

POLÍTICAS URBANAS DE INTERVENCIÓN EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO BAJO EL MODELO DE ESTADO NEOLIBERAL, 1989-2010

Ing. Arq. Jorge Alberto Gómez González¹

Dr. en C. S. José Juan Méndez Ramírez²

RESUMEN

La transición de un modelo de Estado a otro ha significado para la política urbana la modificación de sus formas de ocupar e intervenir los núcleos históricos en temas relacionados con la vivienda, la rehabilitación del patrimonio y el espacio público, lo cual ha motivado la construcción de nuevos valores para interpretar la significación cultural del lugar. La cuestión que se plantea desarrollar en este trabajo tiene como marco a los planes y programas de la política urbana neoliberal para determinar: cómo la lógica de actuación del Estado ha contribuido al proceso de revalorización y transformación espacial del Centro Histórico de la Ciudad de México, durante el periodo de 1989-2010. Las conclusiones obtenidas expresan la visión elitista con que la política urbana neoliberal ha reformado ciertas áreas del centro histórico en favor del desarrollo económico e inmobiliario, pero ajena a las demandas de infraestructura y seguridad de los barrios populares. Dicha disparidad ha sido causa de conflictos que han alimentado la percepción de un centro histórico fragmentado por la inequidad de resultados de una política urbana que no ha comprendido que la valorización de un territorio pasa por la construcción de una visión unitaria que dicte una intervención equilibrada sobre el patrimonio, sus funciones sociales, prácticas culturales y rescate de su tradición.

Palabras o conceptos clave: Política urbana, Centro histórico, Estado Neoliberal

¹ Ingeniero Arquitecto, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma de Estado de México, correo electrónico: jgomezgl@live.com.mx

² Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma de Estado de México, correo electrónico: cidfino@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Ante los procesos dinámicos de expansión territorial que han desbordado las fronteras nacionales para constituir nuevos patrones de urbanización a escala regional, se encuentra presente la tendencia de revalorizar aquellos centros urbanos que cuenten con la mayor dotación de equipamiento, servicios, valor simbólico y/o infraestructura, con el objetivo de readecuar sus actividades a las nuevas condiciones territoriales que imponen, tanto el proceso de globalización y la mercantilización del desarrollo urbano. Ambas condicionantes, según Carrión (2010: 13), han señalado el regreso de los procesos de urbanización a las zonas centrales —existentes antes de la etapa de crecimiento periférico de las ciudades y de la formación de áreas metropolitanas—; para reafirmar su jerarquía en la estructura policéntrica intraurbana actual.

En dicho proceso se ha puesto especial atención al análisis de la realidad que guardan las centralidades fundacionales³ —mejor conocidas como centros históricos— y sus etapas de intervención que han permitido darle continuidad como sitio de una gran dinámica espacial, promovida por los intereses de actores sociales, privados y públicos, que reconocen en la conservación del patrimonio urbano-arquitectónico, el desarrollo de un “activo inmobiliario” con potencial para acoger actividades económicas y residenciales capaces de maximizar sus ganancias. La trascendencia cultural y económica que los centros históricos han desarrollado durante los últimos cincuenta años, ha obligado al sector público a tener un mayor conocimiento de los esquemas de interpretación y actuación sobre el espacio antiguo.

³ Carrión (2010: 158) define a la “*centralidad fundacional*” como aquella que tiene una “alta historicidad concentrada, que en muchos de los casos corresponde al momento fundacional de la ciudad y que con el paso del tiempo ha sido capaz de mantener ciertas funciones centrales”.

En este sentido, la responsabilidad que ha tomado el Estado se ha caracterizado por el diseño e instrumentación de políticas de carácter urbano⁴, enfocadas a 1) la protección del patrimonio; 2) la organización del espacio público; y 3) la definición de las funciones “legítimas y no legítimas del centro de las ciudades” (Melé, 2006: 17). El análisis de la política urbana descifra el sentido —ideología y efectos de las acciones emprendidas— de las decisiones asumidas por el gobierno, para identificar la prioridad, tema o problema a resolver así como las omisiones intencionales en las que el Estado considera no asumir compromiso alguno ante una demanda en un momento o coyuntura determinada. En el contexto nacional, Melé (2006) ha comprobado que, en las últimas dos décadas, los centros históricos de varias ciudades mexicanas han presentado profundas transformaciones, producto de una política estatal que, si bien no ha resuelto los problemas de deterioro, tráfico, comercio ambulante e inseguridad, al menos ha construido una nueva representación colectiva de estos espacios como lugares de identidad.

El interés por abordar el carácter de la intervención pública sobre las centralidades fundacionales mexicanas, nos remite a un referente como es el Centro Histórico de la Ciudad de México, en el cual, los alcances de intervención de la política urbana durante el siglo XX presentó diversas modificaciones en la intencionalidad de las acciones de gobierno para combatir su deterioro físico y funcional; debido al proceso de reestructuración de funciones del que fue objeto el Estado Mexicano, como respuesta a los cambios de modelo económico suscitados a nivel internacional que concluyeron, primero, en la creación del Estado Benefactor, y posteriormente en el surgimiento del Estado Neoliberal. Para la política urbana la transición de un modelo de Estado a otro ha representado cambios en las formas de ocupar e intervenir el conjunto histórico, destacando la diferenciación en su dinámica de transformación, la variación en cuanto al uso del espacio público y los cambios de significado producto de su intervención.

⁴ Cabe señalar, que en dicho proceso la política urbana ha desempeñado un rol protagónico para atribuirle valor jurídico al núcleo histórico, delimitar su organización espacial y difundir la visión territorial del Estado para relacionar a la sociedad con el espacio.

En el caso particular de la política urbana neoliberal aplicada al Centro Histórico de la Ciudad de México ha tenido un desarrollo que se ha caracterizado por la presencia de una nueva dinámica de servicios, la inclusión del sector privado en la toma de decisiones sobre la gestión del espacio antiguo y la mercantilización de la cultura vinculada al patrimonio como bien de consumo. Los cambios descritos son parte de un proceso de revalorización que trató de legitimar un nuevo orden urbano para de las áreas centrales; sin embargo, los resultados obtenidos no han sido lo suficientemente claros para describir: a) la producción del núcleo histórico como territorio; ni b) la concepción ideológica que sustenta la organización de dicho espacio; por lo tanto, el presente trabajo busca enfocarse en la caracterización de los efectos derivados de la política urbana para determinar cómo la lógica de actuación del Estado Neoliberal contribuyó al proceso de transformación espacial del Centro Histórico de la Ciudad de México, durante el periodo de 1989-2010.⁵

En lo que se refiere al contenido del trabajo, éste se encuentra integrado por cuatro partes: 1) Antecedentes —en el que se describe la intervención de la política urbana en el Centro Histórico de la Ciudad de México, previo al surgimiento del Estado Neoliberal—; 2) De la política pública a la política urbana de los centros históricos —sección en la que se aborda el concepto de política urbana junto al carácter de sus visiones de intervención—; 3) Intervención de la política urbana neoliberal en el área de estudio,—en la que se define el proceso de instrumentación, sus efectos en la transformación física del núcleo histórico y la participación de nuevos actores en el proceso de gestión—; y 4) Conclusiones —sección en la que se reflexiona sobre los nuevos retos que debe afrontar la política urbana neoliberal para emprender un desarrollo integral del área intervenida—.

⁵ La delimitación del análisis de la política urbana se sujetará a las intervenciones sobre el espacio público e imagen urbana.

La parte metodológica estuvo sustentada en el método deductivo y se dividió en dos fases: la primera en investigación documental, cuyo propósito fue la recopilación de material de estudio y publicaciones periódicas para su revisión a través de técnicas como análisis crítico y resumen analítico con el fin de obtener datos que señalaran el sentido y perfil de los cambios territoriales derivados de la intervención de la política urbana neoliberal en la zona de estudio; y la segunda en investigación de campo, la cual fue aplicada bajo la técnica de observación a través de recorridos sobre las calles peatonales Madero, Gante, Regina y Filomeno Mata del centro histórico con el objetivo de registrar la expresión de nuevas prácticas culturales propias de la resignificación derivada de la transformación territorial del sitio. La importancia del desarrollo de este proyecto se basa en la reivindicación de la política urbana como uno de los instrumentos centrales para la interpretación de los cambios que han redefinido el significado y la dinámica espacial de cualquier territorio intervenido bajo la acción pública.

El conocimiento de la intencionalidad de la política urbana se vuelve clave para determinar el sentido —ideología y efectos de las acciones emprendidas— de las transformaciones a las que ha estado sujeto el Centro Histórico de la Ciudad de México, cuyos resultados podrán dar cuenta cómo este ha evolucionado en situaciones o coyunturas específicas y tratar de definir la condición en la que se encuentra la relación entre una sociedad y su espacio, en un momento histórico particular.

ANTECEDENTES

En este punto se pretende caracterizar el proceso de intervención —derivado de la acción pública— del Centro Histórico de la Ciudad de México, previo al surgimiento del Estado Neoliberal. Bajo esta lógica, fue a partir de la década de 1930 cuando el Estado mexicano adopta uno de los proyectos de gran impacto que serviría para combatir la desigualdad y

disparidades presentes al interior de la sociedad, nos referimos al Estado Benefactor.⁶ En cuanto al funcionamiento y organización del territorio, el Estado Benefactor se caracterizó por ejercer una fuerte tendencia centralizadora del poder para regular la localización, usos de suelo y reestructuración económica de los asentamientos humanos, bajo los principios de la planeación urbana sujeta a una visión de “racionalidad y justicia social” (Azuela, 2010: 589).

En lo que respecta a la intervención de la política urbana del Estado Benefactor en el Centro Histórico de la Ciudad de México, su desarrollo se caracterizó por el impulso de planes y programas enfocados en la conservación y restauración del patrimonio urbano-arquitectónico. Lo anterior se justificó por las condiciones de degradación física y decadencia económica que presentaba el área a raíz del crecimiento periférico de la Ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX. Este fenómeno impulsó la desconcentración de las principales actividades productivas del núcleo histórico, la pérdida de población y el desvanecimiento de la vida social sobre el espacio público; hechos que por sí mismos detonarían el estado aislamiento, deterioro y conversión del patrimonio en conjuntos habilitados como vivienda para los sectores populares, quienes, se apropiaron de los espacios disponibles que los sectores de altos ingresos desocuparon para mudarse hacia los nuevos fraccionamientos y áreas habitacionales ubicadas en la periferia.⁷

El deterioro del núcleo histórico también fue motivado por la proliferación del comercio popular, cuyas prácticas modificaron una gran cantidad de fachadas y edificios patrimoniales, al utilizar la planta baja de las edificaciones para abrir enormes ventanales con el fin de ubicar sus

⁶ Con la adopción del modelo de Estado Benefactor en 1934 (Tello, 2007), se promovió un fuerte nacionalismo centrado en la industrialización del país como objetivo prioritario; aunado a una alta inversión del sector público en la construcción de equipamiento e infraestructura como principal motor de desarrollo, y estrategia para la atención de las necesidades básicas de la población.

⁷ Durante esta etapa la operación de actividades en el Centro Histórico de la Ciudad de México se ajustaría únicamente por la mañana y la tarde, para extinguirse por las noches; situación que detonaría la subutilización del equipamiento, infraestructura y servicios urbanos que, en términos económicos, implicaba el encarecimiento del mantenimiento de la ciudad.

establecimientos. Un buen número de edificios serían destruidos y, en otros casos, adaptados en su planta alta para ser utilizados como bodegas, lo cual traería implicaciones de tipo estructural ante la disminución de la resistencia del inmueble por la sobrecarga de la acumulación de mercancías. Ante este panorama y luego de un proceso precedido por intervenciones públicas fallidas —centradas únicamente en la protección de monumento, y no en el control de los problemas urbanos concentrados en el núcleo histórico—, en 1960 el Estado mexicano comenzó a implementar un conjunto de políticas para tratar de erradicar la disfuncionalidad que presentaba el centro histórico y poner en marcha programas de protección y recuperación del patrimonio urbano para rescatar su valor cultural.

Para Delgadillo (2014), las principales acciones que caracterizaron a dichas políticas fueron:

- A. “La promulgación de leyes de protección del patrimonio histórico, basado en la identificación y conservación de sus monumentos.
- B. La elaboración de catálogos e inventarios de bienes patrimoniales.
- C. La delimitación física del centro histórico sujeta a restricciones urbanísticas, constructivas y de imagen urbana.
- D. La ejecución de obra física que incluía la restauración de monumentos, el remozamiento de fachadas, y el mejoramiento de conjuntos urbanos y espacios públicos” (Delgadillo, 2004: 8.

Si ordenamos cronológicamente los programas emprendidos de renovación física del núcleo histórico, tenemos para 1967 la puesta en marcha del programa de *“Remodelación Urbana de los Centros Cívicos de la Ciudad de México”*, que buscó rehabilitar y volver atractiva las plazas de los barrios centrales como estrategia para albergar “el turismo que se esperaba recibir en los Juegos Olímpicos de 1968” (Delgadillo, 2014: 10); para 1972 se impulsó el programa de *“Remodelación del Antiguo Centro Comercial de la Ciudad de México”* en la zona conocida

como el “Distrito de Negocios”⁸, cuyos resultados propiciaron la peatonalización de las calles de Gante y Motolinía, la renovación de fachadas, la creación de estacionamientos, la instalación subterránea de la red eléctrica y la homogeneización del mobiliario urbano (Melé, 2006).⁹

En 1980, con la declaratoria del Centro Histórico de la Ciudad de México como “*Zona de Monumentos Históricos*”, se estableció la delimitación del sitio en un área comprendida de 10 km², dividida en dos perímetros, siendo estos: “el perímetro A cuyos límites corresponderían a la ciudad desde su fundación hasta 1830; y el perímetro B que abarcaría las primeras expansiones de la ciudad entre 1830 y 1900 aproximadamente” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 5).¹⁰ En esta nueva organización, el perímetro A se convirtió en la principal zona de protección, y en el área ideal para la creación de nuevos corredores urbanos destinados a concentrar “ciertas actividades selectas pertenecientes a los rubros habitacional, administrativo, comercial y de servicios” (Peniche, 2004: 188).

Con los daños materiales causados por el sismo de 1985, la política urbana se enfocó en la implementación de programas de reconstrucción de viviendas a partir de la expropiación de los predios dañados y la puesta en marcha del “*Programa de Renovación Habitacional Popular*” (PRHP), cuyo objetivo fue preservar la residencia de los habitantes locales, mediante la restitución de sus viviendas, y legalizar la situación de propiedad de un gran número de hogares. Después de etapa de reconstrucción, el sentido de la política urbana presentó un

⁸ Para Delgadillo (2014), la ubicación del “Distrito de Negocios” comprende al espacio delimitado por la Plaza de la Constitución, el Eje Central y las avenidas Venustiano Carranza y Donceles.

⁹ De las acciones emprendidas entre 1971 y 1972, se nombra como la zona más importante y moderna del Centro Histórico al espacio comprendido entre la Plaza de la Constitución y el Eje Central, debido a la concentración de comercios, servicios y actividades administrativas que continuamente eran renovadas.

¹⁰ Con la declaratoria como zona de monumentos históricos, el centro de la ciudad se ve inmerso en un nuevo proceso de identidad que incluía a la ciudad colonial y a la colonias populares que se ubicaban a su alrededor, para ser intervenidas mediante criterios de política cultural-patrimonial y urbana.

nuevo enfoque influenciado por organismos internacionales¹¹ para vincular el desarrollo del turismo con las políticas de protección del patrimonio histórico; situación que dio pauta a la creación de un listado con los nombres de aquellos conjuntos culturales de excepcional calidad y valor universal, que serían acreedores del título como “Patrimonio Mundial de la Humanidad”.¹²

En 1987 el Centro Histórico de la Ciudad de México llegó a ser condecorado con esta denominación; acto, que significó para el Estado mexicano y el gobierno de la ciudad la recepción de la responsabilidad plena para asegurar la preservación del sitio, y la facultad para implementar nuevos proyectos enfocados en el desarrollo integral del conjunto. Durante esta etapa, el objetivo de la política urbana fue la regeneración de los espacios urbanos con mayor peso y valor simbólico, destacando para Delgadillo (2014), los proyectos ejecutados en 1988¹³ como fue la integración del Palacio de Bellas Artes a la Alameda Central, junto a la creación de la plaza de la Solidaridad, en conmemoración de las víctimas fallecidas en el lugar donde existió el Hotel Regis —destruido en el sismo de 1985—; ambas intervenciones formaron parte de un proyecto de reactualización del espacio urbano, auxiliándose de disciplinas como la arquitectura y el paisajismo, con la intención de generar un ambiente renovado.

La intervención de la política urbana del Estado Benefactor en el Centro Histórico de la Ciudad de México logró conformar un paisaje para la contemplación social y uso turístico, basado en “el rescate de la tradición y la memoria cultural” (Carrión, 2010: 39); sin embargo, sus alcances desestimaron la mejora de las condiciones de habitabilidad en la zona, principalmente para los

¹¹ Destacando principalmente organismos como: ICOMOS (International Council of Monuments and Sites) y UNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization), y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

¹² Contar con esa denominación representaba un acto de reconocimiento a las políticas y leyes de protección del patrimonio de cada país y una validación internacional que recaía en un hecho simbólico de prestigio y notoriedad para el sitio así catalogado.

¹³ Año en el que Delgadillo (2014) señala como el último periodo en el que se implementa una política urbana para el centro histórico impulsada aún bajo la vigencia del Estado Benefactor.

sectores populares, propiciando en la mayor parte del territorio —zona norte y oriente— la pauperización del espacio con la consolidación de actividades de tipo informal, como el ambulante. El mayor problema que asumiría el núcleo histórico estaría centrado en la pérdida del tejido social y en las consecuencias que se derivarían de ella —inseguridad, ausencia de servicios, proliferación del comercio informal—, lo cual impactó negativamente las pretensiones del gobierno local por generar una oferta habitacional capaz de atraer de nuevo a los sectores de mayores ingresos.

Diversos grupos de especialistas y académicos comenzaron a ejercer severas críticas por lo limitado de los resultados de la política urbana para recuperar de manera integral al conjunto histórico, dejando entrever un estado de crisis para el Estado Benefactor, ante el incumplimiento de sus preceptos por elevar la calidad de vida de la población originaria.

DE LA POLÍTICA PÚBLICA A LA POLÍTICA URBANA DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

La función que ha desempeñado la acción pública¹⁴ en el tema de la preservación de los centros históricos, se ha enfocado al diseño de alternativas para dar solución a los problemas que han deteriorado el valor físico y funcional del conjunto. A nivel normativo, las acciones emprendidas han sido implementadas bajo la directriz de las políticas públicas, las cuales han orientado y caracterizado el proceso de toma de decisiones que ha asumido el gobierno en la distribución de determinados recursos para atender una demanda específica de interés colectivo. Como parte de la delimitación de esta investigación, el interés por el análisis de la política pública aplicada a los centros históricos se enfoca en aquellas áreas encargadas de la producción de planes y programas dirigidos al tratamiento de los problemas de la ciudad y el

¹⁴ De acuerdo con Jacques Ion (citado en Melé, 2014: 24), el uso del término “acción pública” busca “caracterizar todas las acciones que ponen en juego a un público, que responden al imperativo de hacer público algo y cuyo objetivo es la definición de los bienes comunes y de las modalidades de la intervención pública”.

territorio, destacando principalmente las acciones que regulan la ocupación y utilización del espacio vinculado al patrimonio.

El enfoque descrito se refiere al objeto de operación de la política urbana —variante de la política pública—, quien se ha constituido como una herramienta diseñada por el Estado para la administración y gestión del desarrollo urbano, y el ejercicio de la “regulación pública de la división económica y social del espacio” (Barenhoim, 2012: 32). El objeto de la política urbana es la ciudad y su territorio, los cuales se encuentran sujetos a un proceso de organización en el que se procura que su funcionamiento ocurra de forma ordenada y armónica, a partir de las directrices de desarrollo estatales para atender las necesidades de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento; no obstante, en el caso particular de los centros históricos, el rol que la política urbana ha ejercido se ha caracterizado por:

1. Reglamentar los usos para preservar ciertos espacios y edificaciones de tipo patrimonial.
2. Emitir reglas de convivencia entre la población usuaria y residente de los centros históricos.
3. Modificar la intervención de los actores —propietarios de predios, empresarios, sector inmobiliario, empresas constructoras e instituciones de gobierno— involucrados en la producción del territorio.
4. Renovar las actividades tradicionales e introducir cambios en la forma de apropiación del espacio.

Los efectos derivados de la implementación de la política urbana han generado una valorización diferenciada del espacio histórico, destacando las zonas que se ven favorecidas continuamente con acciones de rehabilitación, que ponen en duda el desarrollo “equitativo y unificado” del resto del conjunto. La trascendencia de este hecho, evidentemente incentiva la denominación del

conjunto histórico como “espacio en disputa” (Delgadillo, 2011; Melé, 2014), por el antagonismo entre las visiones de intervención de tipo:

- A. Elitista. Caracterizada por concentrar la toma de decisiones en grupos o individuos que ostentan una posición económica privilegiada (Ruiz, 2000), y cuyos intereses se enfocan en la recuperación de una porción del territorio histórico, para atraer empresas y población con mayores ingresos interesadas en “las ventajas de centralidad, patrimonio, servicios y accesibilidad” (Delgadillo, 2011: 76) que ofrece el centro fundacional.
- B. Plural. Acreditada por incentivar la participación de todos los sectores sociales en la toma de decisiones inherentes al territorio histórico como conjunto, lo que permite establecer un vínculo directo entre las necesidades propuestas por los miembros de la sociedad y sus líderes políticos (Ruiz, 2000).

Para Delgadillo (2011: 141), “todo proceso de recuperación del patrimonio implica efectos positivos y negativos”, situación que por sí misma, prioriza el logro de consensos y la negociación entre actores para aceptar los cambios sobre el espacio histórico, aun cuando estos fuesen considerados, desde un inicio, como incompatibles o no negociables; pero si buscamos determinar cómo la lógica de acción del Estado ha contribuido a la transformación de los centros históricos, no se puede definir a partir de una obviedad sobre lo que es favorable o no; para ello es clave comprender las intencionalidades de la política urbana desarrollada durante el siglo XX¹⁵, la cual respondió a los intereses de los cambios de modelo económico ocurridos en este periodo, en el cual, aparecieron primero las políticas diseñadas bajo el modelo de Estado Benefactor, —vigente a partir de “la gran crisis de 1929 hasta finales de la década de 1970” (Farge, 200: 45)—; y después, aquellas reguladas por el Estado Neoliberal, implementadas durante la década de 1980 y que aún predominan en la actualidad.

¹⁵ Es durante el siglo XX, cuando adquiere relevancia y profundidad el estudio de la restauración del patrimonio urbano, y se “intenta precisar la expresión del concepto de centro histórico y la manera de abordar su protección” (Chateloin, 2008: 11).

Las políticas urbanas del Estado Benefactor se caracterizaron por combatir la desconexión funcional que pesaba al interior de los centros históricos y su desvinculación con el resto de la ciudad, propiciado por los efectos negativos de la fragmentación espacial, la desconcentración de población residente y la pérdida de actividades productivas. Para Carrión (2010), existieron dos momentos de la política urbana del Estado Benefactor aplicada a los centros históricos: el primero, puso énfasis en “el rescate de la tradición y la memoria cultural” (Carrión, 2010: 39), ante la necesidad de los Estados por difundir una cultura nacionalista y legitimar sus instituciones ante la ciudadanía; el segundo momento legitimó la inclusión de la planeación urbana para intervenir los centros históricos bajo una visión de conjunto que sustituyó a la etapa de rehabilitación por partes o fracciones de territorios que albergaban únicamente sitios patrimoniales relevantes.

En este periodo se hizo hincapié en el sentido social de los proyectos bajo una perspectiva multidisciplinaria, que incluyó a la arquitectura, el urbanismo, la sociología y la economía como parte de la planeación de la centralidad fundacional para constituir un conjunto urbano monumental con actividades y funcionamiento propio. En el caso de la política urbana del Estado Neoliberal, su intervención sobre los centros históricos se justificó “en la necesidad de un supuesto crecimiento económico que estaría por encima de lo patrimonial” (Carrión, 2010: 28), con el ingreso de actividades rentables como el turismo, los servicios financieros e inmobiliarios. En dicho proceso, la rehabilitación del núcleo histórico se convirtió en un hecho atractivo para la inversión de capital privado, en busca de insertar nuevas dinámicas de tipo residencial, comercial y financiera —valiéndose del prestigio social, los altos flujos de personas, bienes y servicios que aún mantienen— para conformar nuevos destinos de consumo y producción de altas rentas.

La intencionalidad de las políticas urbanas descritas denotan un sentido ideológico propio para comprender los centros históricos dentro de un esquema de relaciones de poder que pueden ser tan contradictorias a la vez cuando se busca legitimar la vocación social del sitio y después convertirlo en un destino de consumo incompatible con su historia. Finalmente son estas reinterpretaciones quienes evocan la importancia y riqueza del estudio de la política urbana para comprender la territorialización de una sociedad en función de un sitio que no sólo expresa valores y memorias, sino también se encuentra restringido a lo que puede y debe hacerse según lo establecido por el Estado.

LA INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA NEOLIBERAL EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1989-2010)

En el contexto mexicano, la adopción del modelo Neoliberal surgió con la crisis provocada por la deuda externa de 1982, en la cual se presentó el desplome de la inversión pública afectando el desarrollo de proyectos en curso que eran considerados como cruciales para el sector productivo del país. Para Cordera y Tello (2010), el cambio de Estado Benefactor al Neoliberal supuso para el país su ingreso a la globalización y una vía para salir del sobreendeudamiento e inflación —característico de la década de 1970—, para poder transitar hacia una economía abierta y equilibrada, a costa de la contención del gasto público. En cuanto a la organización del territorio, el Estado Neoliberal diseñó un modelo de política urbana que demandó una “mayor participación del sector privado y menor control público en la gestión de la ciudad” (Muñoz, 2008: 53), evidenciado por a) la privatización de infraestructuras y servicios urbanos que antes dependían del sector público; y b) el uso de la planificación estratégica para vincular a los agentes públicos y privados en el diseño de las políticas urbanas.

El proceso de conversión de la política urbana del Estado Benefactor al Neoliberal, mostró cambios en la forma de intervenir y gestionar el Centro Histórico de la Ciudad de México, los cuales, para Delgadillo (2014), transitaron:

- A. De la ejecución de obra pública exclusivamente a cargo del Estado, hacia formas de gestión público-privadas.
- B. De las políticas que se limitaban a la restauración del patrimonio arquitectónico, se dio paso a “las políticas de revitalización que pretendieron regenerar el paisaje urbano de zonas decadentes en términos económicos y sociales” (Delgadillo, 2014: 8).

Las acciones emprendidas por la política urbana neoliberal, según Melé (2006: 139) dieron inicio en 1990, con la creación del “*Patronato del Centro Histórico*” —para concentrar al sector privado y personalidades destacadas de la sociedad civil interesadas en participar en los proyectos de revitalización—; y el “*Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México*”, —considerado como el primer organismo creado para definir los criterios de los proyectos de conservación del patrimonio junto a la ampliación del número de comercios y oficinas en el sitio—. ¹⁶ Entre 1991 y 1994 el Fideicomiso impulsó el programa “*Échame una manita*”, el cual: “a) rehabilitó el espacio público e imagen urbana del “Distrito de Negocios”; b) dio promoción a la actividad turística; y c) logró la reubicación de alrededor de 10 mil ambulantes en 28 plazas comerciales edificadas ex profeso” (Delgadillo, 2014: 11).

Para 1995, la política urbana se puso como objetivo la densificación del núcleo central para volver rentables las infraestructuras —agua, drenaje, electricidad— de las zonas con alto potencial para recibir la localización de nuevos comercios de un rango superior¹⁷; en 1997, con la llegada del PRD al Gobierno del Distrito Federal se potenciaron las acciones emprendidas de recuperación del centro de la ciudad, a partir de la flexibilización de las medidas de protección del patrimonio histórico al otorgarle a los agentes privados la iniciativa de construir y transformar

¹⁶ Además, el Fideicomiso incentivó a los propietarios de monumentos históricos para que realizaran labores de restauración de sus inmuebles, a cambio de exentarles el pago del “impuesto predial, y derechos por la licencia de construcción” (Melé, 2006: 145), durante un año.

¹⁷ Para Melé (2006: 200), esta estrategia se justificó en la oferta disponible de edificios con alto valor simbólico ideales para su “renovación, rehabilitación y reutilización de espacios”.

parte de éste. Una muestra de esta “flexibilización” ocurre en el año 2001, cuando se formaliza la creación del Consejo Consultivo del Centro Histórico, como órgano de consulta y promoción para el rescate y preservación del sitio.

En dicho organismo, Carlos Slim — considerado como uno de los empresarios más ricos del orbe—, jugó un papel importante al presidir el Comité Ejecutivo integrado por miembros del gobierno federal, local y personalidades de la sociedad civil, quienes tendrían la responsabilidad de aprobar la ejecución de proyectos enfocados en la revitalización de la zona, destacando entre ellos: la rehabilitación de fachadas, el desplazamiento parcial del comercio ambulante de la vía pública, la peatonalización de calles, el remozamiento de espacios públicos y la remodelación de locales comerciales. Con datos del “*Plan de manejo integral del Centro Histórico 2011-2016*”, para el año 2002, el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México fungió como responsable del “Programa para la Rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de México”¹⁸, cuyas metas fueron:

- A. “Establecer un plan integral que contemplara los aspectos de desarrollo económico, social y de preservación cultural del Centro Histórico.
- B. Revertir el deterioro sufrido en el Centro Histórico y procurar su rehabilitación con la finalidad de generar un mejor lugar para vivir y trabajar, así como el esparcimiento y disfrute de los valores culturales.
- C. Mejorar el sistema de circulaciones vehiculares, peatonales y del transporte público.
- D. Impulsar proyectos de diseño urbano, mejoramiento del paisaje y restauración de edificios.
- E. Mejorar, preservar y aprovechar monumentos, sitios históricos y culturales” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 7).

¹⁸ El programa sirvió de marco para instrumentar “la coordinación con la sociedad civil y el sector privado, destacando en este último la Sociedad del Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V. como principal promotor de la recuperación de inmuebles deteriorados ubicados en el sector financiero, muchos de los cuales se rehabilitaron para vivienda” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 7).

A pesar de que la puesta en marcha del programa no incluyó a todo el Centro Histórico —centrándose únicamente en el perímetro A—, generó un impacto positivo en la economía del sitio¹⁹, en la recuperación del patrimonio edificado y en la regeneración física del entorno con proyectos que detonaron la presencia de actividades administrativas, financieras y educativas. Al respecto, con:

“la construcción de la sede del Sistema de Administración Tributaria (SAT) —dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)— al norte de la Alameda Central; la edificación del Hotel Sheraton —actualmente Hotel Hilton— ubicado al sur de la Alameda; y el conjunto Plaza Juárez —que incluyó la nueva sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)—, se dinamizó fuertemente la zona en términos de población, actividad económica y servicios” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 33).

Aunado a la creación de nuevos edificios, procedió la recuperación de inmuebles de gran valor arquitectónico, destacando aquellos que formaban parte del patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo que representó el arribo de estudiantes, académicos, investigadores y una amplia oferta cultural al sitio que motivó la atracción de nuevos visitantes e inversionistas. A la par de las acciones de rescate y rehabilitación, se implementó un nuevo esquema de seguridad pública —asesorado por Rudolph Giuliani, ex alcalde de Nueva York— que incluyó sistemas de videovigilancia, alarmas, cuerpos policiacos, y la puesta en marcha de nuevos reglamentos, como fue “la Ley de Cultura Cívica” emitida en 2004, que le otorgó al gobierno local la facultad jurídica para “desalojar de la vía pública toda actividad relacionada con el sector informal” (Delgadillo, 2014: 11), sancionar a personas sospechosas de “atentar”

¹⁹ La revitalización económica se debió principalmente al “mejoramiento de la seguridad pública, la recuperación del uso educativo y cultural de varios inmuebles, la recuperación de la presencia de Secretarías de Estado, la conformación de estímulos fiscales y apoyos para promover la inversión, la recuperación de edificios y la generación de empleos” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 34).

contra el patrimonio histórico y el orden público, y solicitar a la ciudadanía un buen comportamiento y uso cívico de los espacios recuperados.²⁰

Para las autoridades locales el periodo comprendido de 2000 al 2006 representó una etapa de aprendizaje entre instituciones públicas y privadas, que dejó en claro la necesidad de diseñar nuevas estrategias que facilitaran el desarrollo integral del proceso de rehabilitación del núcleo histórico, lo cual propició que en 2007 el Gobierno de la Ciudad de México creara la “*Autoridad del Centro Histórico*” con el propósito de coordinar la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social del sitio. Durante ese mismo año, uno de los primeros resultados en materia de recuperación del espacio público se dio con el retiro del comercio ambulante de las calles y banquetas del centro histórico, producto de un largo periodo de negociaciones entre las autoridades del gobierno local y las organizaciones de comerciantes.

En julio de 2008 el gobierno de la ciudad asumió el compromiso con la UNESCO de establecer un “*Plan de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México*”²¹ con el fin de diseñar “las estrategias de mediano y largo plazo para la consolidación y sostenibilidad del sitio, así como los proyectos de revitalización económica y urbana” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 8).

Ya con la expedición del plan, parte de los objetivos delineados tuvieron como propósito:

1. “Impulsar el reaprovechamiento de espacio abandonados y la conservación del patrimonio inmueble.
2. Otorgar el uso para los servicios que requiere la zona garantizando la calidad de los proyectos arquitectónicos y los niveles de servicio.
3. Mejorar las condiciones del espacio público.

²⁰ Cabe añadir, que dicha medida ha recibido críticas por su operatividad al coartar el ejercicio de la libertad de expresión y manifestación ciudadana.

²¹ En esencia, el Plan surgió como una política pública de largo plazo, diseñada para constituirse como el eje rector del mejoramiento progresivo del Centro Histórico y de su conservación a futuro. Cabe añadir, que en la actualidad el instrumento vigente es el: Plan de Manejo Integral del Centro Histórico 2011-2016.

4. Vincular los recintos culturales propiciando su conocimiento social y utilización permanente” (Autoridad del Centro Histórico, 2011: 8).

Los proyectos que fueron realizados a partir de las disposiciones anteriores, fueron: la Plaza Garibaldi (2009) —con el Museo del Tequila y del Mezcal, el Mercado de San Camilito y la Academia del Mariachi—; las avenidas Juárez (2011) y Pino Suárez (2012); el remozamiento de la Alameda Central (2012), la Plaza Tlaxcoaque (2012); y la calle 16 de septiembre (2013). Con el retiro del comercio ambulante de la vía pública, la calle comenzó a ganar visibilidad como recurso para la aplicación de programas de “peatonalización”, los cuales tenían como propósito habilitar espacios para localizar una nueva oferta de servicios de consumo de alto valor que incentivaran el desarrollo económico de la zona, recuperaran la función habitacional del sitio, abrieran nuevos foros para el desarrollo de actividades culturales, y fortalecieran el tejido social a través de la convivencia ciudadana. Entre los principales proyectos de peatonalización de calles, rehabilitadas o de reciente creación, de 2004 al 2010 en el Centro Histórico de la Ciudad de México, destacaron los siguientes:

- A. *Corredor Peatonal Motolinía (rehabilitado en 2002)*. Integrado por una oferta de servicios que combina restaurantes, tiendas de artículos médicos, ópticas y bares; que atraen a un público diverso tanto en edad como en ingresos.
- B. *Corredor Peatonal Gante-Filomeno Mata (rehabilitado en 2004)*. Constituido por una oferta de servicios como cafeterías, bares y restaurantes junto a la presentación de eventos culturales organizados por asociaciones independientes.
- C. *Corredor Peatonal Regina*. Inaugurado en octubre de 2008, con una oferta de servicios que combina restaurantes, centros culturales, cafeterías y bares; que lo han convertido en un espacio ideal de distracción y entretenimiento para los jóvenes ciudadanos.
- D. *Corredor Peatonal Madero*. Inaugurado en marzo de 2010, considerado como el corredor peatonal más emblemático que se ha creado en el Centro Histórico. Sus

atributos culturales, arquitectónicos, de entretenimiento y servicios lo convierten en uno de los sitios más visitados del conjunto por turistas.

El programa de peatonalización de calles se convirtió en un éxito de la política urbana neoliberal, basado no sólo en una reestructuración funcional del espacio, sino en la integración de diversas estrategias que habían sido aprobados anteriormente como fue la presencia de los cuerpos de seguridad pública, el embellecimiento del entorno inmediato y la calidad de los servicios ofertados mediante la diversificación de las actividades económicas. En el ámbito turístico, las calles peatonales fueron promovidas como corredores culturales para desarrollar actividades de ocio y consumo, lo cual atrajo visitantes locales, nacionales y extranjeros²² en busca de una experiencia citadina distinta a la del centro comercial. A través de los recorridos de campo sobre los corredores peatonales, se ha constatado cómo a través de la resignificación del espacio se han congregado a grupos y/o colectividades diferentes a los miembros que se manifestaban en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, ante el incumplimiento de sus demandas sociales por parte del Estado; ahora estos grupos visitan, consumen y se entretienen con la oferta de servicios, expresiones artísticas y actividades al aire libre que, pareciera, generan una nueva dinámica de relación entre las personas, el espacio público y el privado. En esta inercia de renovación del centro histórico, existe un espacio más que está siendo transformado con el ingreso de nuevas actividades culturales y que se ha convertido en un foco de atracción para diversos sectores de la población ávidos de esparcimiento y recreo, nos referimos a la Plaza de la Constitución o “Zócalo”.

Los hechos que se han presentado permiten concebir la lógica de actuación de la política urbana neoliberal como un proceso reestructuración de usos y actividades enfocadas en el

²² Esta población integrada por compradores, turistas y trabajadores, de acuerdo con el Fideicomiso del Centro Histórico, representa aproximadamente un millón de personas que recorren el sitio al día, en tanto que en época de vacaciones o fin de año, se puede llegar a alcanzar la cifra de dos millones de visitantes diarios.

rescate del papel del Centro Histórico de la Ciudad de México como centralidad. Los principales proyectos de intervención se han concentrado en las zonas con los mayores niveles de renta, capacidad de infraestructura, accesibilidad a medios de transporte y número de monumentos de gran valor simbólico; lo cual ha generado un nuevo espacio acondicionado a las necesidades de los consumidores y turistas interesados en conocer la belleza arquitectónica del entorno renovado, en visitar los museos y recintos artístico-culturales, en comprar algún producto en una tienda transnacional, en pasar su tiempo libre en alguna exposición gratuita organizada por el gobierno local, o simplemente caminar y convertirse en un espectador seducido por los estímulos de un conjunto patrimonial.

La estrategia de rehabilitación del patrimonio edificado se ha convertido en un recurso de prestigio para ciertos comercios y servicios que han desvanecido la visión rígida de la conservación centrada en el fervor nacionalista, para dar paso a la construcción de un patrimonio diverso adaptado a las demandas actuales como son la regeneración habitacional, el desarrollo económico y el acceso a la cultura. Para la política urbana neoliberal la colaboración entre el sector público y privado ha sido vital para mostrar una regeneración física y económico del sitio; sin embargo, las intervenciones centradas en las zonas de mayor rentabilidad, sin dar cabida a las demandas de la clase popular ni a sus actividades de supervivencia han aumentado las desigualdades y conflictos ante la falta de homogeneidad entre un territorio constantemente renovado —área surponiente— y otro en el que, históricamente ha prevalecido el estigma de inseguridad y pobreza —área nororiental—; sin haber considerado, que ambos contienen atributos que aportan a la construcción unitaria del centro histórico.

En este sentido, una intervención que ha beneficiado a los grandes intereses privados con la vehemencia del Estado y que ha impulsado la conversión del patrimonio en un destino atractivo para el consumo y recreación de las clases medias y altas, responde a una política urbana

neoliberal “elitista” a favor de la revalorización de un territorio fragmentado, en detrimento del imaginario de un centro histórico definido como propiedad de “todos”.

CONCLUSIONES

Los resultados expuestos evidencian la importancia de la política urbana en el funcionamiento y gestión de los centros históricos. Si se analizan los efectos de la transformación del Centro Histórico de la Ciudad de México bajo los modelos de Estado benefactor y Neoliberal, se da cuenta que constituyeron dos maneras distintas de abordar un mismo objeto, aún y cuando ambas visiones intervinieron y revalorizaron los mismos espacios. Ello corrobora las diferencias entre los problemas a resolver, los mecanismos diseñados para atenderlos y el protagonismo de los actores involucrados, lo cual, representa para los planificadores urbanos asumir una responsabilidad sobre la imagen que pretenden construir al momento de modificar la dinámica física y sociocultural de un núcleo histórico, ya que, con la dotación indiscriminada de nuevos servicios y símbolos, se corre el riesgo de dejar en un segundo término su valor patrimonial, en beneficio de lo económico y lo ficticio.

En este sentido, la política urbana neoliberal que se ha aplicado al Centro Histórico de la Ciudad de México ha tratado de conducir el proceso de intervención del territorio bajo un discurso en el que pareciera ha tomado un compromiso veraz a favor de la conservación del conjunto patrimonial; pero, al recorrer cualquier espacio intervenido se corrobora la imagen de un escenario amenazado por:

1. El número de turistas y visitantes que a diario lo deterioran (Montes, 2014).
2. La incorporación de usos incompatibles con el carácter o el significado tradicional del lugar (Montes, 2011).
3. La remoción o pérdida de edificios, espacios abiertos y elementos urbanos que sostenían al “espíritu del lugar” (Miranda, 2013).

4. La instalación y uso de infraestructura, equipamientos o mobiliario urbano ajenos —por su diseño o materiales de construcción—, al carácter de los edificios (Balderas, 2012).

La postura que debe asumir la política urbana para intervenir cualquier centro histórico debe ser aquella que jamás atente contra la autenticidad del lugar; y en este sentido, la crítica hacia la política urbana neoliberal del Centro Histórico de la Ciudad de México adolece de una visión integral para forjar una correcta integración del aspecto funcional, estético, social, económico y cultural del sitio; como es el caso de la situación que presentan las zonas norte y oriente donde, de acuerdo a *Entre la vigilancia y el abandono* (2013), al caer la noche los habitantes de éstas áreas procuran no salir por lo vulnerable de las condiciones de seguridad, la iluminación escasa y la presencia de asaltos. Si existiera un “plan integral de conjunto” para intervenir, conservar y hacer partícipe a la comunidad local de proceso de gestión del centro histórico, su resultado conduciría a un posible desarrollo sostenible y enriquecería culturalmente al habitante local, al espectador y al turista en ese afán de crear vínculos sólidos entre el usuario y el lugar.

El mayor desafío que debe asumir la política urbana neoliberal será el poder compaginar los intereses de orden cultural, político y económico en cada proyecto de intervención del Centro Histórico de la Ciudad de México para realmente convertirse en opciones que aseguren la preservación sustentable del patrimonio y ayuden a mejorar la calidad de vida de su población sin distinción de clases.

BIBLIOGRAFÍA

Carrión, F (2010), *El laberinto de las centralidades históricas en América Latina. El centro histórico como objeto de deseo*, Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.

Cordera, R y Tello, C (2010), *México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI, México.

Delgadillo, V (2011), *Patrimonio histórico y tugurios: las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*, UACM, Mexico.

Melé, P (2006), *La producción del patrimonio urbano*, CIESAS, México.

Melé, P (2014), *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*, UAM-Unidad Iztapalapa-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos- Juan Pablos Editor, México.

Muñoz, F (2008), *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.

Peniche, L (2004), *El centro histórico de la Ciudad de México*, UAM, México.

Ruiz, E (2000), *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*, Miño y Dávila editores, Madrid.

Tello, C (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, México.

Capítulo de libro

Azuela, A (2010), “La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico”, en G Garza y M Scheingart (coords), *Desarrollo Urbano y regional*, El Colegio de México, México, pp. 586-616.

Revistas

Chateloin, F (2008), “El centro histórico: ¿concepto o criterio en desarrollo?”, *Arquitectura y urbanismo*, vol. XXIX, no. 2-3, pp. 10-23.

Barenhoim, CA (2012), “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, no. 7, pp. 31-41.

Farge, C, (2007), “El Estado de bienestar”, *Enfoques*, vol. XIX, no. 1-2, pp. 45-54.

Informe electrónico

Autoridad del Centro Histórico 2011, *Plan integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (2011-2016)*, visto 10 julio 2014,

http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/noticias/Plan_integral_de_manejo.pdf

Artículo de periódico por internet

“**Entre la vigilancia y el abandono**”, *El Universal*, 31 enero, visto 17 abril 2014,
<<http://www.eluniversal.com.mx/notas/899352.html>>

Balderas, O 2011, “La cara oculta del centro: Bares clandestinos”, *El Universal*, 23 diciembre, visto 15 agosto 2015, < <http://www.eluniversal.com.mx/primera/38433.html>>

Miranda, ML 2013, “A tomar conciencia sobre los monumentos”, *El Universal*, 19 abril, visto 15 agosto 2015, < <http://www.eluniversal.com.mx/notas/917893.html>>

Montes, R 2011, “Alcohol lleva desorden a Regina”, *El Universal*, 21 diciembre, visto 15 agosto 2015, < <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109459.html>>

Montes, R 2014, “Empresas devastan calles del centro histórico”, *El Universal*, 3 enero, visto 15 agosto 2015, <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/empresas-devast>>

Conferencia

Delgadillo, V 2014, “La política del espacio público y del patrimonio urbano en la ciudad de México. Discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social”, conferencia dictada durante el *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universitat de Barcelona, 5-10 mayo 2014, visto 10 julio 2014,
<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Victor%20Delgadillo.pdf>.