

Alfonso X. Iracheta Cenecorta

Carolina I. Pedrotti

Raúl Fernández Wagner

coordinadores

El suelo urbano en Iberoamérica

Crisis y perspectivas



**El suelo urbano
en Iberoamérica**

Crisis y perspectivas

El Colegio Mexiquense, A.C.

Dr. Victor Humberto Benitez Treviño
Presidente

Dr. José Antonio Álvarez Lobato
Secretario General

Dra. Emma Liliana Navarrete López
Coordinadora de Investigación



Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Carolina I. Pedrotti
Raúl Fernández Wagner
coordinadores

**El suelo urbano
en Iberoamérica**

Crisis y perspectivas

433 332
58944 El suelo urbano en Iberoamérica: crisis y perspectivas / Alfonso X. Iracheta Cenecortta, Carolina I. Pedrotti, Raúl Fernández Wagner, coords. — Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C., 2014.

556 p.: il.
ISBN: 978-607-7761-64-8

1. Suelo urbano - Iberoamérica. 2. Suelo urbano - Iberoamérica - Cuestiones sociales. 3. Desarrollo urbano - Iberoamérica. I. Iracheta Cenecortta, Alfonso X., coord. II. Pedrotti, Carolina I., coord. III. Raúl Fernández Wagner, coord.

Edición y corrección: Ansherto Horacio Contreras Colín
Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López
Formación y tipografía: Sergio Cantina Cornejo
Diseño de portada: Luis Alberto Martínez López
Ilustración de portada: Armando Robles, 1988, *Ciudad*; técnica mixta sobre tela. 150 x 170cm; Escuela Mexicana de Arte Down, Fundación John Langdon Down; <www.fjldown.org.mx>



Primera edición 2014

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.
Ex hacienda Santa Cruz de los Patos s/n
Col. Cerro del Murciélago, Zinacantepec 51350, México
MÉXICO
Página-e: <<http://www.cmq.edu.mx>>

Las opiniones expresadas en los textos son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los compiladores o de las instituciones titulares de los derechos de autor.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

ISBN 978-607-7761-64-8

Contenido

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Introducción.....	15
I. El problema del suelo urbano en Iberoamérica.....	19
Problemas y opciones de acceso a suelo en tiempos de neoliberalismo. Experiencias de ciudades mexicanas	21
<i>Edith Rosario Jiménez Huerta</i>	
Efectos de la especulación del suelo y sobreoferta de vivienda en la valorización de Ciudad Juárez y la movilidad social de sus habitantes durante el periodo 2000-2010	43
<i>Elvira Maycotte Pansza y Javier Chávez</i>	
Mercados subsidiados de vivienda y mercados de suelo urbano en América Latina. El caso del Perú	59
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
La revaloración del espacio rural como lugar para habitar. Apertura de un nuevo mercado del suelo y los nuevos retos del gobierno local: el caso de dos localidades mexicanas del municipio de Comala	81
<i>Martha E. Chávez González y Salvador Silva Preciado</i>	
La evolución de los precios del suelo urbano en Bogotá 1970-2011	125
<i>Samuel Jaramillo</i>	

II. Algunas propuestas relevantes.....	165
Vulnerabilidad urbana contextual. El Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables de España como instrumento para la toma de decisiones en política urbana frente a la desigualdad	167
<i>Agustín Hernández Aja, Carolina García Madruga y Ángela Matesanz Parellada</i>	
El acceso de los pobres al suelo urbano: análisis crítico de recientes instrumentos legislativos propuestos en Argentina.....	195
<i>Daniela Mariana Gargantini y María Florencia Pasquale</i>	
Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las "Carteras" de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región.....	221
<i>Gustavo González y Benjamín Nahoum</i>	
A Experiência do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social em São Paulo.....	249
<i>Fabiana Valdoski Ribeiro</i>	
Ciudades mexicanas: ¿Qué problemas, qué instrumentos?.....	275
<i>Alfonso X. Iracheta Cenecorta</i>	
Planeación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano (y la recuperación de plusvalías): instrumentos de Brasil y Colombia en un abordaje jurídico-urbanístico comparado	323
<i>Claudia Acosta y Fernanda Furtado</i>	
Aportes para implementar un instrumento de recuperación de plusvalía urbana. El caso del Municipio del Partido de General Pueyrredón	349
<i>María Laura Canestraro, Carlos Enrique Guardia y Eduardo Joaquín Layús</i>	
Operações urbanas em São Paulo: rumo a uma terceira geração?.....	379
<i>Camila Maleronka</i>	
Las operaciones urbanas y el desarrollo urbano de la ciudad de São Paulo: un análisis jurisprudencial.....	407
<i>Debora Sotto</i>	
Urbanização por outorga onerosa de alteração de uso do solo. O caso de São Carlos/SP, Brasil	437
<i>Eulalia Portela Negrelos</i>	
Instrumentos para la gestión asociada de suelo en Santa Fe. Una alternativa anticipatoria a la informalidad.....	463
<i>Javier Alejandro Mendiando</i>	

Propuesta metodológica para la elaboración de Programas de Desarrollo Urbano en Centros Históricos	483
<i>Alicia Ziccardi, Arsenio González, Álvaro Paipilla y Luis Armando Soto</i>	
Reflexiones finales	501
Problemas y propuestas sobre el suelo urbano en el debate iberoamericano	503
<i>Carolina Inés Pedrotti</i>	
Anexo I: Debates sobre el suelo urbano en Iberoamérica.....	509
El Suelo Urbano como cuestión social en Iberoamérica	511
<i>Alfonso Iracheta</i>	
Inclusión social: ¿Hasta dónde y cómo es factible en los programas de vivienda y en la regulación del uso del suelo?	521
<i>Ignacio Kunz</i>	
La relevancia para América Latina y el Caribe de los avances en la Recuperación de Plusvalías en Brasil y Colombia: hacia la reglamentación e implementación de nuevos instrumentos de políticas del suelo urbano	525
<i>Fernanda Furtado</i>	
Renovación Urbana: experiencias y enseñanzas en la aplicación de instrumentos regulatorios del uso del suelo en las ciudades de América Latina	531
<i>Pablo Trivelli O.</i>	
La lucha territorial por el acceso al suelo	537
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
Anexo II: Caracterización estadística de suelo urbano	545
Características del Suelo Urbano en las Ciudades Argentinas. Datos disponibles, problemas y campos de acción	547
<i>Thomas Hagedorn</i>	

- Catenazzi, A. y E. Reese (2000), "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas", *Revista Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires, N° 20: Planes y Programas participativos para el desarrollo local.
- Fernandes, E. (2001), "La ley y la producción de ilegalidad urbana", *Land Lines Newsletter*, vol. 13, núm. 3. Cambridge, Mass.
- Fernandes, E. y M.M. Maldonado (2009), "La ley y la producción de ilegalidad urbana", *Land Lines Newsletter*, vol. 21, núm. 3. Cambridge, Mass.
- Font J. (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Ziccardi Alicia, Coordinadora, IIS-UNAM, COMECOSO, Indesol, México.
- Jaramillo, S. (2003), "Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías". Extracto del documento del mismo nombre preparado para la CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales Schechinger, C. (2007), "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano", *Texto preparado en 2007 a partir de las introducciones desarrolladas en 2005 para diversos módulos del curso a distancia Mercados de Suelo Urbano en América Latina impartido en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy a marzo de 2005*.
- Smolka, M. (2003), "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". Artículo publicado en *Land Lines Newsletter*, Enero 2003, Volumen 15, Número 1. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policies.
- Pérez, P. (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad" *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28. México.

Propuesta metodológica para la elaboración de Programas de Desarrollo Urbano en Centros Históricos

Alicia Ziccardi¹
 Arsenio González²
 Álvaro Paipilla³
 Luis Armando Soto⁴

INTRODUCCIÓN

En 2012, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad asumió la responsabilidad de actualizar los Programas Parciales de los centros históricos de tres ciudades que son Patrimonio de la Humanidad: Campeche, Guanajuato y Zacatecas. Estos programas son instrumentos de planeación y gestión municipal para proteger el invaluable patrimonio cultural y natural de estas ciudades, desarrollando al mismo tiempo actividades económicas respetuosas del patrimonio, que generen empleo digno para la población y a la vez permitan crear o recuperar espacios públicos de calidad que fortalezcan la identidad y la convivencia social para alcanzar mayor cohesión social y seguridad ciudadana. Este trabajo expone los principales lineamientos y la metodología con la que se elaboraron los tres programas.

En el Acuerdo de La Habana, firmado por los asistentes al X Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, celebrado el 18 de mayo del 2012, se señala que los centros históricos son espacios muy frágiles y comple-

¹ Doctora en Economía; Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad -UNAM e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales -UNAM; Correo-e: ziccardi@pucc.unam.mx. Dirección: PUCC-UNAM - Calle Isabel la Católica N° 7, Centro Histórico, 06000, México D.F. Teléfono: 0052 (55) - 55 22 23 30 - 26.

² Doctor en Sociología; Secretario Académico del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM; Correo-e: arseniog@pucc.unam.mx

³ Maestro en Arquitectura; Secretario Técnico de Proyectos del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad -UNAM; Correo-e: apaipilla@pucc.unam.mx

⁴ Arquitecto; Jefe de del Departamento de Procesos y Sistematización de Información del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad -UNAM; Correo-e: lsoto@pucc.unam.mx

jos debido a que en ellos se presentan simultáneamente tanto los más altos valores identitarios, como serios problemas de deterioro físico del patrimonio histórico y arquitectónico. Así mismo, en los centros históricos coexisten espacios de vivienda y consumo para los sectores de altos ingresos y riqueza, y condiciones de pobreza. Por otra parte, este Acuerdo plantea la necesidad de evitar los procesos de exclusión y *gentrificación*, mediante acciones de revitalización que incorporen políticas de equidad social. También se subraya la importancia de garantizar la presencia de los habitantes de los centros históricos en los procesos de planeación e intervención para elevar la calidad de vida de los residentes, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

1. POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL

Los centros históricos, han sido tradicionalmente una de las zonas de la ciudad consolidada, en donde las dinámicas de cohesión social y los diversos tipos de patrimonio cultural se han logrado conservar (a pesar del deterioro) manteniendo en gran parte la identidad y tradiciones de la población. Esto se debe, entre otros factores, a su capacidad de atracción y recepción de población y de actividades de cualquier tipo, ya que concentran una buena parte de los equipamientos y servicios públicos urbanos, además de conservar en gran medida las cualidades ambientales-espaciales y de escala humana propias de las urbes edificadas antes de la aparición del automóvil (Figura 1).

Una de las características esenciales de los centros fundacionales es la condición de centralidad urbana, jerarquía conferida por la gran concentración de actividades de todo tipo, mantenida desde que el territorio del centro coincidía con el de la ciudad. Según Fernando Carrión el deterioro de los centros se presenta a partir de la pérdida de actividades y de los siguientes procesos: i) Pérdida de la representación de los organismos políticos y sus funciones al trasladarse a otras zonas de la ciudad, suprimiendo el sentido de administración y poder que ellos transmiten hacia la idea de ciudad (*civitas*) que tiene la comunidad. ii) Reubicación de algunas funciones y representaciones mercantiles en nuevas zonas urbanas, junto con el proceso de precarización del comercio, la industria y los servicios en los centros patrimoniales, que actúa en detrimento de los centros y su condición concentradora de actividades económicas y sociales. iii) Concentración de la pobreza en el centro patrimonial, originada por diferentes procesos eco-

FIGURA 1
LOS CENTROS HISTÓRICOS, PRINCIPALES CONTENEDORES DE LAS
DINÁMICAS DE COHESIÓN SOCIAL.



nómicos y sociales propios de la ciudad, genera una tensión entre la gran riqueza histórico-cultural y la pobreza social-económica acumulada, la cual termina por materializarse en un desequilibrio urbano, que ocasiona la erosión y pauperización del conjunto central citadino. iv) Reducción de la accesibilidad -principalmente vial- y las posibilidades de articulación con el resto del organismo urbano, interfiriendo con la capacidad que ofrecen los centros fundacionales para acoger y estimular el desarrollo de todas las dinámicas urbanas sociales, económicas, administrativas. V) Inadecuadas políticas urbanas que administran, regulan y "protegen" los centros históricos; políticas que varían entre la tendencia rígida "monumentalista" y su defensa a ultranza del patrimonio físico, y las tendencias "desarrollistas" que entienden los centros a partir del valor económico del suelo, devastando los valores heredados del pasado y estimulando procesos como la *gentrificación* y la pérdida de identidad (Carrión, 2010: 19-25).

A partir de estos procesos, los centros históricos en América Latina se han deteriorado y perdido paulatinamente su "centralidad" al perder la diversidad de sus funciones y usos. El índice más evidente del deterioro de una zona o ámbito urbano es el abandono de la vivienda, ya que ésta requiere de condiciones ambientales y urbanas propicias para acoger el desarrollo del núcleo familiar. Entre los principales problemas de los centros históricos se encuentra la pérdida de las condiciones de habitabilidad, disminuyendo los factores de arraigo de la población original, al tiempo que proliferan los espacios desocupados o en deterioro acelerado que suelen transformarse en bodegas. El congelamiento de las rentas en la

década de los años cuarenta, llevó a que las viviendas de los sectores populares —vecindades en México, conventillos en Argentina o Uruguay, cortiços en Brasil— se deterioraran aún más por falta de inversión de parte de sus propietarios. En muchos casos los herederos se desentendieron y estas viviendas colectivas quedaron en manos de caseros que se apropiaron de las rentas sin tener ningún derecho para hacer este cobro.⁵

Es así como, a pesar de que los centros históricos se caracterizan por ser zonas con una dotación de equipamientos importante y accesibilidad a los servicios públicos, presentan hacinamiento y escasez de opciones de vivienda digna para los sectores más desfavorecidos.

El lento y constante proceso de deterioro (acentuado en el último siglo y medio) de los centros patrimoniales y de las zonas que los circundan, ha generado la promulgación de documentos y convenios con validez mundial, a modo de recomendaciones y lineamientos para la protección, conservación y gestión de estas zonas patrimoniales, a las que el Estado mexicano se ha suscrito. En éstos se remarca que la finalidad de las estrategias de intervención en los centros históricos debe ser la de garantizar la permanencia de las características principales, manteniendo la unidad armónica del organismo urbano y asegurando que los conjuntos con valor cultural y ambiental, puedan preservarse vigentes y operativos, desempeñando sus funciones al interior de la ciudad contemporánea. También se revela prioritario el operar criterios de planificación estratégica enfocados a realizar una reorganización urbana a fondo que revalore e incluya en sus determinantes de base la jerarquía, las relaciones y el potencial a futuro de los centros históricos en referencia al resto de la ciudad.

Uno de los fenómenos sociales que se presentan en los centros históricos es el de la exclusión económica y social. Actualmente se han creado varias normativas, proyectos e iniciativas para contrarrestar estos procesos, sin embargo existen varios factores que generan prácticas discriminatorias en los centros históricos. La intolerancia de grupos de residentes y/o personas que trabajan en la zona en contra de grupos vulnerables, como individuos en situación de calle o personas con preferencias sexuales diferentes, constituye un obstáculo para lograr una convivencia ciudadana armoniosa. La

⁵ En 1985, en México los sismos pusieron al descubierto todas estas situaciones de ilegalidad ya que al derrumbarse estas viviendas monumentales en el Centro Histórico, el gobierno diseñó un innovador programa de reconstrucción y para ello debió expropiar miles de vecindades en las que prevalcía una tenencia confusa. Sobre esto véase (Ziccardi, 1986) y (Ziccardi, Michel y Mécatl, 1988).

falta de conocimientos con relación al tema de la exclusión en general en los centros históricos, es un factor que opera en contra de las posibilidades y recursos que se puedan identificar para la generación de políticas, estrategias y proyectos de inclusión social.

No obstante, se han desarrollado valiosas estrategias contra la discriminación social, aportando opciones de desarrollo económico y organización comunitaria para los centros urbanos. Es el caso de la labor desempeñada por algunas lideresas de las organizaciones de comercio popular en la ciudad de México. Se trata de mujeres, quienes a partir de una realidad social precaria y estudios básicos lograron —además de asumir sus diferentes roles de género como cuidar a sus hijos, ser esposas y además, en ciertos casos, jefas de hogar— convertirse en líderes sociales, generando soluciones concretas, operativas y de alto impacto comunitario al problema de la discriminación social de género, así como del comercio popular en la ciudad (Ziccardi, 2012).

Otros proyectos de inclusión social han sido promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, como es el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que apoyó la realización y rescate de espacios públicos y comunitarios de numerosas colonias populares en la ciudad de México. La Autoridad y el Fideicomiso del Centro Histórico, la Escuela de Casa de Oficios de la Fundación Centro Histórico, han promovido igualmente diferentes iniciativas en este mismo sentido (Figura 2).

2. LA PROBLEMÁTICA URBANA Y ECONÓMICA

En los centros históricos se dan dinámicas sociales muy complejas que se plasman y se reproducen a través del territorio. Es el esfuerzo de la sociedad organizada y del sector académico lo que puede generar mecanismos de participación ciudadana conjuntamente con administraciones comprometidas con la recuperación de los centros históricos. En éstos, la presencia de las instituciones universitarias y de investigación suelen ser garantes de la centralidad institucional urbana y generadores de programas de integración y cohesión social.

Se trata de elaborar proyectos públicos y privados tendentes al re-poblamiento y a la regeneración de las condiciones de habitabilidad que fortalezcan los factores de arraigo e identidad en los centros históricos. Éstos no sólo deben estar dirigidos a los antiguos habitantes, sino también atraer a

FIGURA 2

CONSTANTE DETERIORO DE LOS CENTROS HISTÓRICOS.



los nuevos o potenciales residentes de estas zonas. Un aporte interesante en relación con la manera de pensar y planificar las ciudades lo desarrolla Francesco Tonucci en su propuesta de “la ciudad de los niños” en la cual, ellos deberían ser la determinante principal de la planificación, pues una ciudad apta para niños es apta para todos los demás grupos (Tonucci, 2013).

En este sentido, conviene promover la rehabilitación y creación de espacios que propicien la recuperación del tejido social. Las estrategias y proyectos dirigidos a la recualificación y consolidación del espacio público son de importancia prioritaria. Iniciativas como la definición y equipamiento de las diferentes zonas y espacios del componente público-urbano de la ciudad representan una oportunidad para reforzar los procesos y dinámicas de integración social.

Por otra parte, los diferentes mecanismos y elementos del mobiliario urbano producidos para las personas con algún tipo de discapacidad expresan la sensibilidad por parte de la sociedad hacia estos grupos marginados. Para adoptar estos mecanismos, es necesaria la voluntad política, administrativa y social, que conjuntamente promueva y evite la apropiación o vandalización de los elementos y áreas destinadas para tal fin.

El reconocimiento del patrimonio tanto cultural como ambiental resulta un elemento y recurso clave en las estrategias de reivindicación y asimilación social de los grupos marginados por medio del re-uso de las edificaciones y espacios históricos con contenido patrimonial, los cuales pueden acoger y propiciar dinámicas y lugares para la integración y gestación de procesos de inclusión y reconocimiento social.

También es importante instituir como parte de las políticas de desarrollo social y urbano —a nivel federal, estatal y local—, estrategias y proyectos para la producción de vivienda usada y progresiva, principalmente de interés social, en los cuales se tenga en cuenta efectivamente a los sectores más vulnerables de la población, entre los cuales se deben incluir, además de los ya enunciados, a los trabajadores del sector informal, las nuevas familias, los estudiantes y todos los sectores que no tienen un respaldo económico y crediticio apropiado o formal. En esta misma línea, es importante estimular la generación de estrategias y proyectos para la creación de talleres-escuela, casas de oficios, incubadoras de negocios y demás instrumentos para promover el desarrollo e integración económica y social para quien lo necesite a través de la formación para el trabajo.⁶

La complejidad que tienen estos procesos pone de relieve la necesidad de realizar análisis basados en metodologías interdisciplinarias y participativas, para elaborar los diagnósticos y estrategias adecuadas para la conservación y desarrollo de los centros históricos.

3. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) realizó durante el año 2012 los programas parciales de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas, con la finalidad de promover la conservación del patrimonio arquitectónico cultural y a su vez generar un desarrollo urbano y económico equilibrado y de calidad, así como promover la cohesión social entre quienes habitan, trabajan y disfrutan sus centros históricos cotidianamente. Desde el inicio se implementó en los tres casos una

⁶ Es conveniente retomar la experiencia de los talleres que promueve la Fundación del Centro Histórico de la Ciudad de México, como parte de los programas de desarrollo social, comunitario, cultural y económico, entre los que destaca el “Taller de Oficios para Jóvenes” por la labor desarrollada en los últimos diez años acogiendo más de 1 700 jóvenes entre los 15 y 28 años.

metodología de planeación participativa a través de la cual se incorporaron los diagnósticos y las propuestas de los ciudadanos y de los funcionarios de los gobiernos locales.

Entre marzo y junio de 2012, el PUEC-UNAM organizó dos talleres de planeación participativa en cada uno de los centros históricos, en los que se elaboraron colectivamente los elementos para diagnosticar la problemática de estas zonas, las propuestas estratégicas y los instrumentos adecuados a cada caso. En Campeche, los talleres se realizaron en las instalaciones de la Coordinación General de Vinculación y Extensión Académica de la Universidad Autónoma de Campeche, contando en total con 65 participantes; en Guanajuato, los talleres tuvieron como sede las unidades de Pueblito de Rocha y Belén, de la Universidad de Guanajuato, a los cuales asistieron 58 participantes; y en Zacatecas las sedes fueron el edificio de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Zacatecas, así como la Casa de la Cultura municipal, con la participación de 105 representantes de diferentes instituciones públicas, privadas y sociales.

Cabe señalar que a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los ejercicios de planeación territorial en nuestro país, la consulta pública se convocó desde el inicio del proceso de planeación. La participación social, promovida por el grupo académico en colaboración con los funcionarios locales responsables, se convocó desde la fase inicial de elaboración del instrumento y en el primer taller se debatió un prediagnóstico elaborado por el PUEC-UNAM. Así se logró alcanzar mayor profundidad y precisión.

El PUEC-UNAM ha elaborado una metodología de planeación territorial participativa e integral basada en el reconocimiento e inclusión de todos los actores institucionales y sociales que actúan en el territorio. Esta metodología consiste en coordinar el conocimiento, las expectativas, los valores, las propuestas y los compromisos provenientes de:

- a) La diversidad de grupos y actores sociales involucrados que serán beneficiados por el programa y sus proyectos.
- b) La interdisciplinariedad que permite conocer y entender la complejidad del fenómeno territorial, social, cultural, ambiental e histórico.
- c) Las distintas autoridades gubernamentales y políticas responsables de la aprobación de estos programas, de su aplicación y de la asignación de recursos.

Cada uno de estos tres tipos de actores presenta diferentes intereses, lo cual enriquece el análisis y permite ir construyendo consensos, por lo que incorporar las distintas voces requiere de un proceso de integración especial. La base de este tipo de planeación participativa consiste en generar un proceso dinámico y comunicativo, basado en el diálogo y debate entre los involucrados, buscando generar consensos entre las distintas visiones que prevalecen sobre los principales problemas y tejiendo una red de compromisos.

Al inicio de cada proyecto se elabora un prediagnóstico que sintetiza la problemática de cada centro histórico concentrando la información estadística y censal disponible. También, se realizan reuniones con las autoridades involucradas en la gestión del centro histórico y entrevistas con funcionarios municipales y estatales. A esto se suma la revisión del programa parcial vigente, de los documentos oficiales y de estudios, así como varios recorridos de campo.

Al inicio del proceso de planeación también es importante realizar dos actividades fundamentales:

- La delimitación del área de estudio, en consenso con las autoridades involucradas y los planes anteriores.
- El establecimiento de la relación de colaboración con las instituciones académicas locales.

Posteriormente se realizan los talleres de planeación participativa. Esta es una fase de crucial importancia en la elaboración de cada programa parcial de centro histórico (PPCH). Los talleres son sesiones de trabajo en las que se genera colectivamente un diagnóstico, una imagen objetivo y una serie de propuestas. Al inicio de cada taller, el PUEC-UNAM presenta el prediagnóstico como elemento detonador del debate. La participación se da dentro de un marco constructivo, guiada por técnicas que permiten recuperar y sistematizar las aportaciones de todos los participantes. Posteriormente el PUEC procesa y organiza toda la información y las propuestas que aportan los participantes.

En los procesos de planeación participativa, el PUEC-UNAM organiza dos tipos de talleres: temáticos y territoriales. En los primeros se convoca a los funcionarios responsables de las distintas políticas sectoriales: desarrollo urbano y social, vialidad y transporte, economía, cultura, patrimonio histórico, agua potable, entre otros. También se invita a académicos destacados

FIGURA 3
CARTOGRAFÍA PARTICIPATIVA.



ya a representantes de las organizaciones no gubernamentales que participan en dichas políticas sectoriales. En los talleres territoriales se convoca a los vecinos de las diferentes zonas para que expongan la problemática que ellos viven. En ambos tipos de taller se trabaja con fichas y con mapas. Las técnicas de cartografía participativa permiten recolectar información valiosa que complementa lo que los participantes expresan en las fichas de diagnóstico y propuestas. Los resultados de los talleres son sistematizados por el equipo del PUEC-UNAM para integrar las aportaciones de funcionarios, académicos, líderes de organizaciones sociales y vecinos.

Mientras que la primera ronda de talleres está programada para recabar todas las voces de los actores sociales y gubernamentales en el diseño del programa parcial, la segunda ronda está enfocada a reunir opiniones con respecto a la instrumentación. El PUEC-UNAM organiza mesas de funcionarios, académicos y actores sociales en las que se afinan los proyectos, su jerarquización y se discuten los mecanismos de financiamiento e implementación más adecuados para garantizar la viabilidad de cada programa parcial.

Para el PUEC-UNAM es fundamental contar con la mayor cantidad de información procedente de fuentes primarias, por lo que ha desarrollado una metodología de campo basada en la observación, en recorridos y levantamientos de campo (Figura 3).

4. LEVANTAMIENTOS DE USOS DEL SUELO

En la elaboración de los Programas Parciales de los Centros Históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas fue necesario hacer detallados levanta-

mientos de los usos del suelo para entender a fondo las dinámicas que se generan en cada uno. Estos tres centros históricos tienen características muy peculiares, pero comparten problemáticas similares como: el despoblamiento, el cambio y las presiones en el uso de suelo, la degradación y el mal uso del patrimonio arquitectónico, el descuido del patrimonio natural, la pérdida de imagen urbana y el deterioro de infraestructura, principalmente.⁷

Los procesos del cambio de usos del suelo generalmente son lentos, progresivos y determinados por la evolución social y económica de la colectividad, acompañados por las bajas tasas de crecimiento demográfico y el deterioro de las construcciones —especialmente las habitacionales— trascendidas en su funcionalidad, condiciones y estilo.

El uso de suelo es estudiado buscando tres objetivos principales: a) determinar el uso de suelo general (predio por predio) de cada uno de los centros históricos, como generalmente se hace en la planeación; b) registrar el uso de suelo (nivel por nivel), logrando diferenciar los usos y las dinámicas entre la planta baja y el resto de los niveles de cada una de las edificaciones, principalmente en los accesos y a lo largo de los principales corredores; c) identificar, con precisión el tipo de actividades que se realizan dentro de cada nivel, que en adelante llamaremos "giros".

Este método permite conocer las actividades que se desarrollan en cada nivel de cada predio. No sólo se detecta si es comercial, habitacional, mixto o de equipamiento, sino que se recaba información que permite saber el giro de actividad económica específico, por ejemplo: las papelerías, las oficinas particulares, las viviendas unifamiliares, los condominios horizontales y/o verticales, identificar qué predios presentan deterioro, desocupación o abandono, entre otras muchas características.

Estos levantamientos permitieron conocer en cada centro histórico la cantidad de giros por uso comercial y de servicios, así como las diferentes combinaciones que forman el uso mixto. El análisis por giros o actividades ayuda a tener una información más fidedigna y a entender de mejor manera los comportamientos y dinámicas favorables o desfavorables dentro de cada centro histórico, permitiendo así proponer de manera puntual y específica las diversas estrategias que permitirán consolidar la imagen objetivo

⁷ El PUEC-UNAM realizó en colaboración con académicos y estudiantes del Instituto Tecnológico de Campeche, de la Universidad de Guanajuato y del Instituto Tecnológico de Zacatecas, cuatro levantamientos de campo en cada centro histórico: usos de suelo y giros de actividad económica, coberturas de servicios y estado de conservación, equipamiento y patrimonio arquitectónico catalogado.

que se desea para cada caso en particular. Esto ayuda a la determinación de los usos y giros permitidos, restringidos, condicionados o prohibidos. También hace posible proponer distintos giros que complementen las dinámicas favorables para maximizar el potencial de cada centro histórico, logrando de esta manera generar empleos en actividades económicas que cubran algunos de los eslabones de los encadenamientos productivos tanto al interior como los que se vinculan con el resto del centro de población y con su región inmediata.

5. LEVANTAMIENTOS DE ESTRUCTURA URBANA Y PATRIMONIO HISTÓRICOS

Para la elaboración del diagnóstico de los centros históricos mencionados se empleó una metodología para la lectura y análisis de las características de la morfología, estructura y patrimonio construido de cada ciudad, así como sus procesos y estado actual. Se analizó la información disponible sobre el tema, las fuentes escritas e históricas, los documentos oficiales y las fuentes gráficas y digitales. En una segunda etapa se efectuaron recorridos y levantamientos de campo, complementados por consultas *in situ* con residentes de las diferentes zonas, académicos y profesionistas locales.

La información obtenida se sistematizó en referencia al estado actual de la zona en aspectos como la estructura físico-social, la morfología, las funciones y usos presentes, permitiendo la comparación simultánea por estratigrafías históricas de las diferentes etapas de la estructura urbana e histórica. Este proceso aporta variadas conclusiones tanto para el diagnóstico como para las propuestas en temas específicos como: identificación de relaciones intraurbanas y regionales en diversos aspectos; dinámicas de desarrollo económico, social y de edificación de la ciudad; individualización de zonas rezagadas en comparación con la media de la ciudad; hallazgo de diferentes valores reconocidos y nuevos no registrados; identificación de hitos, nodos, monumentos históricos, zonas con potenciales de uso adquirido o no reconocido, por mencionar algunas.

Esta metodología de análisis establece el estudio histórico —en este caso, de la evolución a nivel urbano y de los diferentes ámbitos de la ciudad— como instrumento fundamental para el reconocimiento de “valores de calidad”, presentes en el organismo urbano y dirigidos hacia la identificación

y registro de un sistema de bienes patrimoniales, que han permanecido a través del tiempo y que conforman la estructura histórica del territorio, con la cual se pueden llegar a definir los diferentes ámbitos urbanos o entender el proceso de estructuración de la morfología actual de la ciudad. La principal intención de esta metodología es la de facilitar la definición de estrategias y políticas de recuperación, consolidación, revitalización y conservación de los centros históricos (Farruggia, 2007).

De esta manera, las características originales de cada centro histórico, en conjunto con la gestión y relaciones establecidas con el entorno territorial, son factores re-valorados y asumidos como determinantes para el desarrollo y consolidación de la ciudad actual, por contener información del origen como métodos, proporciones y densidades controvertidas e ignoradas repetidamente por las metodologías modernas de planificación urbana, hecho que posibilita tomar dichos factores como insumos para las estrategias planteadas, que buscan la recuperación de las cualidades urbanas perdidas con el transcurso del tiempo, especialmente en materia de vivienda y ambiente.

Otro proceso importante para la configuración de un diagnóstico objetivo y estructurado son los levantamientos en campo. Este proceso se constituye como la fuente de información más concreta y cercana a la realidad construida actual. Mediante una metodología de registro, sistematización y clasificación de los datos recolectados en terreno por medio de planimetrías, fotografías, apuntes y esquemas, se produjo una serie de descripciones y análisis detallados sobre la estructura, la morfología y el patrimonio del área a la fecha, a escala de las diferentes zonas, sub-centros y ámbitos identificados, así como de los diferentes elementos estructurantes de la traza y de su imagen urbana.

Cabe mencionar que la investigación se apoya también en los conocimientos de los habitantes y en la tradición aun existente de transmisión oral, de generación en generación de crónicas e historia popular, la cual mantiene y transporta a través del tiempo muchos datos y referencias que no se lograrían obtener de otra manera, permitiendo solucionar diversos vacíos que se presentan principalmente en la descripción de los procesos evolutivos y sus causas (Figura 4).

Por otra parte, el valor de los levantamientos de campo radica en el tipo de información que confiere la experiencia del recorrido, como es la identificación de problemáticas y necesidades que sólo se perciben por contacto directo con el terreno y sus ocupantes. Destacan, por ejemplo, la relación entre el estado de deterioro (o la dinámica de cambio de uso o de número

FIGURA 4

RECORRIDOS Y LEVANTAMIENTOS DE CAMPO EN LAS ZONAS DE ESTUDIO.



de pisos no oficiales en las diferentes zonas de la ciudad) y la situación de los usuarios que realizan dichas adaptaciones, quienes a su vez advierten y declaran procesos y elementos no evidentes, que ayudan a individuar determinantes relevantes para el proyecto como son: sus necesidades reales, la efectiva disponibilidad de recursos, las posibilidades a futuro y la idea de ciudad a que aspiran.

Con base en la información generada en los recorridos realizados, se produce y corrobora información para otros temas específicos del diagnóstico, como por ejemplo:

- Identificación de diferentes niveles de consolidación urbana, así como de "límites" o "fronteras sociales" urbanas.
- Identificación de los predios vacíos por demolición o sin construir y de edificaciones abandonadas, información que constituye un recurso fundamental para las estrategias y proyectos de los PPCH.
- Reconocimiento de nuevas tipologías de espacios urbanos, usos, oficios y dinámicas sociales, producto de la adaptación de la población a la evolución del contexto urbano, el cual, también se articula a los procesos internacionales.
- Referencias y parámetros detectados como instrumento para proponer la redefinición, de ser conveniente, de los diferentes perímetros

administrativos como la zona de monumentos, del centro histórico o del límite delegacional.

- Registro y análisis del fenómeno de la autoconstrucción -muy presente en los centros históricos- como base para la formulación de estrategias dirigidas a su reconocimiento, dignificación y regulación.
- Identificación del deterioro o ausencia del mobiliario urbano, elemento indispensable para el uso del espacio público, el cual se traduce como un factor de reconocimiento de parte de una administración hacia su población.

A partir de la importancia de estos elementos de la estructura funcional de la ciudad se realiza el análisis de las vías primarias, considerando sus diversos tipos y proporciones, así como la capacidad de vincular en su recorrido a los principales sub-centros urbanos, centros de equipamientos, servicios y comercio. Se revisa el estado de las diferentes áreas y elementos inmediatos a su recorrido, en términos de uso, consolidación, deterioros y proporción actual con relación a las áreas que sirve.

El diagnóstico de estos corredores sirvió como insumo para la instrumentalización de dichos elementos urbanos, al interior de las estrategias, lineamientos de zonificación y desarrollo funcional. Así mismo permite gestionar la distribución de recursos y equilibrio entre los diferentes ámbitos de la ciudad y definir las zonas a potenciar de acuerdo con las líneas de planificación definidas y las reservas del territorio urbano.

Cabe señalar que se realiza igualmente la identificación y registro complementario del Patrimonio Histórico, Ambiental y Urbano, proceso esencial para su conocimiento, re-valoración y conservación. Este es un instrumento base para las estrategias de identificación de vocaciones, potenciales y estrategias de desarrollo sustentable de cada centro histórico.

6. REFLEXIONES FINALES

La metodología planteada por el PUEC-UNAM para la elaboración de los programas parciales de Campeche, Guanajuato y Zacatecas, se basa en la integración de la participación social desde el inicio del trabajo técnico de planeación, al mismo tiempo que en una rigurosa metodología de levantamientos de usos del suelo muy detallados y de estructuras urbanas y patri-

FIGURA 5
CENTROS HISTÓRICOS DE CAMPECHE, GUANAJUATO Y ZACATECAS.



monio histórico, que permite formular medidas más precisas para promover un desarrollo urbano y económico equilibrado, así como una re-valoración de los patrimonios culturales y ambientales de los centros históricos. Cabe destacar que no sólo se considera a los centros históricos como elementos esenciales de identidad, pertenencia e integración para la sociedad, sino que además, se busca redimensionar y valorizar la importancia y el impacto de su centralidad institucional, operativa y de servicios urbanos. Al mismo tiempo que se promueve un desarrollo urbano y económico respetuoso del patrimonio histórico y ambiental, se debe garantizar la cohesión social entre quienes habitan, trabajan y disfrutan de los centros históricos cotidianamente.


Se reconoce y se asume que ordenar el desarrollo urbano de los centros históricos permite aprovechar su gran potencial para el desarrollo económico y social de la población que los habita y los frecuenta. Es importante recuperar

la capacidad de sus espacios públicos y sus edificaciones para acoger y generar dinámicas sociales, implementando estrategias integrales y sobre todo, recursos para su preservación y desarrollo apropiado y sustentable.

FUENTES CONSULTADAS

- Carrión, F. (2009), "El centro histórico como objeto de deseo", *Cuaderno del Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México*, vol. 1, México, PUEC-UNAM, pp. 17-34.
- ____ (2012), "Comentarios a los Programas de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas", Taller de revisión de los proyectos de los Programas Parciales de los Centros Históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas, 6 de junio de 2012, México, PUEC-UNAM, 6 p.
- Farruggia, A. (comp.) (2007), *Identità Culturale e Salvaguardia dei Nuclei Storici - Il Caso di Mondovì Piazza*, Torino, Politecnico di Torino - CELID.
- INVI-DF (2012), "Avances de metas de programas sustantivos", en *Informe de gestión 2012*, México, Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), documento aspx disponible en: <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2012.aspx>>.
- Suárez Pareyón, A. (2009), "La función habitacional del Centro Histórico y el desafío de su regeneración", *Cuaderno del Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México*, vol. 1, México, PUEC-UNAM, pp. 35-52.
- Tena Nuñez, R. y S. Urrieta García (2009), "La Merced. Un barrio emblemático de la Ciudad de México", *Cuaderno del Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México*, vol. 1, México, PUEC-UNAM, pp. 99-122.
- Tonucci, F. (2014), "La ciudad de los Niños, una distinta filosofía de gobierno de las ciudades (participación, seguridad y autonomía)", *Cuaderno del Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México*, vol. 3, México, PUEC-UNAM, pp. 107-117.
- UNESCO-Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana, (OHCH) (2012). "Acuerdo de la Habana", Acuerdo elaborado con motivo del "X Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos", 18 de mayo 2012, La Habana, Cuba (mimeo., 15 p.).
- Ziccardi, A. (1986), "Política de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2., México, IIS-UNAM, pp. 121-193.

- ____ (2012), "Presentación", en *Trayectorias de vida: mujeres dirigentes del comercio popular en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, PUEC-UNAM, Autoridad del Centro Histórico, pp. 7-9.
- ____ M. A. Michel y J. L. Mecatl (1988), *Casa a los Damnificados. Dos años de Política habitacional en la reconstrucción*, México, IIS-UNAM.



Reflexiones
finales