

## RED TEMÁTICA CONACYT: CENTROS HISTÓRICOS DE CIUDADES MEXICANAS

### Relatoría del Seminario Internacional: Ciudades y Centros Históricos

Entre los planteamientos y propuestas presentadas en el Seminario destaca que los centros históricos pueden ser espacios residenciales en un contexto en el que la ciudad pierde su vitalidad por distintas dinámicas del mercado. Se parte que un centro histórico tiene funciones en el ámbito espacial, temporal y social que definen su centralidad histórica. La centralidad proviene de la división espacial, es decir, del crecimiento de la ciudad, la especialización funcional y la noción de antigüedad. En este sentido, el centro histórico es parte de un proyecto de ciudad y es una proyección.

El crecimiento demográfico y las condiciones de habitabilidad han determinado las características de los centros históricos en problemas tales como la migración, las dinámicas residenciales, las formas de precarización espacial, la informalidad del espacio público, y la producción de vivienda nueva. Desde 1980 se presenta un acelerado despoblamiento de los centros históricos, que sus causas se encuentran en un proceso de menor migración hacia las ciudades y sus áreas centrales y en un crecimiento urbano más propenso a la expansión periférica y dispersa. Ahora con las políticas de redensificación y regreso al centro histórico se dan dinámicas de especulación, ilegalidad económica y ocupación arbitraria de la ciudad construida en el marco de nuevas políticas de vivienda, conservación del patrimonio y procesos globales. No obstante, las condiciones de habitabilidad en los centros históricos pasan por la democratización del patrimonio y el fin del fetichismo monumental porque se requiere producir viviendas con ciudad mediante formas de planificación urbana y dinámicas urbanas incluyentes.

Los centros históricos de México han perdido población residente y los usos habitacionales presentan rasgos de deterioro por lo que es indispensable el fortalecimiento de los usos habitacionales y el fomento de incentivos eficientes para generar una oferta diversificada de opciones de vivienda y así revitalizar las zonas patrimoniales. Las normativas urbanísticas en vigor no están diseñadas para promover procesos habitacionales y las políticas económicas subordinan las políticas de vivienda. Tampoco existe un reconocimiento preciso de las características de la vivienda para los centros históricos, de los grupos demandantes de vivienda ni estos grupos tienen la oportunidad de participar en su diseño e instrumentación.

En tal contexto, se planteó que es indispensable evaluar y modificar las políticas urbanas y diseñar coeficientes de densidad habitacional y normativas constructivas de acuerdo con las características especiales de cada centro histórico. Asimismo se deben identificar potenciales inmuebles habitacionales (existentes y subutilizados) y replantear políticas de desarrollo económico sustentable y de vivienda para generar sinergias hacia un desarrollo

integral. También es importante diseñar nuevos programas de vivienda que incorporen una oferta diversificada que contenga vivienda en renta, estudiantil, popular, media y alta, cooperativa y para personas adultas mayores. Se expresó también sobre la necesidad de diseñar e instrumentar incentivos para la conservación de usos habitacionales y vivienda popular, así como redefinir un modelo efectivo de Transferencia de Potencial de Desarrollo para impulsar el uso habitacional en el centro histórico, abriendo espacios efectivos de participación ciudadana para mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios.

Entre las experiencias internacionales de revitalización destaca el caso de Ciutat Vella en Barcelona. Las políticas de vivienda que se orientaron hacia revitalización de este espacio urbano (1985-2016) respondieron a la pérdida de centralidad, afectaciones urbanísticas, estructura urbana inadecuada y distintos problemas sociales. Con el tiempo fueron planteados diversos planes de actuación e instrumentos de gestión que buscaban generar condiciones de inversión y gestión, implicación ciudadana, corresponsabilidad institucional, así como control y seguimiento de las actuaciones acordadas. Las acciones se concentraron en la gestión de suelo, obras de urbanización, vivienda protegida para el realojo de familias afectadas por la transformación urbana, promoción económica y dinámicas de actuación inmobiliaria. Hoy por hoy entre los nuevos retos que se presentan por la transformación urbana en Ciutat Vella es salvar la mixticidad (poblacional, económica, en usos de suelo y paisaje urbano) en el sentido de que no crezca de manera desmesurada sólo un rubro económico o tipo habitacional en el territorio y mantener la funcionalidad del espacio con procesos de constante mantenimiento y renovación.

Desde el planteamiento de estrategias e instrumentos para un proyecto socialmente incluyente en la regeneración habitacional del Centro Histórico de la Ciudad de México se expresó la importancia de preguntarse sobre la posibilidad de emprender un proceso de regeneración urbana de las áreas centrales de una ciudad, sin generar procesos excluyentes en un contexto de "gentrificación generalizada" como estrategia global de los actores económicos. Se parte de la idea que se puede presentar un proceso de regeneración urbana no excluyente y nuevas formas de "hacer ciudad" frente a un desarrollo en el que predomina la renta del suelo y la revalorización de las áreas centrales para generar un cambio social sin detrimento de las población residente de bajos recursos. Al respecto, se planteó que tales dinámicas son inaceptables social y políticamente dado que existen significativas experiencias y prácticas de regeneración residencial orientadas hacia ciudades menos segregadas, más plurales y solidarias. La dimensión metropolitana de los centros históricos se abordó por su impacto en las condiciones de la movilidad y el traslape funcional en las dinámicas de aglomeración de diferentes actividades. Al respecto se argumentó que cada espacio central tiene sus propias características y que debemos preguntarnos cómo aproximarse a la espacialidad de los diversos centros históricos en el marco de específicas condiciones económicas,

estructuras urbanas, formas de movilidad y aspectos ambientales. Es sabido que diariamente se presentan desplazamientos metropolitanos hacia los centros históricos en tanto que son espacios atravesados por diversos modos de transporte público y son áreas valorizadas de la ciudad por la concentración de servicios y las diferentes actividades político-administrativas. Desde este contexto se puntualizó sobre la necesidad de contemplar la dimensión ambiental por factores relacionados con la concentración de fuentes de emisión de contaminantes y la mayor densidad poblacional y de construcciones. En la ciudad de León se presenta un aumento de 2°C en los últimos años y en la ciudad de Zacatecas se registra un aumento no uniforme de la temperatura.

En el debate se reflejaron las lógicas de mercado y las lógicas alternativas de desarrollo urbano y la necesidad de un equilibrio en los servicios urbanos como el transporte público para generar mayores condiciones de igualdad espacial, redistribución de beneficios y solidaridad entre los distintos sectores socioeconómicos de las ciudades. En temas relacionados con la vivienda popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México se manifestó la necesidad de considerar procesos socioculturales de urbanización como formas de valoración cultural de la vivienda popular, que se aprecia en la composición barrial cuyo carácter y sentido se comprende por las formas y prácticas precisamente “socioculturales” que propician los grupos sociales en los barrios y lugares específicos. Esta situación histórica de residencia popular se combina con procesos y prácticas de la centralidad y se configuran una infinidad de “manchas culturales” que permiten valorar la importancia de los barrios como parte del capital cultural del espacio urbano. Para ello se plantearon dinámicas de instrumentación y gestión vinculadas con procesos democráticos de participación ciudadana y un enfoque de proyecto urbano.

Entre las presentaciones se destacó sobre los conflictos por el espacio público ante el establecimiento del comercio callejero, como por ejemplo en Centros Históricos de la Ciudad de México o en las ciudades de Morelia y Mérida, frente a un contexto de precariedad laboral y fuertes presiones institucionales por prohibir el comercio informal. Todo ello hizo que los vendedores se organizaran para luchar y dialogar con las autoridades y defender sus únicas fuentes de ingreso. Las autoridades finalmente aceptaron reconocer a las organizaciones de comerciantes para generar acuerdos. Pero la relación clientelar se afianzó entre las autoridades y los vendedores desde un contexto político de partido hegemónico y régimen autoritario. En la década de los noventa y entrado el nuevo milenio, la problemática de los vendedores en las calles incrementó y los gobiernos en turno se vieron en la necesidad de negociar nuevamente y crear tácticas de reestructuración de las organizaciones. Sin duda, una vez retirado el comercio informal en las calles, la disputa por el espacio público sigue presente con la conformación de intereses privados y empresariales, que toman ventaja en la promoción de los espacios urbanos en aras de crear ciudades más “competitivas”.

El turismo en los centros históricos del país y del mundo es una realidad y forma parte de una actividad económica en la que se mezclan fuertes intereses del sector público y privado. Pero cada vez más se sumarán otras personas como turistas y se deberán encontrar soluciones a los problemas que pudieran presentarse por esta actividad. Por ello a la hora de planificar el desarrollo de los centros históricos, de construir y renovar edificios, de renovar plazas y parques o de buscar mecanismos del redensificación, es indispensable incluir la dinámica turística en los procesos de planeación urbana. El turismo puede traer efectos positivos en la dinámica económica de los centros históricos y el entorno urbano pero también puede acarrear problemáticas como la masificación turística, la creación de ciudades “fachada”, la tematización artificial de ciudades, el ruido excesivo y todo tipo de molestias permanentes o focalizadas alrededor de festividades o eventos especiales.

Las “plataformas” como Airbnb o Homeaway incursionan con fuerza al mercado turístico mediante casas o departamentos rehabilitados para rentar, pero lo pernicioso es que no pagan impuestos y forman parte del sector informal de la economía. Además, se planteó que estas redes pueden generar grandes distorsiones en el mercado, propiciar el abandono de las zonas turísticas por parte de sus habitantes o encarecer artificialmente bienes y servicios en los destinos turísticos. El turismo se dirigirá cada vez más hacia los centros históricos pero varias ciudades han demostrado la posibilidad de regular los efectos perniciosos del turismo y volver a convertir esta actividad en una generadora de empleo y bienestar. Los habitantes de los centros históricos deben encontrar en el turismo una actividad propia, gratificante y generadora de cultura. Al respecto, se señaló que la actividad turística se debe controlar y convertir en parte de una solución para estimular la economía o generar fuentes de empleo digno. Los centros históricos pueden ser susceptibles de atraer turistas en casas y propiedades privadas y ser objeto de remodelaciones.

En el caso del Centro Histórico de Guanajuato se habló de un proceso de patrimonio “turistificado” que obedece a la modificación del uso del suelo de vivienda por una dinámica de concentración económica de servicios y comercio. Tan pronto un inmueble patrimonial enfrenta una adaptación o remodelación para un hotel de lujo, otros inmuebles experimentan parecidos cambios dirigidos al consumo turístico y privatización del espacio público, al punto que tal proceso de turistificación del patrimonio ejerce una fuerte presión en la heterogeneidad de los usos del suelo, especialmente habitacional, modificando el orden socio-espacial de las zonas patrimoniales. En el Centro Histórico de Campeche se estableció que las intervenciones se limitan al mejoramiento de la imagen urbana con la intervención de fachadas en edificios patrimoniales y, a veces tales fachadas, es el único elemento que subsiste de la edificación original o en otras ocasiones se contribuye al rescate de los predios, pero una vez más el cambio de uso del suelo

termina por influir en la generación de otros usos en el entorno y la reducción de los usos habitacionales.

En el encuentro académico también se dialogó sobre la planeación participativa en Centros Históricos que consiste en la inclusión de la ciudadanía en procesos de planeación, a partir de la incorporación de sus intereses colectivos o comunitarios. En este sentido, la planeación participativa se traduce en un instrumento que favorece la deliberación pública, la interacción social y el respeto por la pluralidad de opiniones o posturas ideológicas. En este sentido, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) asumió el reto de desarrollar una metodología de planeación participativa para Centros Históricos que consistió en un arduo proceso de levantamiento de información sobre los predios que los integran para la elaboración de diagnósticos, estrategias y el proyecto de plan o programa. En las experiencias de planeación participativa en los Centros Históricos como Campeche, Guanajuato y Zacatecas se pudo constatar las inquietudes ciudadanas ante los procesos de transformación de usos del suelo –de habitacional a servicios (turismo) y comercio-, un elevado número de terrenos baldíos y diversos edificios con espacios en altura (niveles) y construcciones abandonadas. Ante este panorama se enfatizó que tales terrenos baldíos o construcciones abandonadas son aptas para una política de vivienda nueva o una producción social de vivienda, así como para una política de clarificación del status jurídico con vistas a un programa de mejoramiento de vivienda.

En temas como la violencia urbana se subrayó que es resultado de relaciones sociales en las que están implicados medios no pacíficos de resolución, es decir, es una construcción social en un lugar y un momento específico en un contexto de conflicto. El espacio urbano no sólo es el escenario de prácticas sociales sino que también las determina. La violencia está en todas partes, es omnipresente y no puede ser confinada a unos márgenes aprehensibles. La violencia también se encuentra al interior del cuerpo social y debe entenderse como un problema relacional en el que está implicado el colectivo social en su conjunto. La violencia cuando es fundacional es estructural y puede expresarse mediante el racismo, el clasismo, el machismo y las múltiples formas de intolerancia. La función residencial del espacio urbano es clave en temas de seguridad, cualquiera que sea la especialización de la zona urbana, porque se revela como una función capaz de detener los continuos procesos de exclusión y garantizar la seguridad de los espacios públicos para la construcción de ciudadanía. Por ello es importante que las personas que transitan en las calles y plazas lo hagan en virtud de un colectivo social o establezcan lazos comunitarios de vecindad frente a una creciente polarización social por las múltiples manifestaciones de la violencia –explícitas o solapadas, externas o internas, delictuales o no delictuales, excluidas e integradas- que cohabitan en un mundo injusto e inseguro.

Se consideró que los centros históricos han sido importantes en las diversas etapas de evolución de las ciudades porque fueron sedes políticas y administrativas y el asiento del poder económico, social y cultural, y el espacio donde casi todos sus habitantes se encontraban. Pero a medida que la ciudad creció, el antiguo centro empezó a perder sus funciones originales y su vitalidad. En la actualidad, se identifica un renovado interés por la protección de estos espacios y una creciente presencia de la intervención privada, a veces con buenos resultados siempre y cuando se complementen con acciones públicas y el área se sea un lugar atractivo con residentes. En este sentido, los desafíos en los centros históricos se plantearon en términos de cómo sostener la actividad residencial, cómo propiciar la integración o la convivencia entre los residentes y las diversas actividades o cómo crear estímulos para el sector privado como parte de las estrategias a seguir en la sostenibilidad de los espacios centrales.

Se explicó que tales cuestionamientos son pertinentes cuando existe un patrimonio edificado heterogéneo con restricciones legales y obligaciones para los propietarios pero los inmuebles públicos suelen ser objeto de protección y mantenimiento regular, mientras que los inmuebles de propiedad privada experimentan todo tipo de adaptaciones o cambios constantes ante las necesidades de los habitantes o usuarios en la búsqueda de mayores rendimientos económicos. El caso del centro histórico de Morelia las intervenciones a edificios públicos relevantes, que se relacionan con una gestión orientada al aprovechamiento turístico, son capaces de incidir en la conservación de los edificios circundantes; no obstante, los beneficios no alcanzan a llegar a la población residente o al patrimonio edificado más modesto. De tal modo que la conservación de las edificaciones patrimoniales de propiedad privada, más allá de su clasificación como monumentos históricos, está más ligada a la capacidad de contener potenciales usos distintos a los originales.

En las referencias sobre el Casco Histórico de Buenos Aires se estableció que si bien cuenta con potencial de un alto valor patrimonial, sentido de pertenencia, mixtura poblacional y de actividades, un importante capital invertido, buena accesibilidad y gran atractivo turístico, también enfrenta problemas como la fuerte presión del Área Central y del turismo, escaso mantenimiento edilicio, deterioro y sobreuso del espacio público, pérdida de vitalidad y poca dinámica económica en algunos sectores, insuficiente equipamiento deportivo, comunitario y falta de espacios verdes de uso local. Actualmente, sin tener una instancia institucional con atribuciones para ejecutar el presupuesto sobre esta área, se opera bajo grandes limitaciones en el cuidado y la atención del Casco Histórico. Ante este panorama se señaló que se cuenta con un Plan de Manejo del Casco Histórico para afianzar la residencialidad y mejorar la calidad de vida mediante acciones estratégicas que se dirigen a incrementar estímulos para la retención de residentes y atracción de nuevos habitantes, gestionar créditos blandos para privados (individuales y consorcios), y poner en marcha algunos proyectos de gran impacto para

revertir áreas deprimidas (Proyecto ex PADELAI), mejorar el equipamiento urbano y ordenar el uso del espacio público en áreas de conflicto para mejorar convivencia de uso residencial y turístico. Al respecto, se enfatizó que se requieren acciones y proyectos sostenidos en el tiempo, que contemplen la complejidad y multiplicidad de los actores y aspectos que caracterizan al Casco Histórico en el sentido de ser inclusivo, sostenible y vital.

Se destacó cómo Valparaíso, la única ciudad chilena inscrita en 2003 en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, aún no cuenta con un Plan de Desarrollo Comunal como herramienta de planificación y gestión territorial. El actual Plan Regulador (normativa sobre los usos de suelo), elaborado en 1984 y con múltiples modificaciones en un periodo de más de tres décadas, funge como normatividad pero sin un diagnóstico, análisis y planeación actualizados. Tampoco se cuenta con un Plan Director de Gestión Patrimonial (Plan de Manejo), a más de 13 años de su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial. De esta manera, se planteó que se trata de una ciudad a la deriva, sin mecanismos mínimos de planificación, monitoreo y participación ciudadana. Además, sólo se observa una importante transformación de los usos de suelo, de habitacional a comercial, por lo que todos estos cambios así como la falta de una mínima planificación han generado importantes movilizaciones sociales desde hace más de 10 años.

Los Centros Históricos de Campeche y Mérida también son espacios que se ido modificando con el tiempo y poco a poco inclinando por actividades comerciales y de servicios para el turismo. No obstante, se afirmó que en Mérida existe una activa movilización ciudadana por lograr un desarrollo integral del espacio central y el rescate de un espacio identificado como La Plancha, que perteneció a una antigua estación ferroviaria, para integrarse como un proyecto incluyente con áreas verdes y espacios culturales, educativos y recreativos. En el caso de Campeche se promovieron políticas y programas con el argumento de contribuir a la sustentabilidad ambiental y al desarrollo económico, urbano y social de manera ordenada para generar empleo y mejorar condiciones de vida de la población, así como fortalecer su competitividad regional. Sin embargo, en el proceso de rehabilitación del espacio central se terminó por beneficiar a un sector privado con determinados efectos territoriales y que afectaron la funcionalidad residencial de la zona. Al respecto se insistió que las estrategias para la continuidad de la vivienda deben fortalecer los procesos de mejoramiento, restauración o remodelación de la vivienda existente; propiciar que exista población de todas las edades; proveer servicios e infraestructura; crear estancias temporales para visitantes; crear reglamentaciones que prohíban el cambio de uso de suelo y promover el adecuado turismo cultural; hacer encuestas constantes para conocer las demandas de la población y dotar de actividades culturales que mantengan al centro histórico vivo.

En suma se señaló que los centros históricos mexicanos se enfrentan a diversos problemas y dinámicas como el comercio informal en vía pública, las acciones limitadas de conservación, la vivienda precaria, el transporte inadecuado, la infraestructura deteriorada y la ineficiencia de los servicios urbanos que contribuyen al deterioro y abandono de los espacios centrales. Los esfuerzos de recuperación tienden a concentrarse en mejorar apariencia física e impulsar dinámicas turísticas, y a desplazar a residentes. Ante este panorama, más allá de atenderse a los centros históricos para el turismo se requiere una planeación integral y multidisciplinaria en los procesos de ordenación y gestión con la coordinación de gobiernos locales y federales, y una permanente comunicación e interrelación con la ciudadanía. En otros temas relacionados con la ciudadanía se establece la necesidad de crear un observatorio permanente ciudadano para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades del programa parcial de desarrollo, crear indicadores de gestión, implementar metodologías de planeación participativa y estratégica, así como crear mecanismos para la participación en la toma de decisiones, el control y el financiamiento.

Las universidades deben tener una mayor participación en la generación de metodologías, propuestas y planes que orientes las acciones para responder a las necesidades de los diversos actores involucrados en el territorio de los centros históricos. También se planteó la necesidad de crear un organismo autónomo de gestión para el centro histórico que trascienda la temporalidad de las administraciones locales y se ocupe de definir y diseñar acciones orientadas al desarrollo de los centros históricos y coordine las instancias normativas y ejecutoras con injerencia en el área de estudio. Pero también es muy importante establecer una instancia que permita la coordinación entre las dependencias de los diferentes niveles de gobierno y que participen en la regulación de los centros históricos, así como evaluar la necesidad de una ley general de centros históricos, que consolide la coordinación interinstitucional que cuente con los mecanismos operativos y financieros para su adecuada ejecución.

El desafío mayor es tener centros históricos poblados que no desplacen a población pero es importante atraer a nuevos residentes de distintos niveles socioeconómicos que le brinden heterogeneidad, vitalidad y aportes nuevos de capitales sociales, económicos y culturales como antaño. Por ello es importante atraer población de diferentes estratos socioeconómicos, fomentar usos mixtos y compatibles, dotar de equipamiento e infraestructura adecuada, generar programas eficaces de movilidad y de vivienda integral (popular y de interés social). En este sentido se recalcó que es indispensable equilibrar el patrón de usos del suelo en el sentido de no disminuir los usos habitacionales, resguardar el comercio local y cotidiano y promover programas de mejoramiento y restauración de viviendas, así como integrar un instrumento de asistencia técnica para la rehabilitación de inmuebles con fines residenciales.

