Templo Mayor de Tenochtitlan, la antigua Ciudad de México fue declarada, por decreto presidencial del 11 de abril de 1980, Zona de Monumentos Históricos. Al mismo tiempo se creó el Consejo del Centro Histórico con el fin de coordinar las acciones requeridas para su recuperación, protección y conservación. En sus dos perímetros, la zona patrimonial decretada comprende un conjunto de 668 manzanas y alrededor de 9.000 predios. El perímetro 'A' abarca los límites de lo que fue la ciudad virreinal y comprende ahora 1.348 edificios catalogados. Otros 160 inmuebles patrimoniales se localizan dentro del perímetro 'B'. En el 6 por ciento se los casos, se trata de construcciones de los siglos XVI y XVII, y en el 45 por ciento del siglo XVIII.

Sin embargo, estas acciones institucionales de protección del patrimonio del centro histórico no fueron suficientes para suplir la ausencia de un proyecto para su conservación y desarrollo integral. Durante las dos décadas de los años 70 y 80, el ordenamiento territorial se limitó a la definición normativa de los usos del suelo, sin que esté claro el proyecto urbano que esta normatividad pretendía guiar. Esta limitación se reflejó en la ausencia de una acción gubernamental integral, a pesar de importantes inversiones públicas sectoriales.

En primer término, con la construcción, entre 1969 y 1994, de las líneas 1, 2, 3 y 4 del Sistema de Transporte Colectivo, metro, el centro histórico



*Catedral y Sagrario Metropolitano*

se benefició con 18 estaciones, con un flujo diario de más de 600 mil pasajeros en la actualidad. Sin embargo, la fuerte presencia de este transporte colectivo no contaminante no ha logrado desalentar el intenso tránsito de superficie y tampoco contribuyó a estructurar el espacio urbano al interior de la zona.

La segunda intervención urbana de envergadura se dio a raíz de los sismos de septiembre de 1985, con el programa Renovación Habitacional Popular, RHP; una acción emergente de rehabilitación y/o reconstrucción de viviendas habitadas por familias de bajos ingresos. El programa se apoyó sobre un decreto de expropiación de los inmuebles dañados y se benefició de un crédito del Banco Interameri-

cano de Reconstrucción y Fomento, BIRF-Banco Mundial, por USD\$ 400.000.000.

De los 4.075 inmuebles intervenidos por RHP, 796 se localizaron dentro del centro histórico y beneficiaron a 13.562 familias. Sin embargo, este fuerte impacto de la reconstrucción se concentró en el perímetro 'B'. En el perímetro 'A' se rehabilitaron sólo 127 inmuebles. La presión de los habitantes, agrupados en organizaciones del llamado Movimiento Urbano Popular, que los sismos contribuyeron a fortalecer, condujo a las autoridades a proseguir con acciones de rehabilitación o de sustitución de viviendas a través de dos nuevos programas habitacionales: Fase II y Casa Propia. Estos programas se desarrollaron en los barrios populares del centro

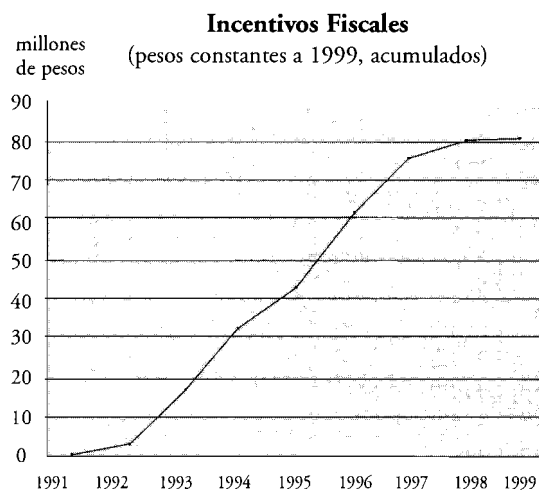
de la ciudad, pero con escaso impacto dentro del centro histórico mismo.

A pesar de su importancia, el carácter meramente 'viviendista' de estos programas no les permitió iniciar, como se planteó en un principio por parte de urbanistas y organizaciones sociales, un proceso de regeneración integral del centro histórico. De hecho, los años 90 se caracterizaron por un nuevo enfoque de la acción pública. En 1990 fue creado el Patronato del centro histórico, el cual constituyó el 18 de diciembre del mismo año el Fideicomiso Centro Histórico (FCH), con el objetivo de "promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico, buscando la simplificación de trámites para su consecución"<sup>1</sup>.

A partir de 1991, el gobierno de la ciudad promovió la inversión de los particulares en la restauración y/o rehabilitación de fachadas e inmuebles, a través del programa *Échame una manita*. Este programa, apoyado técnicamente por el Fideicomiso, contó con incentivos fiscales y facilidades administrativas. Estos apoyos y estímulos, inicialmente (1991) destinados a intervenciones en inmuebles de valor histórico, fueron ampliados en 1999 a la totalidad de los edificios del centro histórico. Renovados año tras año por acuerdo del jefe de gobierno de la ciudad, estos apoyos e incentivos fiscales se volvieron más permanentes, mediante su incorporación al Código Financiero del Distrito Federal al principio del 2000.

1 El Fideicomiso Centro Histórico recibe un donativo anual del Gobierno del Distrito Federal. Su Comité Técnico es presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A las obras realizadas en los inmuebles catalogados se les otorga un subsidio de hasta 100 por ciento en los siguientes conceptos: a) impuesto predial durante las obras; b) impuesto sobre adquisición de inmuebles; c) contribución de mejoras; d) derechos de expedición de licencia de construcción; e) derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad; f) derechos de expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios; y g) derechos por el estudio y dictamen técnico de densidad. Asimismo, desde 1990, la Ley del Impuesto sobre la Renta autoriza para estos inmuebles una reducción de la depreciación inmobiliaria de 20 a 10 años (es decir, del 10 por ciento anual en vez del cinco por ciento). Por otra parte, la Secretaría de Hacienda autorizó al FCH, en 1992, recibir donativos deducibles de impuestos que sean destinados a obras de regeneración.



De 1990 a agosto de 1999 los incentivos fiscales otorgados por los gobiernos, tanto Federal como de la Ciudad de México, sumaron US\$D 8.500.000, para beneficio de las intervenciones que realizaron particulares e instituciones gubernamentales en 525 inmuebles, con una inversión total de cerca de US\$D 250.000.000. Si bien se demuestra así que,



con un esfuerzo fiscal relativamente bajo se pueden favorecer las inversiones en el centro histórico, se evidencia también que este apoyo es todavía insuficiente. En efecto, por una parte, solo el 31 por ciento de los casos fueron obras de rehabilitación y 2 por ciento de reconstrucción. Las demás se limitaron a reacondicionar los espacios (10 por ciento) o bien a mejorar el aspecto de las fachadas (57 por ciento).

Al dejar a las leyes de la rentabilidad la definición de la localización de los inmuebles y del uso de los espacios intervenidos, las inversiones se concentraron en el llamado 'corredor financiero' (la ciudad de los palacios), dejando fuera del proceso a los barrios populares que rodean dicho corredor, y que representan el 80 por ciento del centro histórico. Por lo mismo, las obras realizadas privilegiaron los usos comerciales o de servicios, o bien el rescate de varios museos e iglesias, pero no enfrentaron —con escasas excepciones— el grave problema del deterioro habitacional.

## Desafíos actuales

La degradación del ambiente y de los espacios públicos, el deterioro de los inmuebles por antigüedad y la casi nula inversión de los propietarios, la liquidación progresiva de la oferta de vivienda en renta, los cambios de uso del suelo (viviendas por comercios, bodegas y oficinas), y los sismos de 1985, han generado un agudo proceso de despoblamiento del centro histórico. Entre 1970 y 1995, el área perdió el 40 por ciento de su población (es decir 118.609 habitantes: un promedio de 4.740 al año).

La competencia por el control del espacio urbano tiende a resolverse en detrimento de los usos del suelo menos rentables, como la vivienda de bajo costo; en parte, por la falta de congruencia entre el marco normativo para la conservación del patrimonio y el de la planeación urbana y de la construcción. Alentado por la presencia diaria de una población flotante de alrededor de 1,2 millones de personas, la competencia por el usufructo de las rentas centrales afecta incluso los espacios abiertos, en donde distintos usos irregulares o no regulados (comercio en vía pública, estacionamiento 'tolerado' de los automóviles en las calles) tienden a quitarle al centro su esencia: el disfrute del paseo peatonal.



*Calle de Moneda*

Este proceso de privatización del espacio público es también consecuencia del abandono de los espacios abiertos (plazas y jardines), convertidos en espacios de nadie, lo cual genera el desarrollo de conductas antisociales y la violencia urbana. Al deterioro del espacio público contribuye 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 (conjuntamente con la escasez de áreas verdes).

El deterioro del centro histórico está, por otra parte, fuertemente vinculado con una importante transformación de su economía. La salida del área de importantes actividades económicas (fábricas de ropa y el mercado al mayoreo de La Merced), además de provocar el abandono de muchos inmuebles, ha generado una pérdida significativa de empleo, que no ha sido reemplazado por nuevas actividades. Pero, sobre todo, las crisis económicas han convertido al centro histórico en el último espacio de la supervivencia. Una proporción importante de los grupos más vulnerables (indígenas, indigentes, minusválidos, niños de la calle, personas de la tercera edad) se concentran en el centro de la ciudad. Constituyen los principales grupos que ocupan los edificios insalubres y de alto riesgo de la zona.

Debe añadirse a este diagnóstico, so pena de errar al momento de definir los instrumentos para la acción, los importantes déficits en materia de gobernabilidad. En primer término, el centro histórico 'sufre' la intervención desarticulada de más de 20 instituciones locales o federales de gobierno. La falta de congruencia y unidad de acción gubernamental dificulta la gestión de los más elementales aspectos

de orden urbano y convivencia social, como son el mantenimiento de los espacios públicos y la aplicación de las normas básicas de buen gobierno.

En segundo lugar, 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.

### **El programa para el desarrollo integral del centro histórico de la ciudad de México**

En enero de 1998, el Fideicomiso del Centro Histórico recibió la encomienda de elaborar una propuesta para la regeneración del centro histórico de la ciudad de México. En julio del mismo año, el Fideicomiso propuso un documento de trabajo denominado Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México. Este primer trabajo de planeación se desarrolló sobre la base de tres principios básicos.

- Amplia participación social

La magnitud del universo de trabajo y la escasez de recursos llevan a inscribir el proceso en el mediano y largo plazo, mediante la planeación estratégica. La necesaria continuidad en las acciones a lo largo del tiempo solo podrá darse si son producto de un proceso participativo e incluyente de los distintos

actores e intereses –no pocas veces encontrados– que confluyen en este espacio.

- Heterogeneidad: base de un proceso de regeneración fundado en la equidad

El proceso no debe ser generador de exclusión social. La construcción de un espacio urbano heterogéneo es la base de la sustentabilidad de un proceso de regeneración y desarrollo económico, social y cultural del centro histórico que sea democráticamente equitativo. Los antiguos barrios prehispánicos del centro histórico desempeñaron un papel importante de centralidad para la ciudad hasta la mitad del siglo XX. Pero su agudo estado de deterioro físico y social los marginó progresivamente de este protagonismo y los marcó del estigma de la violencia y la criminalidad. Reinsertar estos barrios dentro de la estructura urbana del centro histórico es entonces una tarea que busca rescatar la heterogeneidad social que caracterizaba la Antigua Ciudad de México y que, hoy en día, significa reconstruir un centro histórico sobre la base de la pluralidad, tanto de sus funciones urbanas y usos del suelo, como de su población. Sería un error aceptar su *gentrificación* y la consolidación exclusiva de su actual carácter de poblamiento popular.

- Integralidad de las acciones

La integralidad es un desafío, tanto para el diseño de las políticas públicas como para la acción gubernamental misma. Es una exigencia ineludible en un espacio como el centro histórico en donde las problemáticas territoriales, económicas, sociales, políticas y culturales son fuertemente interdependientes, por lo que no pueden seguir siendo abordadas de forma sectorial y/o sin estrategias espaciales.

Una herramienta de la integralidad se encuentra en la definición de “zonas de actuación prioritaria”, que permitan hacer concurrir –en la medida de lo posible– todas las acciones emprendidas (públicas, privadas o mixtas) dentro de dichas zonas. Esta estrategia no es fácil de aplicar, pues las necesidades y las demandas sociales se expresan dentro de todas las áreas del centro histórico, por lo que la definición de zonas prioritarias debe ser producto –en cada etapa– de un amplio consenso social, so pena de hacer peligrar la sustentabilidad social y política del proceso. La integralidad de la acción pública implica lograr que la planeación y las políticas de desarrollo económico y social se articulen con la planeación territorial y las políticas de desarrollo urbano y vivienda. Este objetivo ha sido asumido por el Gobierno del Distrito Federal con la reciente publicación del decreto de Ley de Planeación del Distrito Federal<sup>2</sup>: “La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial” [artículo tercero].

Dentro de este nuevo marco legal de la planeación del desarrollo del Distrito Federal, el Plan Estratégico se considera ahora como una propuesta de Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México. El Programa se concibe como un instrumento de planeación estratégica en el largo plazo, al mismo tiempo que propone un conjunto de acciones de corto plazo que puedan detonar un proceso de regeneración y desarrollo integral. Asimismo, busca servir de base para la acción coordinada de los sectores público, social y privado así como de coordinación entre los go-

2 Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de enero del año 2000.



*Palacio Nacional*

biernos local y federal, en un marco integral de actuación. Para ello, el Programa se propone:

- Ofrecer lineamientos estratégicos y de política.
- Proponer adecuaciones al marco legal y reglamentario vigente.
- Definir acciones detonadoras de corto plazo, que sean producto de una amplia participación y consenso social.
- Señalar áreas prioritarias de actuación que faciliten la llegada de inversiones públicas y privadas (proyectos integrales de renovación urbana con perfiles específicos).
- Identificar instrumentos y fuentes de financiamiento adecuados para el desarrollo de proyectos.

- Establecer las bases para gestionar los apoyos de la cooperación internacional.

De hecho, el documento se ha ido convirtiendo –con el inicio de la mayor parte de los proyectos propuestos por el programa– en un referente para las distintas áreas del Gobierno del Distrito Federal, con lo que se contribuye a la construcción de una acción de gobierno más integral y coordinada en el centro histórico de la Ciudad de México.

El enfoque integral del Programa lleva a proponer cuatro estrategias de actuación estrechamente vinculadas entre sí: a) el rescate de la centralidad; b) la regeneración habitacional; c) el desarrollo económico, y c) el desarrollo social.

## El rescate de la centralidad (recuperación social de lo público)

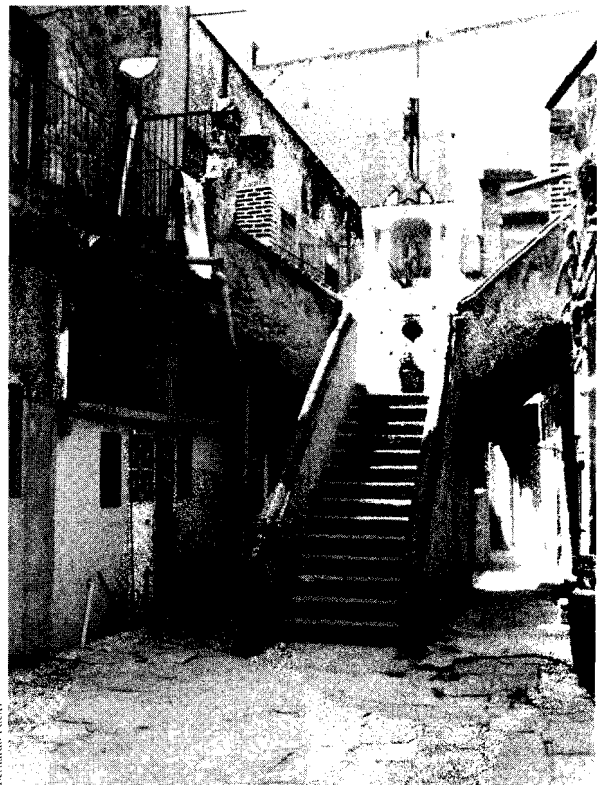
Enfrentar la problemática del centro en forma integral implica, en primer término, dar la misma prioridad a la rehabilitación de los espacios abiertos que a la de las edificaciones. El centro histórico no puede entenderse solamente como un conjunto de edificios patrimoniales. El centro es también la plaza y las calles que conducen a ella; es el espacio de lo público.

Los espacios públicos deben ser objeto de cierta apropiación social, sin la cual su rehabilitación física no se sostiene a lo largo del tiempo. Su recuperación colectiva constituye una acción prioritaria que el gobierno actual de la ciudad ha impulsado a través de jornadas ciudadanas de limpieza de plazas y jardines, con el lema de campaña: *Pon Tu Corazón en el Centro*. Por otra parte, se ha buscado que las obras de rehabilitación de jardinería y mobiliario urbano sean planeadas en concertación con la población residente (se considera aquí que los que trabajan y comercian en la zona son también 'residentes').

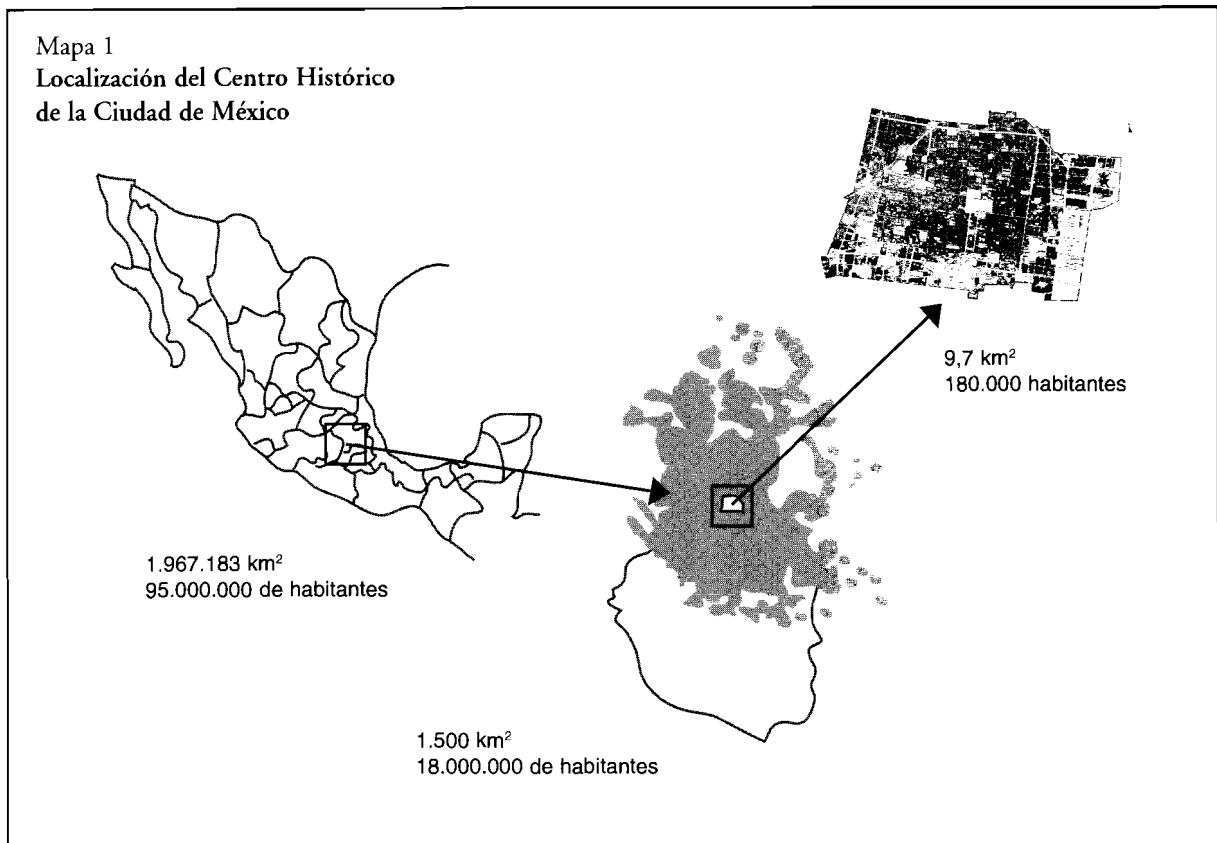
El rescate de la centralidad implica también revertir el proceso de privatización de los espacios públicos. Su ocupación masiva por casi 10.000 vendedores en vía pública ha vuelto muy conflictivo el espacio público, además de asociarse con la delincuencia. Desde 1993 esta actividad está prohibida dentro del perímetro 'A' del centro histórico. Esta prohibición se vinculó a un programa de reordenamiento que consistió en ofrecer a los comerciantes la compra de locales en 28 'plazas comerciales'. Estos mercados se revelaron un fracaso, por no corresponder a la problemática económica, social y terri-

torial que caracteriza al comercio en la vía pública. El actual gobierno ha emprendido un programa similar sobre nuevas bases: renta (y no venta) de los locales, asesoría en la estrategia de comercialización de las plazas y creación de puentes peatonales comerciales cercanos a las estaciones del Metro.

El tema de los vendedores mal llamados 'ambulantes' ha hecho olvidar, sin embargo, que el automóvil es el primer depredador del patrimonio cultural y urbano del centro histórico. Se está diseñando un plan vial, de estacionamientos y 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.



*Construcción típica de vivienda popular del siglo XVIII que actualmente conserva el uso habitacional.*



La iluminación de calles, plazas y monumentos es otro instrumento de la recuperación de lo público. La luz es un importante elemento de valorización del patrimonio monumental, del cual se disfruta más de noche –tiempo de descanso y de ocio– que durante la jornada laboral. Con mayor iluminación, los ciudadanos pueden re-aprender el paseo nocturno por el centro histórico, práctica que ha sido abandonada desde hace tiempo, particularmente durante los últimos 15 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.

### La rehabilitación habitacional

Una proporción importante del parque habitacional muestra graves deficiencias en área habitable (33 por ciento son de un solo cuarto) y sobre todo en la calidad de la construcción. Se calcula que el 20 por ciento de las viviendas se encuentran en mal estado y 159 inmuebles habitados por 1.500 familias están a punto de derrumbarse. El deterioro habitacional se expresa también por la existencia de un importante universo de predios baldíos, edificios en ruinas, abandonados, sub-ocupados o con usos incompatibles con la conservación de los mismos (bodegas). Una cantidad importante de los edificios patrimoniales tienen uso habitacional, pero la progresiva incorporación de comercios, bodegas y oficinas ha des-

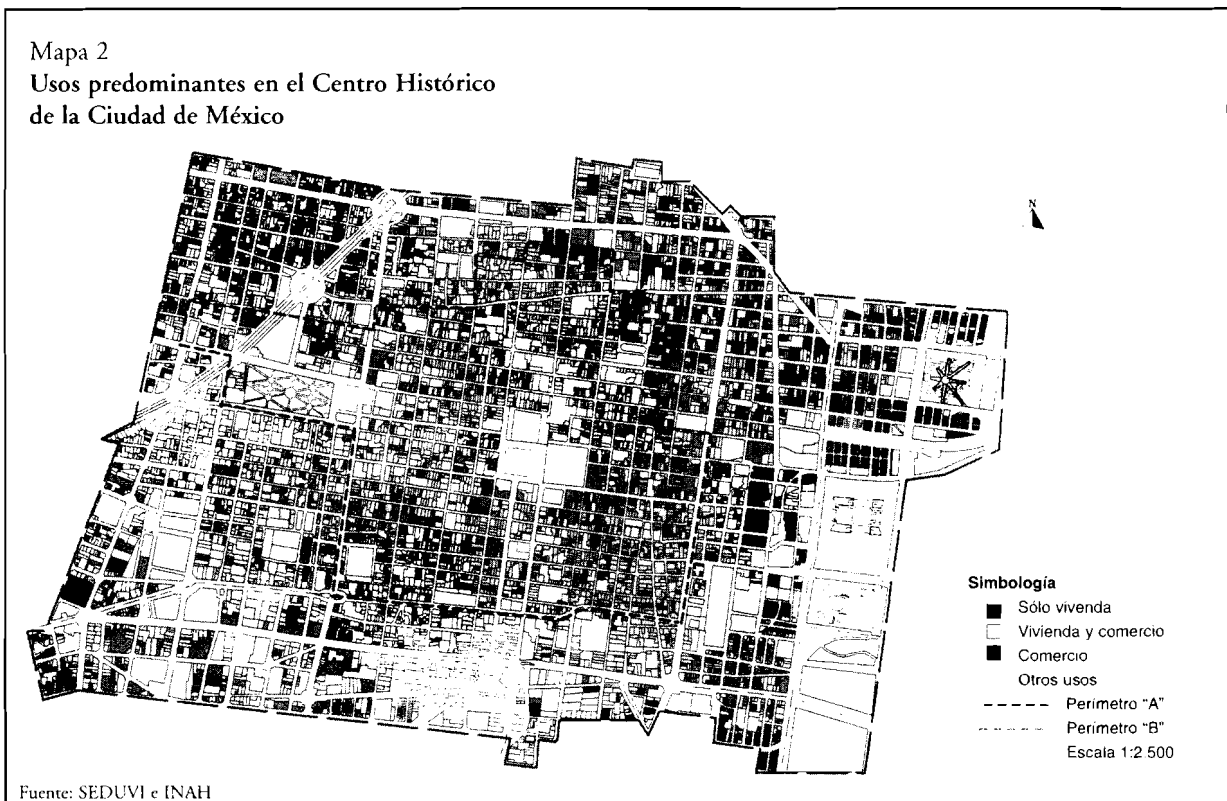
plazado a la vivienda. Sin embargo, se mantienen desocupadas una gran cantidad de plantas superiores (80 por ciento en ciertas manzanas) que podrían alojar de nuevo al uso habitacional.

Los desafíos son múltiples: a) rescatar el uso habitacional en parte del patrimonio histórico; b) diseñar ofertas de vivienda para distintos niveles socioeconómicos; c) lograr una mezcla adecuada entre vivienda y actividades económicas en los inmuebles; d) generar una nueva oferta de vivienda en renta para sectores de ingresos medios. Para las familias de bajos ingresos, se tienen que superar los dos principales obstáculos que han impedido, hasta ahora, una acción significativa de rehabilitación del parque habitacional popular: a) la brecha entre los bajos ingresos de la población y el costo de la rehabilitación y b) la inexistencia de un sistema de cré-

ditos hipotecarios apropiado a la problemática del centro histórico.

La acción habitacional del nuevo gobierno de la ciudad se inició con la rehabilitación de inmuebles que fueron adquiridos por los inquilinos, durante los últimos años, con el apoyo del Fideicomiso Casa Propia. Esta institución, creada a finales de los años 80, financió con recursos presupuestales del Gobierno del Distrito Federal la compra de los inmuebles por parte de los inquilinos, pero no contó con los recursos suficientes para financiar su rehabilitación y no encontró tampoco en el sistema bancario una fuente adecuada de recursos.

El acceso de la población mayoritaria de bajos recursos a la rehabilitación de su vivienda pasa obligatoriamente por el subsidio. El Instituto de Vi-



vienda de la ciudad ofrece créditos subsidiados pero no dispone de suficientes recursos. En diciembre pasado, se propuso a las grandes empresas nacionales y extranjeras contribuir con donativos para la creación de un Fondo de Salvamento que permita subsidiar hasta el 30 por ciento del costo de la restauración de edificios patrimoniales. Por otra parte, los proyectos de vivienda buscan sistemáticamente mezclar el uso comercial en las plantas bajas con el uso habitacional en los pisos superiores. Es un objetivo a la vez que una estrategia. Es un objetivo, pues busca repoblar las plantas altas desocupadas. Pero es también una estrategia pues permite que la renta comercial subsidie la rehabilitación de viviendas. Concretar este objetivo y esta estrategia implica una profunda adecuación de la reglamentación vigente.

La rehabilitación de la vivienda popular pasa forzosamente, en México, por el acceso a la propiedad. Sin embargo, existe una demanda no satisfecha de vivienda en arrendamiento por parte de ciertos sectores de ingresos medios a quienes se quisiera atraer a 'vivir en el centro' (matrimonios jóvenes, personas solas, etc.), para los cuales el acceso a la propiedad no representa una alternativa adecuada de alojamiento, que están dispuestos a 'soportar' ciertos inconvenientes que presenta el vivir en el centro y que, incluso, tienden a valorar el estilo de vida que la centralidad ofrece.

## Desarrollo económico

En 1994, el Censo Económico registró 39.480 unidades económicas en el centro histórico, generadoras de 183.228 empleos, el 65 por ciento en el sector del comercio. A pesar de su importancia econó-



Fernando Fruchs

*Vivienda popular del siglo XVIII, de actual uso habitacional*

mica con respecto al conjunto del Distrito Federal (el 16 por ciento del comercio se concentra ahí), la PEA del centro histórico presenta altos índices de desempleo y subempleo. El desarrollo económico y la generación de empleos para los habitantes de este sector se vuelve entonces un objetivo central del proceso de regeneración, pues una de las causas principales del deterioro es la escasez de recursos de la población residente.

El Programa propone impulsar el desarrollo del potencial turístico de la Antigua Ciudad de México. Es un planteamiento que está de moda. No se trata tanto de incrementar la oferta hotelera (existen ya 43 hoteles con 3.963 cuartos). En toda caso, se plantea la creación de una oferta hotelera hasta ahora poco presente en el centro histórico: el



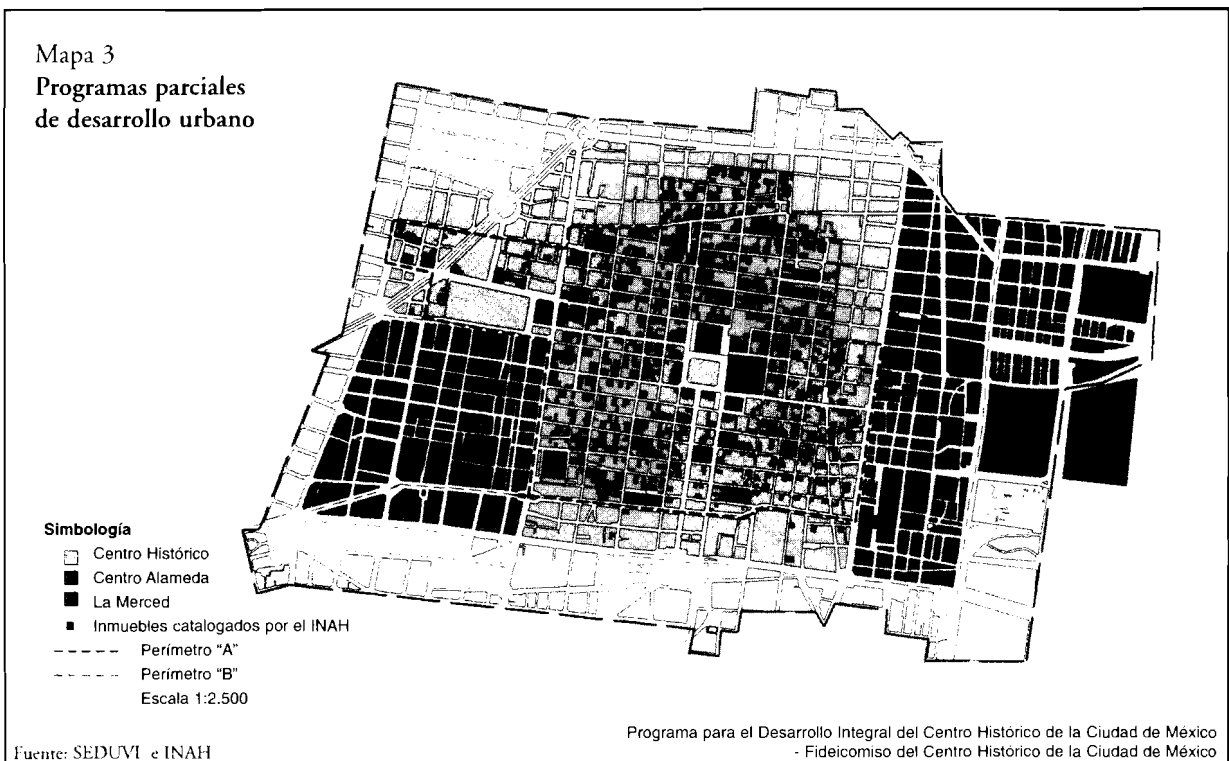
'hostal' para el turismo juvenil, particularmente el europeo<sup>3</sup>.

Sin embargo, se piensa que la industria turística no debe limitarse a la oferta de cuartos de hotel y de mesas de restaurantes. Como país, México cuenta con una rica producción de artesanías que está muy poco presente en el centro histórico. La misma actividad artesanal que sobrevive a duras penas (en sectores como el del vestido, la imprenta, el vidrio, etc.) no está orientada hacia la producción de productos para el turismo. Por ello, el Programa se propone impulsar empresas familiares o micro-empresas de baja inversión en capital pero generadoras de empleo intensivo. Se ha sugerido incluso la crea-

ción de la marca *Hecho en el Centro Histórico*. Entre otras acciones, se plantea:

- Priorizar la contratación de la población residente en las oficinas públicas localizadas en el centro histórico.
- Revitalizar las actividades universitarias, concertando la relocalización en el centro de posgrados y programas de investigación, librerías y foros académicos.
- Crear centros de capacitación, escuelas de oficios y mecanismos de apoyo a micro empresarios, particularmente en los campos de actividad relacionados con el turismo, la restauración del patrimonio arquitectónico y los programas de vivienda.

3 Se inauguraron este año dos 'hostales' con 350 camas, cerca de la Catedral y de la Plaza Mayor ('Zócalo').



- Crear una oficina de promoción turística, a nivel nacional e internacional, del centro histórico de la Ciudad de México.

## **Desarrollo social (desarrollo comunitario y atención a grupos vulnerables)**

La regeneración y desarrollo integral del centro histórico no podrá consolidarse sin que sea acompañada del fortalecimiento de su tejido social; tampoco tendrá legitimidad alguna si se hace a espaldas de los grupos vulnerables, que constituyen un porcentaje significativo de su población. El proceso que se pretende iniciar no puede significar, como ha sucedido a veces en otros tiempos y/o en otras ciudades, la expulsión de los sectores más desfavorecidos, que muchas veces han encontrado en el centro histórico la última esperanza de sobrevivir.

La regeneración del tejido social y comunitario empieza por la rehabilitación de buena parte del equipamiento destinado a cubrir las necesidades de salud, educación, cultura y recreación. Implica también crear nuevos equipamientos para la atención de grupos vulnerables, sobre la base de 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, una micro-empresa de artesanías conducida por mujeres de la tercera edad: estos son algunos de los proyectos que se pusieron en operación.

Este campo de acción hace emerger el protagonismo creciente de 'organismos no gubernamentales' y de varios organismos civiles que atienden a grupos

vulnerables como 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 está aprendiendo a construir con ellos una nueva cultura de la co-gestión entre gobierno y sociedad. Por otra parte, el gobierno de la ciudad apoya sus iniciativas con la exención de ciertos impuestos y el préstamo subsidiado de algunos inmuebles del patrimonio público.

La otra vertiente del desarrollo social se refiere a la implicación de los propios habitantes en el proceso de regeneración urbana y de desarrollo económico del centro histórico. Tal vez, el principal soporte del proceso sea que los ciudadanos sientan como suya la riqueza de un patrimonio cultural que hasta los propios habitantes del centro histórico valoran poco. La situación actual refleja la degradación del tejido económico y social de la población del sector y el progresivo abandono<sup>4</sup> del cual ha sido objeto por parte de amplios sectores de la ciudadanía. La regeneración de este espacio estratégico no podrá lograrse sin que sea de nuevo objeto de un proceso de re-apropiación colectiva, capaz de forzar la acción gubernamental y de incentivar las inversiones de los particulares.

Se entiende que es responsabilidad del gobierno de la ciudad democratizar el acceso masivo a la cultura y al patrimonio. Los distintos recorridos cultura-

<sup>4</sup> El primer tipo de abandono se dio desde finales del siglo pasado, cuando los sectores sociales más acomodados emigraron del centro hacia los nuevos fraccionamientos de la periferia.

les por el patrimonio monumental del centro histórico, la multiplicación de las actividades culturales fuera de los templos elitistas de la 'cultura', los programas culturales y recreativos en las plazas, calles y jardines, buscan fomentar la identidad colectiva a través del encuentro entre grupos sociales y del gozo recobrado de poder disfrutar juntos del espacio público.

El primer gobierno democráticamente electo del Distrito Federal<sup>5</sup> ha hecho de la participación social una de sus propuestas básicas de gobierno. El proyecto para el centro histórico se inscribe dentro de esta oferta política. El Programa ha sido y seguirá siendo sometido ampliamente a debate. Su difusión obliga a promover y consolidar distintos instrumentos de comunicación social, primero a nivel del barrio.

### **Instrumentación y 'cartera de proyectos'**

El diseño de instrumentos constituye tal vez la tarea prioritaria. Hemos padecido de planes correctamente planteados en términos de estrategias y políticas, pero escasamente dotados de instrumentos para la acción. Un camino alternativo consiste en dar más importancia al diseño de un conjunto de proyectos en el corto plazo que al diseño de un programa general. El diseño de proyectos, desde el principio del proceso, obliga a plantear la cuestión difícil de los instrumentos para la acción y a pensar el Programa, sus grandes estrategias y políticas a partir de esta cuestión fundamental. En cierto sen-

tido, la elaboración progresiva del Programa tiene que desarrollarse a partir de proyectos concretos y de su instrumentación.

Aparecen así temáticas que han estado poco presentes en nuestras prácticas de planeación urbana. Los programas de vivienda requieren de incentivos fiscales y formas jurídicas para que los propietarios aporten su predios para la realización de programas de vivienda; requieren también de ciertos mecanismos que frenen la especulación que el proceso de regeneración posiblemente alentarán. A su vez, el desarrollo de proyectos para el fomento, la capacitación y la creación de empleos en el centro histórico requiere de un conjunto de instrumentos innovadores para la capacitación de mano de obra y el financiamiento de microempresas (microcréditos, por ejemplo).

Al lado de instrumentos jurídicos y de ingeniería financiera, aparece la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que institucionalicen la participación ciudadana en la acción de gobierno, así como en el diseño, operación y seguimiento de los proyectos específicos (vivienda, alimentación, salud, empleo, cultura y recreación, seguridad pública, etc). Entre otras vías se encuentran la creación de comités de barrio, que incluyan a representantes de propietarios, inquilinos, empresarios, financiadores y autoridades locales; o la creación de fideicomisos o de asociaciones de comerciantes para el mejoramiento del paisaje urbano, bajo la conducción de las autoridades locales.

Por último, pero tal vez sea el instrumento fundamental de un proceso exitoso, se encuentra la necesidad de ir revisando el andamiaje institucional y de corregir la superposición de funciones para dotar al

<sup>5</sup> Anteriormente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal era designado por el Presidente de la República.

centro histórico de una nueva estructura de gobierno que permita una acción pública coordinada e integral. El gobierno de la ciudad se encuentra diseñando una institución, cuyas principales características serían:

- Ser específica del centro histórico y, estar constituida para ser el interlocutor único de los distintos actores sociales e institucionales vinculados con el desarrollo integral del centro histórico;
- Depender directamente de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, es decir, con la autoridad suficiente para asegurar la coordinación de la acción pública;
- Ser simplificada y 'ligera', que no haga doble empleo con la estructura administrativa actual sino que permita hacer más eficiente la acción de gobierno;
- Ser capaz de impulsar proyectos en asociación

con los distintos sectores de la sociedad civil y del mundo empresarial;

- Tener la capacidad de coordinar la obtención y aplicación de recursos financieros suficientes (del mismo GDF, del gobierno federal, y de la banca nacional e internacional).

En conclusión, se está iniciando un proceso de planeación participativa que, además de buscar la implicación de los distintos actores en la discusión de un programa abstracto y general (el cual –tenemos que reconocerlo– es difícilmente entendible y apropiable por parte de la mayoría de la población), ofrezca espacios participativos en torno al diseño de proyectos y de instrumentos para la acción compartida entre gobierno y sociedad.

Esta 'pedagogía del proyecto' podría concretar *una nueva forma de gobierno*, subtítulo del programa de gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas: *Una Ciudad para todos*.

Cuadro 1  
**Programa para el desarrollo integral  
 del centro histórico de la ciudad de México (febrero 2000)**

Estrategias	Líneas de Acción
Rescate de la Centralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de reordenamiento de la vialidad, el transporte y los estacionamientos.</li> <li>• Rehabilitación de la imagen urbana (anuncios, mobiliario urbano, alumbrado público, arborización, etc.).</li> <li>• Recuperación colectiva de plazas y jardines.</li> <li>• Rescate de conjuntos patrimoniales.</li> <li>• Ampliación y mayor difusión de la oferta cultural radicada en el Centro Histórico.</li> <li>• Desarrollo y regulación de actividades nocturnas de cultura y esparcimiento.</li> <li>• Seguridad pública con participación ciudadana.</li> </ul>
Regeneración Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación y diversificación de la oferta de vivienda.</li> <li>• Rescate del uso habitacional en edificaciones patrimoniales.</li> <li>• Intervención emergente en edificios de alto riesgo estructural para sus actuales ocupantes.</li> <li>• Rehabilitación de viviendas habitadas por hogares de bajos ingresos.</li> <li>• Construcción de vivienda nueva en lotes baldíos y edificios ruinosos.</li> <li>• Generación de una oferta de vivienda de alquiler de nivel medio.</li> </ul>
Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de nuevas actividades económicas vinculadas al turismo.</li> <li>• Aprovechamiento de inmuebles patrimoniales para la implantación de empresas artesanales, culturales y de servicios turísticos.</li> <li>• Desarrollo de micro y pequeñas empresas.</li> <li>• Ordenamiento y regulación del comercio en vía pública.</li> </ul>
Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación inter-institucional en programas de atención a grupos vulnerables.</li> <li>• Apoyo a proyectos promovidos por organismos civiles y de asistencia privada.</li> <li>• Rehabilitación del equipamiento educativo, de salud, abasto, atención social y cultural.</li> <li>• Proyectos integrales de desarrollo económico y social (capacitación y empleo, entre otros).</li> <li>• Institucionalización de la participación ciudadana.</li> </ul>