

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. 41
Martha Schteingart

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva
institucionalidad. Prácticas significativas en España 49
Joan Subirats

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:
utopía, derechos sociales y política pública. 73
Víctor Delgadillo

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá 91
Magela Cabrera Arias

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del
abastecimiento del agua a la Ciudad de México 109
Arsenio E. González Reynoso

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales
en las ciudades latinoamericanas 157
Emilio Pradilla Cobos

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014
y las Jornadas de Junio en Brasil 173
Any Brito Leal Ivo

Conflicto urbano en la Ciudad de México:
el caso de la Supervía Poniente 201
Juana Martínez Reséndiz

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México

René Coulomb*

Edna Elena Vega Rangel**

*El patrimonio no tiene sentido (otro que económico) si no
es en relación a una identidad y a las instituciones que
contribuyen a construirla y afianzarla.*

Françoise Choay¹

En las últimas décadas, la gestión de varias ciudades en América Latina y el Caribe ha puesto especial énfasis en la llamada “recuperación” de sus centros históricos mediante políticas de conservación, “planes de manejo” o normativas que regulan el uso del suelo y la edificación, acciones de rehabilitación de la infraestructura urbana y del parque habitacional, mejoramiento de espacios públicos y de la imagen urbana. A este proceso, que estuvo inicialmente en manos del Estado a nombre del valor que el patrimonio histórico significa para la memoria y la identidad colectiva, se han incorporado progresivamente distintos sectores sociales, constituyéndose así un universo de sujetos patrimoniales cada vez más diversos y no pocas veces contrapuestos.

Este proceso que Françoise Choay conceptualiza como “invención del patrimonio urbano” constituye un proceso reciente (Choay, 2007: 161 y ss). Este espacio calificado como “centro histórico” es el resultado de una “construcción

* Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y director de Ciudad y Patrimonio A.C., Ciudad de México.

** Consultora independiente, doctorante en Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

¹ Choay, 2006: 322 (la traducción del francés al español es de los autores).

jurídica”² en el marco de una política pública de conservación y protección del patrimonio histórico, inicialmente limitada a “monumentos históricos” y que se fue ampliando a “zonas” urbanas patrimoniales. La investigación urbana acompañó este proceso con análisis que suelen centrarse en la acción pública estatal en términos de legislación, de creación de instituciones, de formas de gestión o financiamiento.

Sin embargo, la producción del patrimonio histórico urbano refiere, más holísticamente, a una construcción social que involucra no solamente la acción del Estado sino también una diversidad de actores, intereses, visiones y hasta de imaginarios. En este sentido, en la medida en que un centro histórico es resultado de un proceso de producción social complejo, también histórico, parece pertinente llevar a cabo análisis que den cuenta de los sistemas de actores sociales y de los procesos políticos que determinan, regulan y conducen sus dinámicas sociales, económicas, culturales y espaciales.

Una de las relaciones sociales que se encuentran subyacentes al sistema de actores de un centro histórico es la que se refiere al valor patrimonial que le asignan. Este proceso de valoración patrimonial, o de “patrimonialización”, ha variado a lo largo del tiempo, en función de los distintos objetivos que tanto el Estado fue asignando a su exaltación como los demás actores sociales y económicos a su utilización; es decir, al ritmo del “rejuego de los distintos intereses sociales y políticos” (Florescano, 2003: 35). De hecho, en la actualidad se está dando una *redefinición de la idea de patrimonio cultural* que lo aleja de la comprensión inicial del patrimonio entendido como un conjunto de bienes que es propio de un grupo social, que lo distingue de los demás y que, en este sentido, es fuente de identidad. En efecto, las instituciones y las acciones centradas tradicionalmente en la preservación del patrimonio histórico como “bien común” se están enfrentando en la actualidad a intereses económicos y comerciales particulares, que tienen otra concepción del patrimonio cultural y que lo perciben como una oportunidad de valorizar un capital inmobiliario, comercial o financiero.

Esta transformación del concepto de patrimonio cultural, y más específicamente la de “patrimonio cultural urbano”, se inscribe dentro de los procesos de cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el capital y

² Patrice Melé. 1995. “La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 57, núm. 1, enero-marzo, pp. 183-206.

la sociedad, y entre el capital y el Estado (Florescano, 2003: 41-42). Son estos procesos que definen y redefinen la acción pública en un centro histórico mediante la emergencia de nuevos actores con intereses dominantes en torno al uso del patrimonio cultural urbano ¿Cuáles son estos sujetos patrimoniales “históricos” que “producen y reproducen los centros históricos”? (Carrión, 2010: 135). ¿Cuáles son hoy en día los “sujetos patrimoniales” que se disputan la herencia patrimonial del centro histórico? Intentaremos una exploración inicial de estas preguntas a partir de lo que nuestra propia experiencia de gestión nos permitió aprehender³ en el centro histórico de la Ciudad de México.

La ciudad histórica y sus actores

Los centros históricos se caracterizan todavía por una gran heterogeneidad de usos del suelo y de funciones urbanas y, por lo tanto, de una gran diversidad de actores, intereses y prácticas sociales. El centro histórico es ciudad. De hecho fue en algún momento de la historia urbana, la ciudad toda. En esto se distingue de las periferias cuya homogeneidad de uso, mayoritariamente el habitacional, hace que no sean ciudad sino “asentamientos”; en el mejor de los casos una ciudad en proceso de consolidación.

Pero si bien el centro, en su centralidad, se contrapone a la periferia, tampoco puede entenderse al centro sino es en relación a la ciudad en su conjunto. De ahí que los actores sociales que actúan en el escenario del centro histórico no sean solamente los que habitan (viven y trabajan en él), tampoco solamente los que lo practican como visitantes y turistas, sino también los que, por distintas razones y con distintos objetivos, expresan un proyecto para su desarrollo presente y futuro.

Patrimonio cultural y relaciones de propiedad

Un primer discriminante que incide en las prácticas de los distintos actores sociales en el centro histórico es el tipo de tenencia de los bienes inmobiliarios.

³ En nuestra calidad de funcionarios del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México entre los años 1997 y hasta 2002.

De cara al patrimonio edificado del centro histórico no es lo mismo ser o no propietario. En términos de propiedad raíz, antes de ser patrimonio de la colectividad, los bienes inmobiliarios del centro histórico se inscriben dentro de las relaciones de propiedad. En el caso de la Ciudad de México, la tercera parte de los 9 000 inmuebles contenidos en el perímetro B del centro histórico son de propiedad pública, administrada por el gobierno nacional o local. Pero al mismo tiempo, alrededor de 80% de los inmuebles catalogados como de valor patrimonial cultural son de propiedad privada.

He aquí una tensión muy poco analizada entre un bien de propiedad privada que a su vez se enuncia como teniendo un valor patrimonial para el conjunto de la sociedad, de la “nación” y hasta de “la humanidad”. No son pocos los propietarios de inmuebles “catalogados” que señalan las trabas que esto representa para el libre ejercicio de sus derechos de propiedad. En México, algunos llegaron incluso a protestar por el carácter anticonstitucional de dichas restricciones; ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972) por ser violatoria del derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

Se suele caracterizar a los propietarios inmobiliarios como el grupo que ha logrado imponer sus intereses en la zona, al beneficiarse de un negocio que sigue siendo sumamente rentable (el alquiler) y que es capaz de apropiarse de las rentas generadas por la obra pública (Perló, 1988: 70). Sin embargo, los propietarios no constituyen un grupo homogéneo y es probable que sus estrategias en relación a la valorización de un centro histórico sean muy variadas y, a veces incluso, contrapuestas.

Podemos distinguir a los pequeños propietarios que hacen uso de su propiedad para vivienda y actividades económicas de las compañías inmobiliarias como en el caso de la Sociedad Inmobiliaria “Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V.”, CENTMEX. Al 31 de diciembre de 2007, esta Compañía Inmobiliaria contaba con 51 inmuebles en el Centro Histórico de la Ciudad de México, los cuales representaban un valor neto de \$ 781 millones 122 mil

⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que este derecho consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos.

pesos, sobre una superficie predial de 29 759 metros cuadrados.⁵ El hecho de que la compañía CENTMEX sea controlada indirectamente por la familia Slim y el Grupo Carso ha sido evaluado, de forma a veces excesiva, como un control de los procesos de “rescate” del centro histórico de la Ciudad de México por parte de uno de los hombres más ricos del mundo. Es así como David Harvey pudo escribir que “Carlos Slim había remodelado las calles del centro para agrandar la mirada de los turistas” (Harvey, 2008: 37). El mito del Slim Center se deriva de la convicción, muchas veces no explicitada, según la cual es el capital (inmobiliario) que detona, conduce y se beneficia del proceso de “recuperación” del centro histórico.

La discusión en torno a si es el capital que determina los procesos de cambio en el centro histórico no es nueva.⁶ Pero si bien concurren y conviven los más variados y diversos capitales en un centro histórico (comercial, de servicios, inmobiliario o financiero), poco sabemos de ellos y muchos mitos se han tejido en torno suyo” (Perló, 1988: 72). Los escasos estudios que se han realizado sobre el mercado inmobiliario del centro histórico de la Ciudad de México (Perló, 1988 y 2002; Morales, 2010) tienden a mostrar que el mercado inmobiliario se caracteriza por una escasez de operaciones de compra venta de inmuebles (Perló, 1988: 73). Esta situación tiene que relacionarse con, por lo menos, tres realidades estructurantes del mercado: a) el hecho de que un tercio de los inmuebles no circulan en el mercado por ser de propiedad pública; b) que un porcentaje significativo aunque difícil de estimar que la propiedad se encuentra en situación de tenencia irregular (propiedades intestadas, inmuebles invadidos) y, c) que muchos dueños de inmuebles corresponden en su actuar con respeto a su propiedad a la figura del “propietario no capitalista” enunciada por Topalov.⁷

Tal vez, esa sea la situación que caracterice más a los propietarios de inmuebles en el centro histórico, por lo menos en el caso de la Ciudad de México. Como comenta Topalov son los que “oponen al capital una real oposición”. Lo que podría por lo menos en parte explicar porque el ingeniero Slim no

⁵ Estos inmuebles tienen giro comercial (27), habitacional (16), estacionamiento (5), hotel (3). Solamente 9 de ellos son considerados como monumentos históricos o artísticos (CENTMEX, 2007: 6).

⁶ Véase el capítulo “Intereses capitalistas y transformaciones de las áreas centrales”, en Coulomb y Duhau, 1988: 103- 130.

⁷ Christian Topalov. *La urbanización capitalista*, Apartado 7.3.3. “Los propietarios no capitalistas del suelo”. México: Edicol.

pudo llevar a cabo su intención de desarrollar un proyecto inmobiliario compacto en la parte sur del Centro Histórico, sino que los inmuebles adquiridos presentan una alta dispersión geográfica, aunque ciertamente ubicada fundamentalmente en la parte oeste del perímetro del Centro Histórico.

En cuanto a la propiedad pública, la investigación urbana no se ha interesado suficientemente al peso que tiene el Estado como propietario de inmuebles en el centro histórico y a la gestión del patrimonio público del suelo. Llama la atención el contraste entre las declaraciones en torno a la protección del patrimonio cultural urbano, por una parte, y por otra, la desatención, falta de mantenimiento y, a veces, hasta el abandono en que se encuentran varios inmuebles públicos. Tampoco han sido evaluados dos importantes prácticas de gestión del patrimonio público, inmuebles del gobierno de la ciudad: a) la gestión “social” mediante la desincorporación y expropiación a favor, por ejemplo, de programas de viviendas de interés social, o bien; b) la entrega en comodato, a través de la figura del Permiso Administrativo Temporal Revocable (PATR) del usufructo de decenas de inmuebles a organizaciones sociales, de instituciones sin fines de lucro, sindicales y otros. Dos formas de gestión que, en los hechos, terminaron siendo procesos de privatización del patrimonio público.

Habitar, o no, el centro histórico

El segundo gran discriminante que determina de forma importante los objetivos, estrategias, prácticas y hasta los imaginarios de los actores sociales, se refiere a *habitar* el centro histórico. Entendemos aquí por *habitar* un modo de relacionarse con determinado espacio con prácticas *cotidianas* de *apropiación* que se articulan con estrategias de *reproducción social* y con sentimientos de pertenencia a un *territorio* y de *identidad*.

La población que habita el centro histórico es muy diversa. Comprende, por una parte, la población residente en constante disminución, por lo menos hasta la última década, y por la otra, una población mal llamada “flotante” que cotidianamente trabaja (como empleadores o empleados) bien sea en unidades económicas privadas (comerciantes, prestadores de servicios), bien sea en las numerosas oficinas públicas todavía concentradas en el centro histórico. Los avances democráticos consideran que solamente la población residente tiene derecho a ser consultada en la elaboración de los programas de urbanismo. Sin embargo, la población no residente que habita cotidianamente el centro histórico

multiplica por 5, por 10 y hasta por 15 a la primera, según el grado de densidad habitacional de cada zona.

Por otra parte, el centro histórico recibe la visita de una población muy heterogénea de usuarios ocasionales, sean éstos habitantes de la ciudad o no. Estos visitantes foráneos (turistas), mexicanos o extranjeros no representan diariamente más del 5% de la “población flotante”. Sin embargo, tienden a tener un peso mucho mayor en la elaboración de las distintas propuestas e inversiones de la acción pública, como también de los inversionistas privados.

Los estudios de movilidad urbana (de “origen y destino”) si bien confirman la muy fuerte atracción que el centro histórico ejerce como espacio económico y de empleo, no siempre son analizados en función de la distinción entre la población para la cual el centro histórico es el espacio estratégico de su reproducción social, de la que lo usa para ir de compras, para la recreación o la cultura.

Por otra parte, si bien los actores económicos que usan el centro histórico son muchos y muy diversos, creo que sabemos poco de las estrategias subyacentes a la localización de las actividades económicas en ese espacio (tal vez, incluso, en cuanto a la implantación de las actividades económicas dentro del espacio urbano en general). Estas interrogantes refieren en particular a los distintos actores económicos inscritos dentro de la actividad comercial.

El centro histórico es un espacio en pugna

Las centralidades históricas se caracterizan por un alto grado de complejidad y heterogeneidad, producto de su propia historicidad, y que las hacen vivir dinámicas inmobiliarias, sociales, económicas o culturales no pocas veces divergentes. Estas dinámicas son las que generan un estado de permanente *disputa por el espacio* entre una multiplicidad de usuarios (Carrión, 2010: 135; Hanley, 2008, Duhau y Giglia, 2010). Es así como, por ejemplo, Carlos Morales, al analizar los tres distintos actores e intereses que compiten —a través de la renta inmobiliaria— por apropiarse del centro histórico de la Ciudad de México (culturales, vivendistas y comerciales), concluye que los intereses comerciales son ampliamente hegemónicos y pueden pagar una renta del suelo casi tres veces por encima del uso competidor que sería la vivienda (Morales, 2010).

La disputa no solo refiere al espacio construido sino también a los espacios abiertos. La confrontación de intereses, económicos pero también políticos,

se ha cristalizado en muchos centros históricos en torno a la actividad en las calles y plazas del mal llamado comercio “ambulante”; y al reclamo de su reubicación por parte de distintos sectores de la sociedad. Para las políticas públicas, el desalojo o reubicación de los comerciantes fuera del perímetro patrimonial suele presentarse no solo como una acción de “rescate” del disfrute de los espacios públicos, sino también como una demostración de la capacidad de gobernar. El éxito de la acción pública puede proyectar al gobernante local hacia más altas responsabilidades políticas.

Por otra parte, es de sobra conocida la (co)existencia, no pocas veces conflictiva, de una gran diversidad de instituciones con competencias nacionales o locales en relación con los centros históricos (Carrión, 2013: 32 y ss; Rodríguez, 2006a:150). En el caso mexicano, se ha podido hablar de dos familias de leyes, reglamentos y, por ende, de instituciones referidas, por una parte al desarrollo urbano y, por la otra, a la protección del patrimonio cultural urbano. (Díaz-Berrio y González, 2010). En este sentido, coincidimos con Patrice Melé en que la multiplicación de actores públicos expresa la “existencia de varias legitimidades “públicas” en relación al “interés” también “público” que, se supone, representa el centro histórico para el conjunto de la ciudadanía, pero que pone en juego los interés muy particulares de cada institución.⁸ En este camino se entiende la propuesta de Fernando Carrión cuando sugiere que la erosión de la institucionalidad pública constituye un elemento de la erosión de los centros históricos (Carrión, 2013).

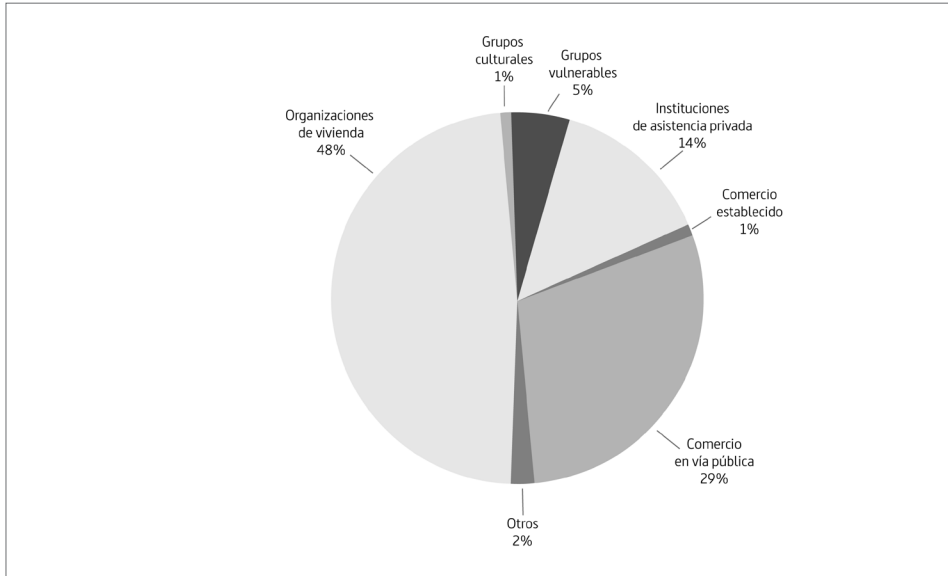
Del lado de la sociedad civil, existe una importante efervescencia organizativa. Las 200 organizaciones que pudimos censar en el año 2000 en el Fideicomiso Centro Histórico cubrían un amplio espectro que iba desde el asistencialismo empresarial hasta algunas ONG’s defensoras del derecho a la vivienda o del derecho a la ciudad e impulsoras de proyectos para el Centro Histórico, pasando por las sesenta organizaciones corporativizadas del comercio ambulantes, de atención a grupos vulnerables, así como grupos culturales (gráfica 1).

Sujetos patrimoniales y formas de gestión del centro histórico

Otra manera de analizar el juego de actores en el centro histórico consiste en referirse a la gestión y en particular, pero no solamente, al papel de la acción

⁸ Véase el apartado, “Interés general y territorialización de la sociedad”, en Patrice, Melé, 2010: 233 y ss.

Gráfica 1. Porcentaje de organizaciones sociales, civiles e Instituciones de Asistencia Privada (IAP's) en el centro histórico de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo realizado durante 1997-2000. Fideicomiso Centro Histórico. INVI, Informes de trabajo 2000-2006 (MIMEO).

pública. La gestión de los centros históricos pone en escena un conjunto de actores de lo más heterogéneo: gobiernos nacionales, autoridades locales, iniciativa privada, ONG, organizaciones vecinales, partidos políticos, organizaciones empresariales gremiales, profesionales del patrimonio, etcétera. En función de la posición dominante o subordinada de cada uno de los actores, del grado de legitimidad que les da el marco legal y reglamentario o el sistema de representación política, se dan distintos tipos de gestión que a veces coinciden en el espacio y/o en el tiempo.

Un patrimonio en disputa

La problemática urbana que viven los centros históricos no puede reducirse a una lucha entre distintos agentes económicos por apropiarse de las rentas inmobiliarias dentro un mismo territorio. En contra de lo que el vocablo utilizado

para designar este territorio parece afirmar, no es el carácter de histórico que lo define y permite entenderlo en su dinámica, sino más bien el hecho que se le asigna un valor patrimonial para el conjunto de la sociedad.⁹ Y es en las distintas formas de gestión que los centros históricos, expresan distintas formas de concebir al patrimonio cultural, o distintos “paradigmas político-culturales” (García Canclini, 1999: 19).

Un primero, que concibe al patrimonio a través de sus valores intrínsecos, como “un acervo de incuestionable prestigio histórico y simbólico” (Mantecón, 2003: 42) y que requiere de su conservación, independientemente de su uso y utilidad social, pero también del valor que le otorga en su momento la sociedad. Una visión que García Canclini tipifica como “tradicionalista, sustancialista”, Daniel Hiernaux como “patrimonialista” (Hiernaux, 2010), otros colegas como “conservacionista” (Capron y Monnet, 2003: 112), en el sentido en que se centra en la conservación y preservación del legado histórico de culturas urbanas anteriores. Para Guenola Capron y Jérôme Monnet, la política conservacionista parece ser el resultado de una alianza entre intelectuales (arquitectos, historiadores, sociólogos, cronistas, entre otros), periodistas y responsables políticos, “en nombre de la sacralización nacionalista de los testimonios del pasado” (Capron y Monnet, 2003: 112).

Esta última afirmación debe ser matizada, debido a que la actitud de los distintos grupos sociales frente al patrimonio está muy lejos de ser homogénea. No existe una sola estrategia del capital privado o del Estado con respecto al patrimonio. La acción empresarial no siempre es sinónimo de agresión al patrimonio, puesto que el aprecio por el valor simbólico puede a veces incrementar el valor mercantil de un patrimonio inmobiliario (García Canclini, 1999: 19-20). De la misma forma, los gobiernos locales y nacionales tienen también una “relación ambivalente” con el patrimonio: lo utilizan bien sea para incrementar su legitimidad de guardián del interés público, o para valorizarlo entregándolo a las leyes del mercado. La misma ambivalencia puede encontrarse en las organizaciones sociales.

Al paradigma patrimonialista-conservacionista, se contraponen lo que Daniel Hiernaux denomina una visión “posmoderna”, centrada en el presente, la fragmentación de la continuidad histórica que *conlleva una pérdida de memoria*

⁹ No se discute aquí la confusión conceptual que se genera cuando se equipara lo patrimonial y lo histórico, cuestionando así el valor patrimonial de las creaciones culturales recientes o contemporáneas de una sociedad.

y de las tradiciones históricas. Una concepción que prefiere denominar García Canclini de “mercantilista”, que ve en el patrimonio una oportunidad para valorizar económicamente el espacio construido y que reúne actores tan disímolos como agentes y promotores inmobiliarios, operadores turísticos, comerciantes, prestadores de servicios, técnicos y hombres políticos preocupados por la sustentabilidad económica del “rescate” del centro histórico (Caprón y Monnet, 2003: 120).

Para Hiernaux, es a partir de la coexistencia y confrontación de estos dos “imaginarios” y de la confrontación entre estas dos temporalidades, el presente y el legado del pasado, que pueden interpretarse las transformaciones de muchos centros históricos en ciudades latinoamericanas. En esta confrontación estarían en juego dos asuntos de importancia: por una parte, el sentido de la historia de los pueblos, y por la otra, el sentido de lo público y de lo privado, es decir de una visión de los centros históricos como patrimonio usado y disfrutado por todos, en contraposición con la valorización del patrimonio cultural urbano como estrategia de desarrollo económico y turístico.

Sin embargo, existen varias señales que indican que la confrontación tiende a resolverse en beneficio de la privatización y comercialización del proceso de revalorización. En esta perspectiva, el patrimonio cultural tiende a ser visto como una realidad objeto de intercambio mercantil y no como algo que es objeto de una apropiación. La atención se centra más sobre la conservación del objeto patrimonial y menos sobre construcción del sujeto patrimonial.

La apropiación desigual del patrimonio

Sin embargo, hablar de patrimonio es referirse necesariamente a un proceso de valoración y por lo tanto de apropiación, que suele ser fuente de identidad para un(os) determinado(s) grupo(s), familiar, étnico, social o nacional. El patrimonio cultural refiere a ese acervo de “elementos culturales —tangibles unos, intangibles los otros— que una sociedad determinada considera suyos” (Bonfil, 2003: 47). Pero poco se reconoce que todo patrimonio cultural, en su definición tanto conceptual como jurídica, es una construcción social y que, por lo tanto, es objeto de procesos diferenciales de apropiación.

La investigación urbana apunta hacia una evidencia: amplios grupos sociales no dan a la conservación del patrimonio cultural urbano la importancia, a veces la prioridad, que éste requiere porque no lo valoran suficientemente.

En este sentido, se puede afirmar que el acceso al patrimonio cultural es socialmente muy desigual y que tiene que matizarse, como lo propone Néstor García Canclini, la afirmación según la cual el patrimonio cultural es una fuente universal de identidad.¹⁰

Asimismo, fuerza es de constatar que por lo general no se cuestiona la legitimidad social de los procesos que llevaron a distinguir como patrimoniales determinados bienes, sobre todo si la fuente legitimadora se encuentra en el carácter histórico del patrimonio heredado. De ahí la poca atención que ha merecido la pregunta de saber hasta qué punto el patrimonio cultural es objeto o no de un proceso de apropiación por parte de los distintos sectores de la sociedad, y también, de sí es realmente fuente de identidad para ellos.

Pero si asumimos que no existe patrimonio alguno sin sujetos patrimoniales que lo reconozca como tal tiene que concluirse que el principal reto de la llamada “preservación” del patrimonio cultural urbano refiere a la capacidad que tiene determinada colectividad de lograr que un universo lo más amplio posible de sus miembros sienta ese patrimonio como suyo.

¿Quiénes son los sujetos patrimoniales?

Del conjunto de actores sociales que hemos identificado anteriormente como actuando en el centro histórico, ¿cuáles son realmente sujetos patrimoniales, es decir las personas o grupos que no solo “producen o reproducen los centros históricos” (Carrión, 2010: 135), sino que son también los destinatarios de las políticas tutelares y los beneficiarios del acceso al disfrute del patrimonio cultural que los centros históricos representan? La pregunta tiene como interés el de saber hasta qué punto determinada forma de gestión de un centro histórico puede plantearse como “democrática”, es decir, tiene como legitimidad la de estar bajo la participación pro-activa de un universo lo más amplio y diverso de sujetos patrimoniales.

No todos los actores sociales que actúan en el escenario del centro histórico son sujetos patrimoniales, es decir no todos son portadores de derechos y obligaciones con respecto al patrimonio, su producción social, disfrute y protec-

¹⁰ “Los bienes reunidos en la historia por cada sociedad no pertenecen realmente a todos, aunque formalmente parezcan ser de todos y estar disponibles para que todos los usen [...] diversos grupos se apropian en formas diferentes y desiguales de la herencia cultural (García Canclini, 1989: 181).

ción. El turista es un consumidor del patrimonio, no un sujeto patrimonial. Tampoco por *habitar* (residir y/o trabajar) se es un sujeto patrimonial. Se puede ser simplemente un receptor y un consumidor de acciones u omisiones por parte de sujetos patrimoniales pro-activos.

Fernando Carrión propone en este sentido distinguir entre “sujetos patrimoniales históricos” y “sujetos patrimoniales subordinados”.¹¹ Preferiríamos por nuestra parte reservar el calificativo de sujeto patrimonial a los actores colectivos e institucionales que tienen la capacidad de definir e impulsar determinados objetivos estratégicos, políticas y acciones en el centro histórico. Sujetos patrimoniales que son portadores de un proyecto (de un “deseo” dice Carrión). Sujetos patrimoniales que se confrontan en torno a proyectos diferentes y muchas veces contrapuestos.

Juridización del patrimonio y de las relaciones sociales

En cuanto que producto de una construcción jurídica, los sitios patrimoniales en general, y los centros históricos en particular están viendo como las prácticas de los actores, públicos y privados, han hecho de la relación a la normatividad un elemento clave de sus interrelaciones. Patrice Melé propone un escenario en donde la progresiva “juridización” del patrimonio ha contribuido de forma importante a dotar a los especialistas, conservadores o restauradores, un rol dominante sin que por ello hayan desplazado del todo otros tipos de legitimidades: la de los propietarios, de los poderes locales, de los comerciantes, de los habitantes y usuarios permanentes, tampoco la de los planificadores urbanos; estos últimos anclados en la legitimidad (real o supuesta) de la legislación de los Asentamientos Humanos (Melé, 2006: 384).

El carácter federal de la legislación y la existencia de instancias internacionales, como la UNESCO, a las cuales pueden recurrir las asociaciones de vecinos o de protección del patrimonio, contribuyen a reducir el carácter discrecional de las acciones de los propietarios, de los inversionistas o de los poderes públicos locales. Sin embargo, conviene subrayar que el sistema normativo mexicano no

¹¹ Véase Fernando Carrión en su trabajo: *Lugares y flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAC/ECLAC) (*El sujeto patrimonial*: páginas 36 y ss).

concede derechos objetivos a la población, sólo el monumento se constituye en sujeto del derecho de protección (Melé, 2006: 383).

Sujetos patrimoniales, centros históricos y proyecto de ciudad

En la actualidad se están confrontando tres tipos de proyectos en los centros históricos de América Latina y el Caribe:

- a. El proyecto que consiste en concebir la protección del patrimonio cultural urbano como un asunto de interés público que se fundamenta sobre el valor que los bienes patrimoniales tienen en sí mismo y como testigos de la creatividad de las sociedades del pasado, lo que les dota de un fuerte potencial generador de identidad para las distintas comunidades tanto a nivel nacional como local. Es el Estado Nación y los gobiernos locales que aseguran la tutela del patrimonio cultural de los centros históricos, garantizando su protección y conservación, entre otras acciones mediante la elaboración de planes de manejo. Dada la escasez crónica de recursos públicos, la estrategia consiste en lograr que la inversión pública, mediante exenciones fiscales y obras públicas en el mejoramiento de las infraestructuras y de los espacios abiertos, sean el detonador de la actuación de propietarios e inversionistas privados.
- b. El segundo proyecto consiste en “sustituir el acceso a la cultura o el disfrute de los bienes culturales por el aprovechamiento productivo” de los mismos (Castillo, 2007: 16-17). Un proyecto dominado por la lógica de la re-valorización mercantil del patrimonio histórico edificado, pero sobre todo por los intereses vinculados a la economía turística y del ocio. Para varios colegas, como por ejemplo Perló y Bonnafé, sería el caso de la Ciudad de México en donde las iniciativas y lineamientos tanto del ingeniero Slim como de otros inversionistas “han establecido la pauta que ha seguido el sector público y otros actores que son partícipes de los esfuerzos de rescate del centro histórico” (Perló y Bonnafé, 2007: 113); hasta el punto en que el modelo de gestión anterior cambie de sentido, y que sea la inversión privada la detonadora de la inversión pública (*id.* p. 140).
- c. Un tercer proyecto, todavía emergente, que García Canclini denomina “participacionista” (1999: 24) y que podríamos caracterizar como

ciudadanizador de la gestión patrimonial, concibe el patrimonio y su preservación en relación con las necesidades globales de la sociedad, y particularmente de las comunidades que viven y trabajan en el centro histórico. La doctrina enunciado tanto por la UNESCO como por el ICOMOS tiende a hacer de la población residente en los centros históricos los destinatarios prioritarios de las acciones de “rescate” de los centros históricos, y del uso sustentable del patrimonio una palanca para el desarrollo local.

Sin embargo, la planeación participativa aplicada a los centros históricos no está exenta de cierto sesgo excluyente, pues por una parte al dar prioridad a la población residente puede dejar de lado “otra serie de actores con gran influencia en el territorio” (Rodríguez, 2006b: 136), pero sobre todo tiende a no respetar una premisa básica en la relación patrimonio histórico-sociedad que es la universalidad del derecho de todos al disfrute del patrimonio cultural.

Nos encontramos aquí con uno de los desafíos actuales de la democratización de la gestión urbana, en donde el interés general se contrapone al interés (o a los intereses) particular(es), sean de los residentes, de la población local, de los usuarios, de los turistas, o de los consumidores. Buscar la legitimación de las políticas patrimoniales priorizando la apropiación los bienes culturales por parte de la población local lo cual puede tener un efecto reduccionista del interés patrimonial que choca frontalmente con la dimensión universal, o sea ciudadana, del mismo” (Castillo, 2007). En efecto, el centro histórico es dotado de una fuerte carga simbólica para el conjunto de la ciudad, pero además tiene también el papel de ser un espacio público, un espacio de lo público y de lo político para el conjunto de la metrópoli y, a veces, del país.

El derecho al disfrute del patrimonio cultural, el derecho al centro histórico, lo mismo que el derecho a la ciudad, no son derechos que pre-existen a la constitución de los sujetos colectivos, que hemos denominados aquí “sujetos patrimoniales”, lo cuales son los creadores a la vez que los usufructuarios del patrimonio cultural urbano. Sin sujetos patrimoniales no existe realmente el patrimonio cultural urbano, lo mismo que sin ciudadanos no puede existir la ciudad, es decir, el derecho a la ciudad. En este sentido, el derecho al centro histórico incluye el derecho que los sujetos patrimoniales tienen de diseñar y llevar a cabo un proyecto para este espacio. Lo mismo que el derecho a la ciudad pasa por el derecho de los sujetos ciudadanos en pensar y construir un proyecto de ciudad.

Bibliografía

- BONFIL Batalla, Guillermo. 2003. “Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados”, en CONACULTA *Patrimonio cultural y turismo. Cuaderno 3 Pensamiento acerca del Patrimonio Cultural. Antología de textos*. México DF: CONACULTA.
- CAPRON, Guenola y Monnet, Jérôme. 2003. “Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América Latina”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.
- CARRIÓN Mena, Fernando. 2013. “Introducción. Erosión de la institucionalidad pública como parte de la erosión del centro histórico”, en Pinheiro Fiori, Mirela (ed.), *Revivir el centro histórico. Barcelona, La Habana, Ciudad de México y Quito*. Barcelona: Editorial UOC.
- _____. 2010. *El laberinto de las centralidades históricas en América Latina. El centro histórico como objeto del deseo*. Quito: Ministerio de Cultura.
- CARRIÓN, Fernando y Posso, A. 2001. “Centro histórico: relación social, globalización y mitos”, en Posso, A. (comp.), *Políticas y gestión para la sostenibilidad del patrimonio*. Bogotá: CEJA.
- CASTILLO Ruiz, José. 2007. “El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre”, en *e-rph*, diciembre. Acceso 15 de febrero de 2014. Granada: Universidad de Granada.
- CHOAY, Françoise. 2007. *La alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- _____. 2006. *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris: Editions du Seuil.
- CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO S.A. DE C.V., CENTMEX. 2007. *Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores por el año terminado 2007*. Disponible en: www.bmv.com.mx/infoanua/infoanua_2406_20080630_1517.pdf>. Acceso 20 de febrero de 2014.
- COULOMB, René y Duhau, Emilio. 1988. *La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, IFAL.
- DÍAZ-Berrio Fernández, Salvador y González Pozo, Alberto. 2010. “Ciudades históricas en México: rehabilitación y desarrollo”, en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: OLACCHI.

- DUHAU, Emilio y Giglia, Ángela. 2010. “La ciudad central: un espacio disputado”, en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: OLACCHI.
- FLORESCANO, Enrique. 2003. “Patrimonio nacional: valores, usos, estudios, difusión”, en CONACULTA *Patrimonio cultural y turismo. Cuaderno 3 Pensamiento acerca del Patrimonio Cultural. Antología de textos*. México DF: CONACULTA.
- GARCÍA Canclini, Néstor. 1999. “Los usos sociales del Patrimonio Cultural”, en Aguilar Criado, Encarnación *Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*. España: Junta de Andalucía.
- _____. 1989. *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México DF: Grijalbo.
- HANLEY, Lisa M. 2008. “Centros históricos: espacios de rehabilitación y disputa”, en *centro-h*, núm. 1, agosto. Quito: OLACCHI.
- HARVEY, David. 2008. “El derecho a la ciudad”, en *New left review*, núm. 53. Disponible en: www.newleftreview.es/53. Acceso 08 de marzo de 2014.
- MANTECÓN, Ana Rosas. 2003. “Los usos del patrimonio cultural en el Centro Histórico”, en *Alteridades*, vol. 13, núm. 26.
- MELÉ, Patrice. 2010. “Producción de los centros y formas de acción pública”, en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: OLACCHI.
- _____. 2006. *La producción del patrimonio urbano*. México. DF: CIESAS, La Casa Chata.
- MORALES Schechinger, Carlos. 2010. “Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la Ciudad de México”, en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: OLACCHI.
- PERLÓ Cohen, Manuel. 2002. “Observatorio inmobiliario de la Ciudad de México, estudio de la Colonia Centro, 2000-2002”, en *Seminario Centro Histórico, análisis de la situación actual y perspectivas futuras*. México, DF: PUEC-UNAM.
- _____. 1988. “Notas sobre la intervención estatal y las políticas urbanas en la zona central de la ciudad de México”, en Coulomb, René y Duhau, Emilio, *La ciudad y sus actores*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- PERLÓ Cohen, Manuel y Bonnafé, Juliette. 2007. “Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de

México”, en Carrión, Fernando (ed.), *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy.

RODRÍGUEZ Alomá, Patricia. 2006a. “Modelo de gestión para el centro histórico de La Habana”, en Guerra, Charo y Pardo, María Victoria (ed.), *Manejo y gestión de centros históricos*. La Habana: Oficina del Historiador, Edición Boloña.

_____. 2006b. “Gobernar el centro histórico. Un reto para su desarrollo”, en Guerra, Charo y Pardo, María Victoria (ed.), *Manejo y gestión de centros históricos*. La Habana: Oficina del Historiador, Edición Boloña.