

René Coulomb, coordinador

# México: centralidades históricas y proyectos de ciudad



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**

Fernando Carrión M.

**Coordinador editorial**

Jaime Erazo Espinoza

**Comité editorial**

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinoza

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

**Coordinador**

René Coulomb B.

**Editor de estilo**

Santiago Vizcaíno

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-09-4

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: febrero de 2010

Quito, Ecuador

# Contenido

---

Presentación . . . . .	7
Prólogo . . . . . <i>René Coulomb</i>	9
Los centros históricos: ¿espacios posmodernos? (De choques de imaginarios y otros conflictos). . . . . <i>Daniel Hiernaux</i>	23
Usos y desusos en la ciudad vieja- centro histórico de Puebla. . . . . <i>Elsa Patiño Tovar</i>	47
Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la ciudad de México. . . . . <i>Carlos Morales Schechinger</i>	87
La ciudad central: un espacio disputado. . . . . <i>Emilio Duhau y Angela Giglia</i>	117
Ciudades históricas en México: rehabilitación y desarrollo. . . . . <i>Salvador Díaz-Berrio Fernández y Alberto González Pozo</i>	155

Producción de los centros y formas de acción pública. . . . .	203
<i>Patrice Melé</i>	
Modelos financieros para el rescate del centro histórico de la Ciudad de México. . . . .	241
<i>Manuel Perló Cohen y Juliette Bonnafé</i>	
El centro histórico de Querétaro: gentrificación <i>light</i> y vida cultural. . . . .	283
<i>Carmen Imelda González Gómez</i>	
El centro histórico de Morelia: una buena práctica de revalorización del patrimonio. . . . .	305
<i>Luis Felipe Cabrales Barajas</i>	
Nuevos enfoques para el ordenamiento de los centros históricos. El caso de Puebla. . . . .	347
<i>Guadalupe Milián Ávila</i>	
Construyendo utopías desde el centro. . . . .	369
<i>René Coulomb</i>	
Del centro histórico de Tlalpan al centro comercial Cuicuilco: la construcción de la multicentralidad urbana. . . . .	399
<i>María Ana Portal Ariosa</i>	

# Modelos financieros para el rescate del centro histórico de la Ciudad de México

---

Manuel Perló Cohen<sup>1</sup> y Juliette Bonnafé<sup>2</sup>

## Introducción

El centro histórico de la Ciudad de México comenzó a generar una atención creciente de las autoridades federales y locales hacia principios de los años setenta. Desde aquel entonces, se aplicaron distintos programas y financiamientos públicos para rescatar y desarrollar esta zona patrimonial ubicada en el corazón de la capital del país. Estas acciones, aplicadas bajo el concepto de la rectoría del Estado (en algunos casos del gobierno federal, en otras del gobierno local) han tenido diversos resultados cuya evaluación definitiva aún está por hacerse. En años recientes, sin embargo, el rescate

- 1 Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Economista por la UNAM y Doctor en Planeación Urbano-Regional por la Universidad de California- Berkeley. Ha impartido la docencia en las Universidades de California, Stanford, Javeriana, Autónoma Metropolitana de México y la UNAM. Ha realizado investigación y publicado ampliamente en temas de vivienda y políticas urbanas, mercados inmobiliarios, el sistema hidráulico de la Ciudad de México y finanzas y fiscalidad urbana. Actualmente desarrolla una investigación para conocer el impacto de la crisis económica sobre las ciudades mexicanas.
- 2 Maestra en Planeación y Urbanismo, y en Comunicación por el Instituto de Estudios Políticos de París, ha trabajado en temas vinculados al urbanismo y la educación (rehabilitación del centro histórico, bosques urbanos, problemáticas metropolitanas, comercio ambulante y espacio público), tanto en el sector público como privado, en particular en la ciudad de México.

del centro histórico ha experimentado un nuevo modelo de intervención que se caracteriza por el liderazgo que promueve la intervención del sector privado, en particular de un grupo reducido de empresarios entre los que destaca la figura del Ing. Carlos Slim, el hombre más rico de México, principal accionista de Teléfonos de México, Inbursa y otras empresas mexicanas.

Nuestra hipótesis central es que en el caso de la ciudad de México, tanto el Ing. Slim como otros inversionistas son los que han dominado el sentido y la orientación del programa de financiamiento de rescate del centro histórico en años recientes (2001-2006), y que sus iniciativas y lineamientos han establecido la pauta que ha seguido el sector público y otros actores que son partícipes de los esfuerzos de rescate, lo que prefigura un modelo de intervención en el financiamiento de los centros históricos que merece ser conocido, discutido y evaluado.

En este ensayo analizaremos el modelo de intervención público que precedió al aplicado en los últimos años y se revisarán las razones de su relativo fracaso a pesar de aspectos experimentales y novedosos en los instrumentos aplicados. Veremos el cambio de actitud del actor público a raíz de la inversión privada en la zona en estos últimos cinco años. Procuraremos explicar este cambio y evaluarlo en términos tanto urbanísticos como políticos.

## Planteamientos del modelo clásico de financiamiento

Desde la descentralización de varias competencias del gobierno federal al gobierno local en México, como en la mayoría de los países de América Latina, el gobierno local tiene a su cargo, entre otras cosas, el buen funcionamiento de la ciudad en su territorio, y la revitalización de su centro histórico. Esto significa, en la zona que nos interesa, la rehabilitación de sus espacios públicos, el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, la incitación a vivir en el área, la conservación de su patrimonio (responsabilidad compartida con el gobierno

central). Esto implica que el gobierno local trabaje para su centro histórico en materia de planeación y programas, asigne los presupuestos correspondientes para poder llevar a cabo de manera exitosa las políticas de rehabilitación y desarrollo de sus barrios antiguos, y asigne recursos fiscales para la rehabilitación de su centro histórico.

En este sentido, el gobierno local debe estar dispuesto a sobrellevar pérdidas con el objeto de generar las externalidades requeridas para la conservación sustentable del centro histórico. La conservación de un área histórica en general requiere recursos financieros significativos, en su mayor parte públicos (aún cuando en ocasiones se forman sociedades público-privadas). Las intervenciones se justifican con base en el valor de existencia del patrimonio urbano, aunque también se subraya el impacto que tiene sobre el turismo. La racionalidad económica de estos proyectos es difícil de establecer en los corto y mediano plazos, dados los beneficios difusos que genera (aun cuando no sean necesariamente pequeños).

El Gobierno Federal también tiene una responsabilidad que asumir frente a la comunidad nacional e internacional, al haber promovido que el centro histórico de la Ciudad de México sea declarado zona de monumentos históricos y patrimonio cultural de la humanidad. Esta responsabilidad puede expresarse en inversiones federales directas, así como a través de dos vías: el otorgamiento de incentivos fiscales a través de subsidios en impuesto sobre la renta; el apoyo y aval a las solicitudes que hace el Gobierno del Distrito Federal ante los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación (Banco Mundial, UNESCO, Agencia Internacional de Cooperación Española, etc.).

Los sucesivos gobiernos mexicanos, tanto locales como federales, han asumido estas responsabilidades de manera desigual y con resultados discutibles a lo largo de las tres últimas décadas. Esto explica en parte el estado deplorable en el que se encuentran amplias zonas del centro, tanto arquitectónica como socialmente. Sin embargo, existieron esfuerzos de reflexión y experimentación de instrumentos financieros, como lo veremos en el caso de la transferencia de potencialidad. Evaluaremos si los experimentos financieros han tenido o no un impacto

relevante en la zona. El contexto internacional ha contribuido, con su estimulante emulación, a la puesta en obra de financiamientos en el centro histórico de la capital mexicana.

El modelo mexicano ha seguido en sus grandes líneas el siguiente y clásico proceso (las áreas históricas urbanas, tanto en ciudades europeas como latinoamericanas, han conocido y/o conocen una evolución similar): en un primer tiempo se toma conciencia del valor del patrimonio edificado para la memoria colectiva, la identidad nacional, el desarrollo turístico. Esto suele suceder cuando los monumentos ya conocen cierto estado de degradación física y social. Se catalogan entonces y se inicia un largo proceso de integración a la planeación urbana, de objetivos de rescate y mantenimiento de edificios y zonas históricas. Una vez plasmadas las intenciones de rehabilitación y eventualmente desarrollo de los centros históricos en la planeación y normatividad oficial, surge un serio riesgo de inercia y de no aplicación de medidas que permitan llegar a los objetivos planteados. La razón es en general la misma en toda ciudad: la planeación no considera suficientes mecanismos de gestión y financiamiento del rescate del centro histórico.

El financiamiento surge así como preocupación previa a las acciones previstas y se buscan diversas fuentes, principalmente, en el caso latinoamericano, recursos internacionales, mientras se lamenta la insuficiencia de los recursos públicos. La cuestión de la gestión de los recursos obtenidos o asignados suele ser un problema adicional, ya que sin las estructuras institucionales adecuadas y los funcionarios preparados para administrar correctamente importantes recursos, se desperdician los esfuerzos para el rescate.

Se pueden considerar varios tipos de capitales en el centro histórico: el capital físico, tanto privado como público (edificios, infraestructura), el capital social, el capital nuevo, inyectado en la zona por los distintos actores. Los inversionistas son múltiples, y el inversionista público es el más transparente, por los mecanismos de rendición de cuenta y la voluntaria visibilidad de los programas de gobierno. Distinguiremos:

- el inversionista público: gobierno federal, gobierno local, ya sea de manera directa o indirecta;
- el inversionista privado: tanto grupos inmobiliarios como pequeños propietarios;
- el inversionista social: la iglesia, las universidades, las organizaciones privadas no lucrativas.

Considerando esta variedad de capitales, el centro histórico de la Ciudad de México tiene un enorme potencial de desarrollo y es una zona de extrema vitalidad. Este potencial es visto de la siguiente manera por el actor público: la zona tiene todavía una fuerte carga de la centralidad que tuvo por el pasado, y su potencial económico es real, en particular en los sectores del turismo y del comercio, e incluso considerando el sector terciario en su totalidad. Dispone de numerosos servicios y equipamientos públicos. El área tiene posibilidades, no solamente de regeneración sino también de desarrollo, cuyas consecuencias serían positivas a nivel metropolitano e internacional: una metrópoli dotada de un centro atractivo y dinámico constituye sin lugar a dudas un factor de atracción y posicionamiento a importante escala.

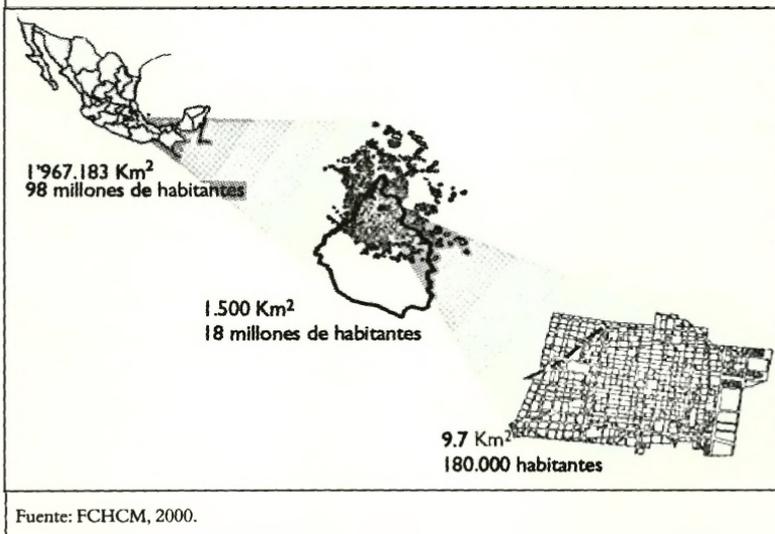
Pero rara vez es analizado, o siquiera considerado, el impresionante capital inmobiliario y comercial del centro histórico. Los locales comerciales y las bodegas (generalmente ilegales) representan una riqueza considerable; los flujos de dinero debidos a la compra y venta de todo tipo de productos (legales e ilegales) son testimonio del área de influencia de lo que es un centro comercial de atracción nacional. Este capital inexistente en los análisis académicos y de gobierno es indudablemente un factor de atracción para el sector privado en esta zona.

### Los desafíos del centro histórico para las autoridades

El centro histórico de la Ciudad de México fue declarado, por decreto presidencial del 11 de abril de 1980, Zona de Monumentos Histó-

ricos, subdividida en dos perímetros concéntricos, el perímetro "A" con una superficie de 3,1 km<sup>2</sup> que es el área de mayor concentración de edificios catalogados y el perímetro "B" con una superficie de 6 km<sup>2</sup>, considerado zona de amortiguamiento. El 11 de diciembre de 1987 fue inscrito por el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO en la lista del patrimonio mundial. Cuenta con más de 1.500 edificios catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).

Mapa 1. Ubicación del centro histórico de la Ciudad de México.



Estas particularidades de gran valor patrimonial, equipamientos y servicios públicos en la zona justifican ampliamente una atención específica del gobierno. Así es como, desde los años 1980, el centro histórico de la Ciudad de México fue objeto de múltiples programas y acciones públicas, desde la creación de organismos específicos hasta diversos planteamientos acerca del financiamiento de su rescate.

Sin embargo, los esfuerzos realizados han tenido hasta la fecha resultados muy desiguales. El centro histórico de la Ciudad de México reúne también, en sus 9,1 km<sup>2</sup> que representan aproximadamente el 1% de la superficie del Distrito Federal, la casi totalidad de los principales problemas de la metrópoli: desempleo y subempleo, marginalidad y exclusión social, inseguridad, drogadicción, congestión vial, bajos niveles educativos de la población, déficits habitacionales, conflictos entre sectores sociales como es el caso entre comerciantes formales e informales, etc. El deterioro físico y social de los antiguos barrios populares del centro y el abandono de sus espacios públicos, coadyuvan al desarrollo de la violencia urbana. Una proporción importante de los grupos más vulnerables (indígenas, indigentes, niños de la calle, personas de la tercera edad), se concentran en el centro de la ciudad. Constituyen los principales grupos que ocupan los edificios insalubres y de alto riesgo de la zona.

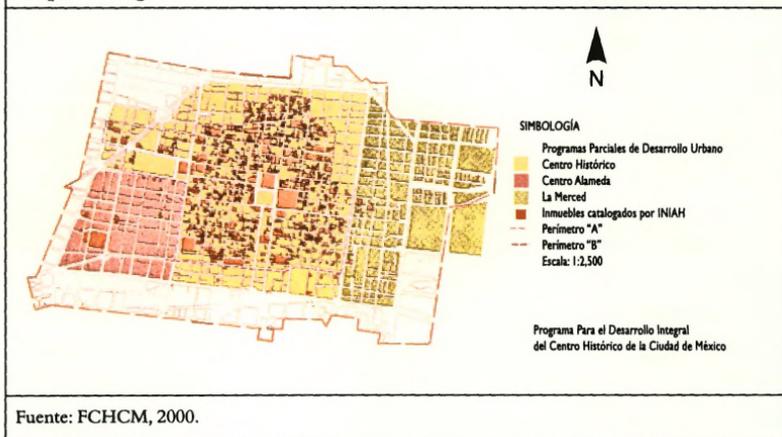
Por otra parte, en el transcurso de los últimos 30 años, la zona ha perdido casi la mitad de su población.<sup>3</sup> La competencia por el control del espacio urbano tiende a resolverse a favor de los usos más rentables, principalmente el uso comercial. Este proceso de despoblamiento significa la subutilización creciente de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos históricamente acumulados en ese espacio central; también tiende a convertir al centro histórico en una zona fantasma de noche. Es un hecho que el abandono y el deterioro de las áreas centrales representan deseconomías incompatibles con la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano y metropolitano.

Finalmente, el sistema de vialidad, transporte y estacionamiento se encuentra obsoleto frente a la enorme atracción que ejerce la actividad comercial y la oferta turístico-cultural concentrada en el centro, lo que cuestiona fuertemente la función de centralidad y accesibilidad que todo centro debe de cumplir, y genera condiciones ambientales críticas.

3 Entre 1970 y 1995, el centro histórico perdió el 40% de su población (118.609 habitantes).

Una línea de análisis del presente artículo será ver qué sectores han considerado las autoridades en el rescate del centro histórico desde los años 1980, cuáles fueron los instrumentos financieros empleados, con qué objetivos y en qué límites sectoriales y espaciales. Partiremos del análisis de la acción pública en materia de financiamiento, ya que resulta imprescindible la responsabilidad del gobierno en el rescate de sus barrios patrimoniales.

Mapa 2. Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el centro histórico.



## La inversión pública directa en el centro histórico hasta 2000

### *Una inversión pública directa escasa y acotada*

Es difícil evaluar los montos y los destinos de la inversión pública en el preciso perímetro del centro histórico en las últimas décadas: los montos de estas inversiones provenían de varias áreas sectoriales de los gobiernos federal y del Distrito Federal, sin enmarcarse dentro de un programa integral para el centro histórico, lo que explica la falta de seguimiento y evaluación de las mismas. Las autoridades de la ciudad

invertieron, desde los setenta hasta el 2001, en el mantenimiento de los servicios básicos, sin que existiera un proyecto urbano y una acción gubernamental estructurada en el mediano y largo plazo. Las tres excepciones fueron las obras del METRO, el ensanchamiento de importantes ejes viales y la reconstrucción habitacional después de los sismos de 1985 (FCHCM, 2000).

De 1969 a 1979 el centro histórico se benefició de 13 estaciones, a lo largo de las tres primeras líneas del sistema de transporte colectivo METRO que lo atravesaban. En 1989 inició su funcionamiento la línea 4 con dos estaciones en el Centro, y en 1994 se agregó otra línea con tres estaciones en la zona. En total, 18 estaciones se localizan en el centro histórico.

Las obras de vialidad realizadas a finales de los sesentas y principio de los ochenta, si bien permitieron aliviar la congestión del tráfico automotor en algunas áreas del centro histórico, provocaron también fuertes discontinuidades en la estructura y la traza urbana de la antigua ciudad de México, deshaciendo la unidad del tejido social de no pocos barrios del centro.

La tercera intervención urbana de importancia se dio a partir de una situación no planificada: los sismos de 1985. La respuesta fue el Programa de Renovación Habitacional Popular, una acción emergente de reconstrucción de vivienda para sectores de bajos ingresos cuyo origen se atribuye a la presión y organización de los habitantes del centro de la ciudad para no ser desalojados de sus lugares de residencia (Coulomb, 1995). De los 4.075 inmuebles intervenidos por el Programa, 796 se localizaron dentro del Centro histórico (beneficiando a 13.562 familias). Sin embargo, la reconstrucción postsísmica no tuvo —como se especuló en un inicio— un efecto significativo en cuanto a la regeneración integral del centro histórico.

Los años ochenta y noventa fueron marcados a nivel nacional por una sucesión de crisis económicas y financieras, altos niveles de inflación y devaluaciones monetarias sucesivas. Este marco macroeconómico desfavorable explica sin dudas la escasa inversión pública en el centro histórico, en materia de infraestructura y vivienda. Las excepciones

fueron las obras de rescate de importantes conjuntos patrimoniales. En primer término, las obras de rescate arqueológico del Templo Mayor, a raíz del descubrimiento, en 1978, de un monolito prehispánico: la diosa mexicana Coyolxáuhqui. En el financiamiento de las obras participaron la Fundación Jenkins y la Fundación Amparo Ruiharcía de Espinoza. Otras Fundaciones, como la Fundación Cultural Banamex, o bien el Banco de México financiaron de igual forma el rescate y restauración de importantes monumentos coloniales, en particular habitaciones palaciegas e iglesias.

Este esfuerzo de restauración del patrimonio monumental prosiguió en los últimos años. El Gobierno Federal ha invertido en la restauración de monumentos como el Palacio Nacional, la Catedral, la Biblioteca de México. Así es como, por ejemplo, la inversión directa total del gobierno federal ha sido de 162 millones de pesos en obras de rescate de bienes inmuebles y promoción turística para el centro histórico, entre 2001 y 2003.

En síntesis, el gobierno invirtió de manera directa en determinados campos: transporte, vivienda, patrimonio edificado. Estos son efectivamente los tres ejes definidos como urgentes o importantes en los documentos analíticos tanto del gobierno como de la academia en las décadas de los ochenta y de los noventa:

- La riqueza patrimonial de la zona y su pésimo estado son los que suscitan el interés del gobierno a finales de los setenta.
- El congestionamiento vehicular y la fuerte carga de centralidad llevan a la inversión en transporte público.
- El alarmante despoblamiento de la zona conduce naturalmente a poner en marcha programas de vivienda popular.

*Una tarea demasiado costosa para el sector público*

El actor público, en México como en cualquier otro país, difícilmente puede asumir el costo completo de una rehabilitación exitosa de

zona patrimonial. Existen casos, como en Salvador de Bahía o Santo Domingo, en los cuales se llevó a cabo la rehabilitación con la intervención y el financiamiento directo del sector público. Sin embargo, las intervenciones públicas que caracterizan estos casos son difíciles de sostener en la magnitud necesaria para conservar el gran número de edificios existentes. Además, enfrentan complejos desafíos para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del proceso de conservación. Estos programas no solo encuentran dificultades para obtener el gran volumen de los recursos públicos requeridos para mantener los sitios, sino que no contribuyen a revitalizar de forma significativa la economía de los barrios históricos, requisito necesario para asegurar la sustentabilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación.

En consecuencia, es poco probable que el sector público pueda enfrentar solo el financiamiento de la conservación sustentable del patrimonio urbano (Bonnafe, 2000). Tampoco es probable que el sector privado encuentre rentable el emprender la tarea dados los riesgos, incertidumbres y costos extras de la rehabilitación patrimonial cuando se compara con nuevos emprendimientos inmobiliarios. Esto es particularmente cierto en las primeras etapas del proceso de conservación.

Si el sector privado se integra activamente al proceso de desarrollo del centro histórico, entonces se genera el siguiente círculo virtuoso halagado por los grandes organismos internacionales. La plena participación del sector privado en la formulación de prioridades, la definición de los planes de conservación, el financiamiento y la ejecución de las obras de conservación y, en última instancia, en la ejecución de las inversiones y en la operación y el mantenimiento de los monumentos, es otra garantía de la sustentabilidad del esfuerzo además de que releva al gobierno gran parte de la carga que involucran las actividades de conservación.

Esto explica los esfuerzos de las autoridades para atraer a nuevos capitales privados en el centro histórico en las últimas décadas. La necesaria inversión privada se transforma en un "credo", tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos, y se experimentan

numerosas fórmulas para lograr este nuevo objetivo, el cual no es nada obvio, dados los obstáculos que generan reticencias del sector privado. A continuación se exponen los clásicos planteamientos al respecto, que han sustentado la creación de varios instrumentos, desde incentivos fiscales hasta patronatos.

*El planteamiento clásico:*

*reticencias y ventajas de los inversionistas en el centro histórico*

Un obstáculo importante que señalan tanto los propietarios como los inversionistas en el centro histórico de la ciudad de México son los costos de la rehabilitación y/o restauración ya que, dependiendo de las características del patrimonio, en general son superiores a los de una obra nueva. En estos costos, entendemos también los trámites y tiempos de aprobación de proyecto adicionales por tratarse de una zona o un inmueble patrimonial.

Cuando existe el interés por intervenir el patrimonio edificado, la segunda reticencia que vencer refiere a la inversión en el campo de la vivienda, en particular cuando se trata de intervenir en los edificios y áreas patrimoniales que tienen un uso habitacional. El rescate de edificios patrimoniales tiende a significar la sustitución del uso habitacional por usos más rentables.

Otro obstáculo importante en el rescate del patrimonio es la falta de financiamiento y/o de accesibilidad a los créditos habitacionales, lo cual ha generado la expulsión de los estratos de menores recursos. No existe actualmente, por parte de las distintas instituciones financieras, públicas y privadas, una política crediticia específica que favorezca las acciones de rescate inmobiliario en las áreas patrimoniales.

Otro obstáculo a la inversión privada en el centro histórico de la ciudad de México, de no menor importancia, es la poca valoración que propietarios y desarrolladores inmobiliarios hacen del patrimonio cultural urbano. El valor de las áreas patrimoniales y su necesaria participación en su rescate y conservación suelen ser secundarios frente a

las exigencias de rentabilidad empresarial. Si bien la legislación vigente establece la obligación de los propietarios de conservar debidamente los monumentos históricos y hacer en ellos las obras necesarias, esta obligación se quedó –en la práctica– en letra muerta. La insuficiente valoración social del patrimonio edificado se refleja incluso a nivel de las instituciones públicas, pues estas tampoco cumplen a cabalidad con su obligación, manteniendo en estado de deterioro, ¡a veces de completo abandono!, algunos inmuebles históricos que integran su patrimonio inmobiliario (Coulomb, 2000).

Finalmente, el riesgo, calculado por los inversionistas, es alto en el centro histórico: se trata de una zona en proceso de desvalorización por lo que la expectativa de beneficios a largo plazo es incierta, mientras en el corto no existen, ya que la inversión inmobiliaria tiene una tasa de recuperación lenta (De Moura y Rojas, 1998). En este sentido, a nadie le conviene ser el primero en invertir. Esto explica la inversión privada relativamente escasa hasta la intervención de Carlos Slim en la zona.

A pesar de estos obstáculos a la inversión privada, existen también factores favorables y susceptibles de interesar al sector privado, el cual invierte en la conservación, aun cuando por diferentes motivos. En ocasiones las empresas eligen edificios patrimoniales como sedes por razones de prestigio o de relaciones públicas. El edificio es usualmente un monumento muy conocido y su conservación se puede presentar como una inversión en la comunidad. Pero estos factores no son suficientes para garantizar una plena participación del sector privado en el rescate. Es la razón por la cual el sector público tiene interés en crear instrumentos que incentiven la presencia activa del actor privado en el centro histórico.

En resumen, las exenciones y los subsidios para el centro histórico se originan por un lado, en la responsabilidad del gobierno de crear las condiciones para que no continúe la declinación urbana, y en particular, el deterioro del patrimonio histórico en el centro, y por el otro, en la imposibilidad, también del gobierno, de proporcionar una solución. El estímulo también se justifica porque la inversión inmobiliaria en el centro histórico es más arriesgada y menos productiva a lo normal. Es

costosa por la naturaleza histórica de los inmuebles que imponen gastos de rehabilitación mayores a los costos nuevos de producción; existe cada vez menos demanda de espacios inmobiliario en el centro, como consecuencia del deterioro físico y social y la caída de su funcionalidad económica. Es la razón por la cual los incentivos fiscales pueden influir de manera muy concreta en la decisión de los actores privados, ya que contribuyen a:

- reducir el riesgo y los tiempos de recuperación de la inversión,
- reducir los costos de la rehabilitación y/o restauración,
- aumentar la transparencia del mercado inmobiliario,
- facilitar el acceso al suelo a actividades económicas,
- castigar el uso inadecuado, la falta de mantenimiento y la especulación.

Se puede llegar así a la etapa más avanzada del proceso de rescate, cuyo círculo virtuoso es el siguiente: la conservación del patrimonio urbano se convierte en preocupación y responsabilidad de una amplia variedad de actores sociales obteniendo impulso y dinamismo de la interacción de diversos grupos de intereses y del mercado inmobiliario. En esta fase, la filantropía privada, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales participan en el proceso y asumen funciones complementarias. El sector público proporciona un ambiente regulatorio propicio y estable e invierte en la rehabilitación de los espacios públicos y la infraestructura para atraer inversionistas privados. En la medida en que las comunidades aumentan su aprecio por el patrimonio urbano, el valor comercial de algunos edificios y distritos históricos mejora y su conservación se convierte en prioritaria para los intereses comerciales y atrae inversionistas privados que rehabilitan edificios a fin de cubrir la demanda de espacio de una variedad de actividades económicas. En esta etapa del desarrollo conservacionista, los problemas más críticos que enfrenta la conservación del patrimonio urbano se resuelven mediante la fructífera colaboración de los diferentes actores (Rojas, 2002).

## Los instrumentos utilizados en el modelo público para atraer la inversión privada

### *Los tibios incentivos fiscales en el centro histórico*

- Incentivos otorgados por el gobierno local

En 1991, el entonces Regente del Distrito Federal expidió un acuerdo en el que se establecían un conjunto de estímulos fiscales respecto de las contribuciones previstas en el Código Financiero del Distrito Federal. Este acuerdo se firmó a favor de las personas propietarias o poseedoras de inmuebles que estén catalogados o declarados como monumentos por el INAH o el INBA. Este acuerdo se ha renovado anualmente.

Se ampliaron los incentivos, en 1999 y 2000. En el 2000, se extendieron ciertas reducciones, antes reservadas a los edificios catalogados por el INAH o el INBA, a edificios no catalogados y a obras nuevas. Desde entonces, los incentivos fiscales a nivel local no han evolucionado mucho. Los incentivos fiscales establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal permiten promover inversiones privadas (propietarios) y sociales (en particular las organizaciones sociales de inquilinos y las ONGs). Las exenciones fiscales otorgadas por el gobierno local en el centro histórico de la Ciudad de México se encuentran en el Código Financiero del Distrito Federal. Los artículos 290, 291, 292 del capítulo XI, Título Tercero, Libro Primero, del ordenamiento citado prevén las hipótesis normativas para poder obtener reducciones o beneficios fiscales, los cuales conciernen los impuestos siguientes:

- El Impuesto Predial, según el tipo de inmuebles (catalogados o no catalogados),
- El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles según el tipo de viviendas,
- Los Derechos por expedición de licencias (construcción, etc.), de inscripción en el Registro de la Propiedad.

## Incentivos para edificios catalogados

Los propietarios o adquirentes de inmuebles con la calidad de monumento histórico o artístico pueden beneficiarse de una reducción del 100% sobre diversas contribuciones tales como impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, pagos de derechos sobre la utilización de agua y drenaje, pago de derechos por la expedición de licencias de construcción para obras nuevas, así como de otra naturaleza como bardas, andamios, modificaciones o construcciones, tapias, prórroga de licencias; así como por la expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios, por expedición de diversos tipos de constancias relacionadas al uso de suelo, entre otras. La condición para el disfrute de estos incentivos es que los bienes estén en proceso de remodelación o restauración y que el monto de la inversión sea superior al 10% del valor comercial del inmueble (Art. 290).

Los propietarios que habiten inmuebles considerados como monumentos históricos tienen derecho a una reducción del 50% sobre el pago del impuesto predial (Art. 291). Las personas que desarrollen proyectos inmobiliarios de servicios o comerciales o que los rehabiliten o reparen, tienen derecho a una reducción del 100% sobre diversas contribuciones tales como el pago de derechos por reconstrucción, instalación o ampliación de tomas de agua; ampliación, cambio de lugar, reducción de instalaciones para desalojo de aguas, pagos de derechos sobre la utilización de agua y drenaje, pago de derechos por la expedición de licencias de construcción para obras nuevas así como de otra naturaleza como bardas, andamios, modificaciones o construcciones, tapias, prórroga de licencias; pago por expedición de licencia de conjunto condominio, así como por la expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios, pago de derechos por servicios de alineamiento de inmuebles sobre la vía pública, por el pago de señalamiento de número oficial de inmuebles, así como por expedición de diversos tipos de constancias relacionadas al uso de suelo, entre otras. La condición es que los bienes estén dentro de pro-

yectos inmobiliarios catalogados de servicios o comerciales o que los mismos se encuentren en proceso de reparación o rehabilitación (Art. 292).

### Incentivos para la vivienda

No existe un programa habitacional específico para el centro histórico, por lo que los proyectos habitacionales que ahí se desarrollan se inscriben –con alguna excepción que se señala– dentro de la estructura de financiamiento y de subsidios que el Gobierno del Distrito Federal aplica para el conjunto de la ciudad. Las Reducciones para la Vivienda, definidas en el Código Financiero del Distrito Federal, se aplican para promover inversiones privadas (propietarios) y pueden apoyar la política de rescate de centralidad y de regeneración habitacional del centro histórico. Eso es para enfrentar el proceso actual de despoblación y aprovechar el potencial de las infraestructuras y de los equipamientos urbanos.

Existen varias reducciones fiscales en materia de vivienda, incluidas en el Código Financiero del Distrito Federal (Art. 309):

- Impuesto sobre Adquisición de inmuebles: para la vivienda popular<sup>4</sup> y de interés social<sup>5</sup>, reducción de respectivamente 80% y 100%.
- Respectivamente, los mismos porcentajes de subsidios para los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial, de Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y del Archivo General de Notarías.

El extracto del artículo 312 concierne las viviendas dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano:

- 4 Se considera vivienda popular aquella que no excede de 25 veces el salario mínimo en el DF anualizado.
- 5 Se considera vivienda de interés social aquella que no excede de 15 veces el salario mínimo en el DF anualizado.

Las personas físicas y morales que adquieran un inmueble dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales, para ejecutar proyectos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y de vivienda específicos, tendrán derecho a la reducción equivalente al 50% por concepto de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, e Impuesto Predial (...) La reducción por concepto del Impuesto Predial se aplicará durante el periodo de un año contado a partir del bimestre siguiente a la fecha de adquisición del inmueble de que se trate.

El Código Financiero del Distrito Federal considera también la regularización de las construcciones de viviendas irregulares. Extracto del Art. 289:

Los propietarios de vivienda cuya construcción se encuentre irregular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 75% por concepto de los derechos correspondientes a las licencias relativas a las construcciones, ampliaciones o modificaciones que se regularicen, y al 100%, por concepto de Derechos por la Autorización para Usar las Redes de Agua y Drenaje.

#### Otras reducciones fiscales

El Código Financiero propone también otras reducciones para apoyar el desarrollo social y promover inversiones privadas y sociales, que pueden contribuir a la regeneración del centro histórico. Es así como los inmuebles incluidos en los programas de regularización territorial del Distrito Federal tienen derecho a una reducción equivalente al 100%, respecto a las contribuciones siguientes (Art. 288):

- Impuesto predial,
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles,
- Derechos de expedición de licencia de construcción,
- Derechos de expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios,

- Derechos de alineamiento, por los servicios de alineamiento de inmuebles sobre la vía pública,
- Derechos por número oficial, por los servicios de señalamiento de número oficial de inmuebles,
- Derechos por la Prestación de Servicios de las autoridades administrativas y judiciales del Distrito Federal y por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
- Derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.

Se puede señalar también que las organizaciones que apoyen a sectores de la población en condiciones de rezago social y de extrema pobreza, y las instituciones de asistencia privada, legalmente constituidas tendrán derecho a una reducción equivalente al 100 %, respecto de las contribuciones siguientes (Art. 301):

- Impuesto predial sólo por el plazo que dure la restauración o remodelación,
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles,
- Derechos por la autorización para usar las redes de agua y drenaje, o modificar las condiciones de uso que fueron autorizadas,
- Derechos de expedición de licencia de construcción,
- Derechos de expedición de licencias de subdivisión, relotificación o fusión de predios.

Finalmente, las personas físicas y morales que adquieran un inmueble dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales, para ejecutar proyectos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y de vivienda específicos, tendrán derecho a la reducción equivalente al 50% por concepto de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles e Impuesto Predial (Art. 312).

- Incentivos otorgados por el gobierno federal

Actualmente y desde el 2001, los incentivos fiscales federales son los siguientes (FCHCM, 2005), emitidos en el decreto presidencial "DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el rescate del centro histórico de la Ciudad de México. D.O.F. 8-X-01 y Decreto modificatorio publicado en el D.O.F. del 4-IV-02":

Para los contribuyentes al Impuesto sobre la Renta:

- Deducción inmediata y hasta por el 100% de las inversiones que efectúen en los bienes inmuebles; así como de reparaciones y adaptaciones que impliquen adiciones o mejoras al activo fijo. Cuando se trate de propietarios que restauren o reparen fachadas, la inversión deberá ser mayor a 100 mil pesos.
- 40% de deducción del monto total en caso de enajenación de bienes inmuebles. El término es de dos años a partir de la protocolización del acto.

Para los contribuyentes obligados al pago del impuesto al activo, con inmuebles en los que se estén realizando obras de restauración o rehabilitación: el valor de dichos activos según la fracción II del Art. 2 de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplica por el factor 0,1 y el monto que resulte, lo utilizará el contribuyente para determinar el valor de esos activos en un plazo de 5 ejercicios fiscales.

- Análisis del limitado impacto de los incentivos fiscales

Cabe señalar que, a pesar de la larga lista de conceptos involucrados en los incentivos fiscales otorgados por el gobierno local, estos son mínimos en comparación con la inversión en un edificio de una zona histórica. Los derechos para obtención de las distintas licencias, todos exonerados, representan una suma muy pequeña. El incentivo local que podría ser el más interesante para el inversionista potencial es el

relativo al impuesto predial, pero la exoneración se aplica únicamente durante el tiempo de la obra. Esto significa que un propietario de un edificio deteriorado, que paga un predial relativamente bajo dada la desvalorización de su inmueble, va a empezar a pagar justo después de su obra de restauración un predial mucho más alto, ¡casi castigando su iniciativa de obra!

Entonces, si bien se demuestra así que con un esfuerzo fiscal relativamente bajo se pueden favorecer las inversiones en el centro histórico, se evidencia también que este apoyo es insuficiente. Comparando con incentivos en barrios patrimoniales a nivel internacional (Núñez Arratia, 2000), el esfuerzo realizado por el gobierno local mexicano es bastante bajo: representa menos del 3% de la inversión, cuando se considera internacionalmente que para realmente influir en la decisión del inversionista, el incentivo fiscal debe de llegar a cerca del 10% del monto total de la inversión.

¿Cómo explicar la timidez de los instrumentos fiscales empleados?

- Parece que el gobierno local aceptó diseñar los instrumentos habitualmente empleados en el mundo para atraer la inversión privada, como la creación de un Patronato del centro histórico cuyos miembros entregarían voluntariamente recursos para salvar monumentos en peligro, o de un Fondo de Salvamento basado en la misma lógica, o de incentivos fiscales, esperando que entonces cayera del cielo la inversión privada. Los medios financieros necesarios para que los incentivos fiscales funcionen son sumamente mayores, premisa que no tomó en cuenta el gobierno local. Los casos en los cuales han funcionado la clásica atracción del sector privado han implicado una inversión inicial fuerte por parte del sector público.
- El gobierno local también se confió al pensar que bastarían estos incentivos para compensar una serie de dificultades que impedían el acceso al capital privado y no trabajó paralelamente en aplanar estas dificultades: interminables trámites para conseguir permisos,

arbitrariedad del Instituto Nacional de Antropología e Historia y rehusó a establecer criterios claros de elegibilidad de los proyectos propuestos, espacio público invadido por el comercio ambulante, fueron también frenos a la inversión privada, que no esconderían unos cuantos incentivos fiscales.

- El escaso involucramiento del gobierno federal es de destacar también. Ya sea por razones partidistas o por tener otras prioridades, el gobierno federal nunca otorgó fuertes incentivos fiscales, aun cuando hubiera sido el más idóneo para semejante instrumento: los impuestos locales no llegan a sumar un porcentaje importante de la inversión. El impuesto predial podría influir, pero obviamente en un rango mucho menor al impuesto sobre la renta, por citar uno.

*Otros instrumentos destacables del sector público en el modelo clásico*

- El sistema de transferencia de potencialidad

Principios de funcionamiento:

En los últimos 25 años, el Gobierno del Distrito Federal ha experimentado diversas fórmulas que permiten generar recursos para la restauración de los edificios del centro histórico (Patronato del Centro Histórico, Fondo de Salvamento, etc.). Ha creado fideicomisos que han actuado como administradores de gasto público o gestores de recursos privados, con resultados diversos. Entre estos experimentos se encuentra el sistema de transferencia de potencialidad, un mecanismo interesante y creativo aunque con un impacto muy limitado. En términos generales, consiste en la compraventa de densidades entre particulares, etiquetada para la restauración de edificios históricos.

El sistema de transferencia de potencialidad permite la generación de recursos económicos para la recuperación del centro histórico de la Ciudad de México. El Decreto publicado en 1988 por el entonces

Departamento del Distrito Federal considera que el centro histórico contiene las infraestructuras y los servicios suficientes para permitir una intensidad de construcción de seis veces el área de los terrenos, cuando el reglamento de la zona autoriza construir solo 3,5 veces el área del terreno. En efecto, los edificios catalogados del centro histórico no pueden utilizar todo el potencial de edificación en altura, que autoriza la normatividad urbana en materia de densidad de construcción por superficie de terreno.

Esta pérdida de potencial del desarrollo inmobiliario en el centro histórico puede revertirse a su favor mediante un sistema de “transferencia de potencialidad”. Los propietarios o inversionistas que rehabiliten un inmueble pueden vender el potencial no utilizado de edificación en altura, a favor de una mayor densidad de edificación en proyectos localizados en ciertas áreas del Distrito Federal. Los recursos obtenidos deben servir a la restauración y/o rehabilitación de edificios en el centro histórico. El Gobierno del Distrito Federal autoriza una densidad mayor siempre y cuando el precio pagado sea depositado en un fideicomiso (cuyo contrato adquiere el carácter de marco normativo de la operación) con instrucciones para que una parte se dedique a la restauración del edificio histórico, otra parte a su mantenimiento y otra parte a la renovación de las áreas públicas que lo rodean. El sistema es operado por el Fideicomiso de Transferencia de Potencialidad. En síntesis, se trata de una venta entre particulares pero sujeta a que los recursos se apliquen a un interés colectivo, el rescate del centro histórico (Bistrain Reyes, 2000).

### Un instrumento poco utilizado

El impacto real del sistema fue el siguiente: entre 1988 y 1995, el sistema generó más de 47 millones de pesos para la restauración de edificios en el centro histórico. Fueron 24 operaciones, de importancia variable, que totalizaron alrededor de 165.000 metros cuadrados. El sistema después dejó de utilizarse, por varias razones expuestas a continuación.

La figura se concibió de una manera pragmática sin un marco jurídico claro, y la falta de coordinación con instrumentos creados posteriormente contribuyó a la escasa utilización del sistema de transferencia de potencialidad. Por ejemplo, González Esquivel (2003) encuentra que con la denominada Norma 26, que permite la construcción de una mayor densidad cuando se quiere desarrollar vivienda de interés social, resulta menos costosa que la compra vía la transferencia de potencialidad. (González Esquivel, 2003). Después de 1994, los incentivos a la construcción de vivienda a mayor densidad de la permitida también contribuyeron al desuso de la transferencia de potencialidad, incluso al extenderse su aplicación a otro tipo de zonas de la ciudad.

A partir de 1995, una larga recesión en la construcción frenó la demanda de cambios de uso del suelo y consolidó la caída de la demanda por transferencia de potencialidad. A la mitad de la recesión, en 1997 se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y se formaliza el sistema de transferencia de potencialidad, se amplían las posibles zonas de expulsión y se concibe su aplicación dentro de una misma zona con la idea de densificar y optimizar las infraestructuras zonales.

¿Qué futuro para este original instrumento?

Una vez que las actuales autoridades del Gobierno del Distrito Federal han pasado por su etapa inicial de aprendizaje y ante las limitaciones presupuestales con las que se enfrenta, la transferencia de potencialidad ha sido revalorada y se tiene conocimiento de que será reactivada nuevamente. En el reglamento de la Ley, expedido en 2002, el mecanismo es detallado. Además, en el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano se señalan zonas receptoras y expulsoras de transferencia de potencialidad que se precisan en los programas delegacionales. Estos antecedentes crean una posibilidad para que el mecanismo se desarrolle (Morales, 2004). Sin embargo, se requiere armonizar el sistema con otros instrumentos de gestión urbana. Así es como actualmente y con mayor intensidad que en el pasado, diversos inversionistas privados

están rescatando edificios históricos, sin vínculo con la transferencia de potencialidad.

En síntesis, se trató en un principio de un caso aislado con enfoque financiero. Con el tiempo se ha ampliado para concebirse como un mecanismo de regulación urbana, aunque más en la intención que en la práctica. En efecto hoy se refleja en una ley, en un reglamento, en un fideicomiso maestro y en planos con zonas receptoras y emisoras; no obstante, no existen casos recientes. Con voluntad política y con la adecuada formación de los funcionarios involucrados (se trata de un instrumento bastante técnico y especializado), podría volverse a utilizar este valioso sistema.

#### - Subsidios en materia de vivienda

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal contempla varias modalidades específicas para los inmuebles catalogados por el INAH o el INBA como monumentos históricos. De los tres componentes de su sistema de financiamiento: ahorro, crédito y ayudas de beneficio social, el tercero tiene, entre otros objetivos, formulado el de “contribuir a la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, histórico o artístico” (INVI, 2004).

Para proyectos de rehabilitación y/o restauración de viviendas en el centro histórico, el INVI aplica la medida específica de no cobrar a los acreditados el monto de las obras realizadas en las áreas comunes de los inmuebles. En su Programa de Vivienda en Conjunto, contempla la modalidad de “adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados”. Los techos de financiamiento para esta modalidad son más altos que en las otras modalidades propuestas, y son los siguientes:

- estudios y proyectos: 180 veces el salario mínimo diario,
- dictamen de factibilidad 80 veces el salario mínimo diario de subsidio,
- áreas comunes y fachadas 1.920 veces el salario mínimo diario de subsidio.

Por otra parte, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal ofrece subsidios al crédito en ciertas condiciones, que se aplican en todas sus zonas de actuación, ya sea patrimonial o no, y por ende también en el centro histórico. De la misma manera que estas facilidades de crédito contribuyen a la producción y el mejoramiento de viviendas en el Distrito Federal, también constituyen una ventaja indirecta en el centro histórico.

La dificultad de este tipo de financiamiento reside en lo siguiente: El INVI financia sólo a posteriori los estudios de factibilidad de los proyectos: promoción social, asesoría legal para la adquisición de los inmuebles, estudios legales, proyecto arquitectónico. El INVI paga estos estudios sólo al momento de aceptarse el financiamiento del proyecto. Por lo general, tanto las organizaciones de inquilinos como las ONGs que las asesoran no cuentan con los recursos necesarios para prefinanciarlos.

La segunda limitación estriba en que el INVI tiene dificultades en asumir que los proyectos habitacionales en el centro histórico son más complejos (mayor tiempo de gestión, diseño de soluciones arquitectónicas más complejo, etc.), por lo que los aranceles pagados no cubren el costo real de los estudios y proyectos, a pesar del monto máximo un poco superior en el caso de inmuebles catalogados (Coulomb, 2000).

El sistema de financiamiento habitacional tiene entonces que mejorar todavía en varios aspectos para responder al desafío que representa la regeneración habitacional en el centro histórico. La responsabilidad no puede descargarse solamente sobre el Gobierno del Distrito Federal y su organismo de vivienda, el INVI. Los subsidios habitacionales deben también ser asumidos por las instituciones federales, en particular en lo que concierne a los subsidios al rescate y conservación de los inmuebles catalogados como históricos con uso habitacional.

*Conclusión sobre el modelo:  
unos resultados a la altura del compromiso del gobierno*

Los intentos de atraer a los inversionistas privados en el centro histórico de la ciudad de México en los años ochenta y noventa no han tenido destacables resultados. La creación del Patronato del Centro Histórico en 1990 tenía como objetivo juntar inversionistas alrededor de un objetivo común: la rehabilitación de edificios del centro histórico. Se esperaban donativos y patrocinios por parte de los miembros del organismo. Sin embargo, el Patronato del Centro Histórico jamás funcionó como tal y se transformó casi desde su creación en una institución fantasma. No existió en aquel entonces una voluntad del sector privado para invertir en una zona deprimida y riesgosa (Bonnafe, 2000). No contribuyó la institución al financiamiento del rescate de la zona.

Los incentivos fiscales, como lo hemos visto, tampoco constituyeron una razón de peso en la decisión de invertir o no en la zona. Esto no impidió la participación de algunas empresas inmobiliarias. Así es como el grupo inmobiliario DEMET constituye una destacable excepción, al haber invertido en vivienda, por ejemplo en los alrededores de la plaza de Santo Domingo, desde antes de 2000.

Entre el 2000 y el 2002, el panorama inmobiliario en el centro histórico de la ciudad de México era el siguiente (Perlo, 2002): el total de ofertas en la colonia Centro fue de 81 en el 2000 y 156 en el 2002, es decir, una oferta que va aumentando pero que sigue débil. También destaca que es una oferta bastante baja, al representar únicamente el 0,33% del *stock* de inmuebles. Los precios por metro cuadrado en la zona eran muy bajos: aproximadamente 4.200 pesos por metro cuadrado a la venta en el 2000, contra 6.600 en el 2002.

## La inversión privada desde el 2001

### *La inesperada intervención de Carlos Slim en el centro histórico*

En el caso del centro histórico de la Ciudad de México, es difícil definir si se realizó el círculo virtuoso analizado y recomendado por los expertos nacionales e internacionales, en el cual el actor público genera un ambiente de confianza para atraer a la inversión privada, gracias a inversiones fuertes y visibles en el espacio público. Si bien, efectivamente, desde el 2001 ha aumentado la inversión pública, tanto en inversión directa como en incentivos fiscales, esta evolución coincide también con el interés anunciado del empresario Carlos Slim Helú para la rehabilitación de la zona, lo cual nos llevará a proponer una interpretación distinta de los hechos recientes.

El inversionista tomó públicamente la decisión de activar el rescate de la zona, con objetivos y medios cercanos a los que podría tener el actor público, como lo dejó ver en numerosas entrevistas. Así es como, en conferencias de prensa, define su interés principal como “rescatar el centro, revertir la extracción excesiva del agua, mejorar el nivel de vida de los habitantes de esta zona e incentivar la economía”, y agrega que “la recuperación de la zona ha tenido el apoyo de los gobiernos federal y local que han dado un importante apoyo a las actividades de mejora en servicios urbanos y seguridad pública”.

¿Porqué decidió Carlos Slim invertir en el centro histórico? ¿Qué le hizo ver la zona como una inversión rentable? Varias razones pueden explicar su intervención:

- Por un lado, la progresiva rehabilitación del patrimonio edificado de centros históricos en América Latina, así como las políticas de densificación de las zonas centrales de las ciudades en varios continentes, contribuyen a la valorización inmobiliaria y la ya muy descrita *gentrification* de numerosos centros urbanos. El centro histórico de la Ciudad de México difícilmente escaparía a esta lógica, a pesar de los escasos esfuerzos gubernamentales. La incógnita

reside en el tiempo de la valorización, que pocos inversionistas pueden aguantar sin sufrir pérdidas, pero no es el caso del hombre más rico de América Latina.

- Por otro lado, podemos suponer que Carlos Slim supo tomar en cuenta en sus cálculos, el considerable capital privado existente en el centro histórico, cosa que el gobierno nunca consideró. El capital inmobiliario y comercial de ciertas zonas del centro histórico representan una riqueza importante que contribuirá sin duda al movimiento general de valorización (para no decir especulación) de la zona. El actor público nunca ha sabido integrar en sus análisis este componente fuerte del área, en parte por la ilegalidad de su forma (solamente las plantas bajas de ciertas calles tienen un uso de suelo comercial, de ninguna manera las plantas altas actualmente utilizadas como bodegas y caramente cotizadas en el mercado inmobiliario), en parte también porque consideró el comercio como indeseable en un centro patrimonial que hubiera querido transformar en la vitrina turística de una capital desarrollada.
- Finalmente, Carlos Slim sabía, al tomar su decisión de invertir en la zona, que tendría la suficiente fuerza económica como para obligar a los gobiernos local y federal a acompañar el proceso de la mejor manera. Las constantes presiones de las asociaciones de comerciantes del centro, de profesionales inmobiliarios, de residentes de las últimas décadas no habían logrado un compromiso rotundo del gobierno, ni un trabajo conjunto entre los diferentes niveles de gobierno. Carlos Slim lo consiguió en un tiempo récord.

En agosto del año 2001, el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México anunciaron la instalación del Consejo Consultivo para el Rescate del centro histórico, cuyo presidente sería el magnate Carlos Slim. En este grupo han venido participando autoridades federales y locales, intelectuales, académicos, empresarios y representantes de diversas organizaciones sociales.

Por su parte, Carlos Slim constituyó la Sociedad Centro Histórico, con 66% propiedad de grupo Carso, Inbursa y una compañía de bie-

nes raíces filial de Teléfonos de México. Esta sociedad invirtió, entre el 2001 y el 2003, 906.359.300 pesos en la compra de 46 inmuebles. Según la directora general del Fideicomiso del Centro Histórico, Ana Lilia Cepeda, en febrero de 2004 las empresas de Carlos Slim han adquirido 62 edificios con una inversión de 600 millones de pesos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores autorizó la emisión de obligaciones, las cuales se podrán eventualmente convertir en acciones. La intención es que cualquier persona podrá invertir en esta zona de la ciudad, ya que la idea es que esta sociedad utilice sus recursos para adquirir, restaurar y usar los edificios. Las obligaciones tienen la categoría de convertibles, es decir que en un lapso de cinco años, si aumenta la plusvalía del centro y si los inmuebles valen más, los vuelve acciones. De lo contrario, se afirma que a los inversionistas se les devuelve su dinero.

### *El impacto de la intervención de Carlos Slim*

#### - Impacto en la inversión privada

La aparición en el 2001 del famoso empresario Carlos Slim en el escenario del centro histórico de la ciudad de México fue probablemente el verdadero impulso de la transformación de algunas determinadas zonas del centro histórico en estos últimos cuatro años.

Si comparamos las cifras mencionadas en la segunda parte del artículo con un desarrollo reciente en el centro histórico, resulta muy claro que hasta el 2001 el mercado estaba deprimido, cuando hoy día está en progresión: en la Alameda, la Desarrolladora del Bosque construyó aproximadamente 500 departamentos de 60 m<sup>2</sup> a 110 m<sup>2</sup>. Las primeras preventas en el 2003 alcanzaban \$8.500 por m<sup>2</sup>, cuando en el 2005 el precio por metro cuadrado de los mismos departamentos está en aproximadamente \$13.000. El ritmo de ventas es bueno: en promedio, 8 departamentos por mes en el 2005. En el 2003, el precio promedio de la construcción nueva en el centro histórico era de

9.200 por metro cuadrado. Esto corresponde, comparando con segmentos equivalentes para tener un referente, a los precios de las colonias Escandón, Narvarte, San Rafael, Santa María de la Ribera.<sup>6</sup>

El gobierno local se atribuye el éxito de la inversión privada en estos últimos años: “Durante esta administración, la iniciativa privada ha emprendido proyectos de industrias, hoteles, comercios, oficinas corporativas, escuelas, hospitales y vivienda, que suman 13.953.000 metros cuadrados de construcción, con una inversión estimada de 80.827.000.000 de pesos y se han generado alrededor de 580 mil empleos directos e indirectos”.<sup>7</sup> Pero tanto la seriedad de las cifras (véase el número de empleos “generados”) como el verdadero detonador de estas inversiones quedan por demostrarse. Por otra parte, la escasa inversión pública en los edificios catalogados propiedad del gobierno en el centro histórico es otro revelador del relativo compromiso del gobierno. En este sentido, parece que la inversión pública no detonó en los últimos cinco años la inversión privada en el centro histórico de la ciudad de México. Fue más bien la intervención del célebre empresario. Avanzamos aquí la hipótesis de que al contrario, fue la presencia de Carlos Slim quién detonó la inversión pública en el centro histórico.

#### - Impacto en la inversión pública

En febrero del 2002, el jefe de Gobierno del Distrito Federal anunció un presupuesto de 500 millones de pesos destinado a rehabilitar un núcleo urbano de 34 manzanas y más de 500 predios delimitados por las calles de Donceles y Venustiano Carranza, Eje Central y 5 de Febrero (FCHCM, 2005). Este presupuesto fue destinado para invertirse este año y sólo en ese núcleo.

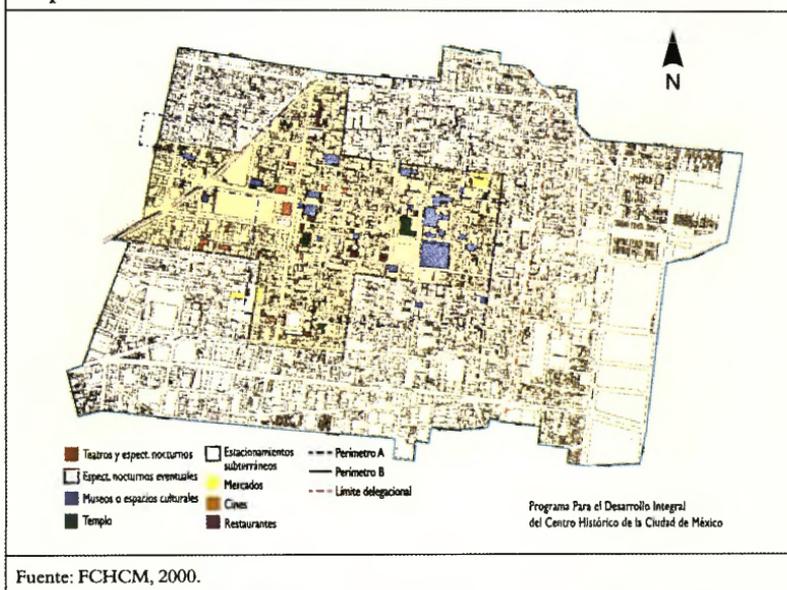
Se inició la acción en este núcleo urbano en un afán declarado de demostrar una fuerte voluntad política, avalada por recursos importantes y generar de esta manera la confianza de la sociedad en el proyec-

6 Entrevista con Gustavo Gómez, Grupo Frarosa, 11 de diciembre 2005.

7 Cuarto Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

to en particular, evidentemente, la de los inversionistas potenciales. Esto explica también la elección del primer perímetro de acción, en el llamado “corredor financiero” del centro histórico, la zona mejor conservada y con menos problemas sociales y arquitectónicos de la zona. La misma acción en un barrio como La Merced hubiera sido menos visible y no hubiera convencido los inversionistas de interesarse a la zona; en cambio una calle como 5 de Mayo fácilmente genera seguridad, al ya ser la sede de distintas agencias bancarias, tiendas de ropa, restaurantes de nivel medio y medio alto, y al albergar muy pocos vendedores ambulantes en su espacio público.

Mapa 3. El corredor turístico cultural en el centro histórico.



Fuente: FCHCM, 2000.

Se planteó la intención de invertir cada año en la rehabilitación del espacio público de núcleos bien definidos, procediendo así por fases y perímetros progresivos. El programa consiste esencialmente en la re-

habilitación de las redes hidráulicas, sanitarias, y en la renovación de pavimento y guarniciones. Simultáneamente en los mismos núcleos, se aplicó un programa de rehabilitación de fachadas en 34 manzanas con un monto de 30 millones de pesos.

Ha sido aplicado de la siguiente manera (se detalla a continuación únicamente los trabajos de la primera fase a modo de ejemplo; las siguientes fases respectaron el mismo proceso):

- Primera etapa (agosto a noviembre de 2002), en las calles de: 5 de Mayo, Isabel La Católica/República de Chile, Francisco I. Madero, Allende/Bolívar. En la primera calle de Guatemala fueron rehabilitados los pavimentos y banquetas (solo se realizaron acciones de desazolve).
- Segunda etapa (enero a marzo del 2003): 16 de Septiembre, Donceles (desde Eje Central hasta República de Argentina), dos tramos de Palma (entre 16 de septiembre y Venustiano Carranza; entre 5 de Mayo y Francisco I. Madero).
- Tercera etapa (marzo a mayo de 2003): Venustiano Carranza (de Eje Central a Pino Suárez), los tramos restantes de Palma, un tramo de 5 de Febrero, entre 16 de Septiembre y Venustiano Carranza, y en la calle de Motolinía fueron rehabilitados los pisos y las jardineras y, a petición de los vecinos de dicha calle, se peatonalizó el tramo ubicado entre Tacuba y 5 de Mayo; también se desazolvó el drenaje de Motolinía.
- Cuarta etapa (inició el 27 de julio y terminó en octubre del 2003): se desarrolla en la calle de Tacuba.

En total, esto significó: 8.416 metros lineales de drenaje a base de polietileno de alta densidad, 692 descargas domiciliarias, 427 tomas domiciliarias de agua potable; se colocaron 53.400 metros cuadrados de relleno fluido como base para la pavimentación, se construyeron 9.996 metros de guarniciones, 31.864 metros cuadrados de banquetas, 47.282 metros cuadrados de concreto estampado en arroyo. La inversión ha sido 113.772.300 pesos.

El siguiente perímetro abarcó, a partir de 2003, las calles colindantes al Palacio Nacional: Corregidora, Correo Mayor, Moneda y la porción correspondiente de la Plaza de la Constitución. Actualmente se está trabajando en la plaza de Seminario. La presencia del ambulante significaba un gran reto para poder rehabilitar el espacio público de estas calles sumamente monumentales. Los primeros resultados indican que los ambulantes han retomado “su” espacio. Así es como poco se puede apreciar de las nuevas banquetas y de las fachadas recién pintadas, dada la sobreocupación del espacio por el comercio informal. En este sentido, la inversión pública directa del Gobierno del Distrito Federal ha sido de poca utilidad, al no acompañarse de medidas políticas de mayor envergadura, que abordaran la integralidad de los problemas sociales de estas calles.

Finalmente, se crearon agrupamientos especiales, como la Policía Turística, la Policía Charra y la de Protección Ciudadana y se instaló un centro de mando con cien cámaras de video.<sup>8</sup> El Gobierno del Distrito Federal anunció en el 2003 una inversión de más de 175 millones de pesos en la seguridad del “corredor financiero”. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) reivindica un promedio diario de más 800 policías vigilando la zona. La Primera Unidad de Protección Ciudadana, elementos de la Policía Bancaria e Industrial, de los sectores Centro y Alameda, además de la Policía Típica y 124 cámaras, junto con 15 centinelas son la fuerza para combatir la criminalidad. A finales de 2002, la SSP puso en marcha la primera Unidad de Protección Ciudadana, que vigila la zona financiera del centro histórico; en ella invirtió cerca de 85 millones de pesos (Sierra, 2003).

Todo parece indicar que el gobierno local supo aprovechar la oportunidad ofrecida por la presencia de Carlos Slim para llevar a cabo una acción de comunicación política a partir del centro histórico. La inversión anunciada, la visible obra en el espacio público, la elección de la zona de intervención (la que estaba en mejor estado de todo el centro histórico), son elementos que apuntan más hacia un

aprovechamiento político de una coyuntura que hacía un programa urbanístico cuyo objetivo sería el rescate del centro histórico.

*Balance: ¿hacia un nuevo modelo privado de rehabilitación?*

Si bien parece que el centro histórico conoce ciertos factores particularmente favorables desde el 2001, también es necesario matizar ciertas cifras. Existen alrededor de 9.000 predios en el perímetro declarado patrimonio mundial por la UNESCO, de los cuales el grupo encabezado por Carlos Slim habrá comprado aproximadamente 70, lo cual significa mucho menos del 1% de los inmuebles del centro. Las mediáticas y amarillistas alusiones de la prensa nacional al “Slim Center”, que revelaban el temor a una privatización del centro, carecen de sustento.

El impacto de Carlos Slim y sus inversiones en la zona es indudable, en el sentido de que generó la confianza del sector privado y fungió como motor de la participación privada al rescate del área, papel que el actor público ha sido incapaz de asumir en los últimos 30 años a pesar de los múltiples intentos y experimentos en el tema. Esta reciente evolución se distingue claramente, tanto por la cobertura mediática del centro histórico como por la alza de los precios inmobiliarios y las interrogantes académicas acerca de una posible *gentrification* del centro histórico. Pero si bien existen ciertos indicadores que podrían ser los primeros indicios de una relativa *gentrification* (en particular en el sector inmobiliario), cabe recordar que conciernen una mínima parte del área patrimonial y que está lejos de estar consolidada.

Existen riesgos al dejar el sector privado liderar el “renacimiento” de una zona urbana. Por ejemplo, esto implicó que se dejara a las leyes de la rentabilidad la definición tanto de la localización de los inmuebles como del uso de los espacios intervenidos. Las inversiones públicas directas favorecieron abiertamente la zona mejor conservada del centro histórico, postergando la difícil tarea de rehabilitar urbana y socialmente a la parte este del perímetro declarado patrimonio mun-

dial. El resultado ha sido que las inversiones se concentraron en el llamado “corredor financiero” (desde el Eje Central hasta el Zócalo, por las calles de Madero, 5 de Mayo, Tacuba). El proceso dejó fuera el 90% del área urbana del centro histórico.

Nos parece que el sector público, además de acompañar hábilmente con gran visibilidad el proceso de valorización de una parte del centro histórico (ver también las obras realizadas en la Alameda), podría buscar orientar la inversión privada hacia metas que beneficien a la sociedad en su conjunto. En este sentido, consideramos que es fundamental acentuar el esfuerzo financiero del Gobierno del Distrito Federal en varias direcciones:

- La creación de una reducción significativa del impuesto predial para los propietarios que invierten en la rehabilitación o restauración de su inmueble catalogado por el INAH o en INBA. Hemos visto como la reducción actual, únicamente durante el tiempo de la obra, fungía casi como un castigo a la inversión. Sugerimos una reducción del 100% del impuesto predial durante mínimo dos años a partir del inicio de la obra.
- La inversión pública directa en los edificios propiedad del gobierno, ya sea local o federal, en el centro histórico. Es poco creíble el pedir al sector privado que invierta con incentivos fiscales limitados cuando el propio actor público deja en abandono sus propiedades en la zona, incluso sus inmuebles catalogados.
- Más allá del centro histórico, se plantean cuestionamientos respecto a la planeación urbana y a la validez de aprobar leyes y programas que no están vinculados a un presupuesto específico. El ejemplo más contundente es el del INAH: muchos requisitos y responsabilidades pero sin un peso. Acabamos con la trágica situación de inmuebles del centro histórico que están a punto de derrumbarse, porque el INAH rechaza las propuestas financieramente factibles de restauración, y sus exigencias hacen huir a cualquier inversionista público o privado potencial.

Pero más allá de las medidas propiamente financieras, la seguridad jurídica es un preliminar indispensable para generar una coparticipación del sector privado en la zona. También es necesario definir quién constituye la iniciativa privada en el centro: los inversionistas potenciales son un grupo de actores importantes, sin duda. Pero también lo son los pequeños propietarios que poseen un solo inmueble o incluso departamentos en el centro histórico. Este último grupo de actores requiere de apoyos públicos específicamente diseñados para ellos, que incluyan no solamente incentivos fiscales, sino asesoría técnica e incluso identificación de las personas involucradas. Se podrían diseñar también castigos fiscales para los que dejan su inmueble en mal estado y o desuso, existen interesantes experiencias internacionales al respecto. Finalmente, cabe recordar también que alrededor de un tercio de los predios del centro histórico están en una situación jurídica indefinida (intestados por ejemplo). Un programa de identificación y regularización de predios sería un fuerte e útil compromiso por parte del gobierno.

En este sentido, sugerimos varias medidas sin las cuales pensamos que nunca despegará el centro histórico de la ciudad de México:

- La puesta en obra de un programa de actualización del catastro del centro histórico. Es indispensable un catastro actualizado como instrumento que procure validez a los impuestos locales como el predial y que garantice una valorización del predio después de una inversión. Por otra parte, un catastro actualizado genera confianza del sector privado y confirma un involucramiento serio (y no puntual) del gobierno en la zona.
- La regularización de la tenencia de la tierra en el centro histórico. Es difícil fomentar la inversión privada en la zona cuando aproximadamente un tercio de los predios son intestados. La seguridad jurídica es indispensable también para una participación del sector privado.
- La publicación de criterios claros por parte del INAH y el INBA sobre rehabilitación de edificios catalogados. Por el momento, la

decisión de acordar el permiso a un proyecto de rehabilitación descansa en el criterio discrecional del arquitecto responsable del expediente, lo cual genera inseguridad para los inversionistas, ya sean pequeños propietarios, grupos de inquilinos, ONGs o desarrolladores inmobiliarios.

## Conclusión

En este artículo hemos realizado un intento de describir la evolución de las estrategias de varios actores en el centro histórico de la ciudad de México en las últimas décadas, siendo estos actores: el sector público y los grandes inversionistas privados. El caso mexicano es interesante, entre otras cosas, por la inesperada evolución del modelo de intervención y por los cambios operados en los equilibrios entre sector público y sector privado.

En un primer momento, el centro histórico conoció el modelo clásico de intervención pública frente a una escasa inversión privada: aparición de un marco legal de protección, creación de organismos específicos, algunas inversiones públicas directas, débiles incentivos fiscales. Estos componentes del modelo, así como algunos instrumentos novedosos mencionados en el artículo (ver el caso detallado de la transferencia de potencialidad), aparentemente no han logrado esconder un sistema administrativo desalentador para los inversionistas potenciales, y este primer modelo no consiguió logros espectaculares en el centro histórico de la ciudad de México.

En un segundo momento, el equilibrio público-privado parece transformarse completamente: a raíz de la intervención de Carlos Slim, las inversiones se despliegan en el centro y la zona aparenta vivir el inicio de una segunda juventud, por lo menos en una parte geográficamente delimitada y limitada del centro histórico. El cambio se manifiesta con tal fuerza que los analistas prevén un círculo virtuoso de más inversiones generando más inversiones, *gentrification* y especulación en una zona antes visiblemente deprimida.

Lo interesante de esta nueva dinámica en el centro histórico, y es uno de los elementos del modelo en formación que quisimos destacar, es que la aparición de Carlos Slim en el área no solamente detonó a nuevas inversiones privadas, sino también a consecuentes inversiones públicas que ya parecían poco probables después de tantos años de recursos públicos escasos en el centro. Estamos así frente a un modelo invertido en comparación con el anterior, con una locomotriz privada que es capaz de generar los círculos de atracción a la inversión esperados, capaz de despertar al sector público y de obligarlo a reaccionar con una nueva estrategia de intervención.

Si bien hemos intentado describir estos procesos recientes, estos planteamientos no son más que posibles líneas de investigación a futuro, ya que es todavía muy pronto para poder establecer con claridad los pormenores de cada modelo y las implicaciones del cambio que se esbozó a partir del 2001. Hace falta evaluar más a profundidad los dos modelos perfilados y sus consecuencias en cada tipo de actores y de aspectos urbanos de la zona. Esperemos que los análisis vertidos aquí sirvan para abrir el debate respecto a las formas de intervención más adecuadas para el desarrollo de los centros históricos.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2005). *Código Financiero del Distrito Federal*, México D. F: ALDF.
- Bistrain Reyes, Guillermo (2000). "Propuesta para un sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo para la ciudad de México", en Bistrain Reyes, Guillermo (coord.). *Instrumentos para el desarrollo urbano*, Memoria del Curso, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México: 109-126.
- Bonnafé, Juliette (2000). *La gestion publique du centre historique de Mexico*. Tesis de maestría, París: Institut d'Etudes Politiques Sciences-Po.

- Coulomb, René (1995). *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico*. Thèse de doctorat en urbanisme, Paris: IUP-Val de Marne.
- Coulomb, René (2000). "Gobernabilidad democrática y sostenibilidad financiera para el Centro histórico de la Ciudad de México". *L'Ordinaire Latinoamericain*, 181, julio-septiembre, Toulouse: Université de Toulouse Mirail: 65-80.
- De Maoura, Claudio y Eduardo Rojas (1998). *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano, desafíos y oportunidades*. Documento para discusión, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fideicomiso Centro histórico de la Ciudad de México (FCHCM) (2000). *Programa para el Desarrollo Integral del Centro histórico de la Ciudad de México*. México DF: FCHCM.
- Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México (FCHCM) (2005). Documentación ofrecida en el sitio Internet de la institución, [www.centrohistorico.df.gob.mx](http://www.centrohistorico.df.gob.mx) [visitado el 10 de diciembre de 2005].
- González Esquivel, Mario (2003). *Análisis de la aplicación del sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo en el programa parcial de desarrollo urbano Santa María la Ribera, Atlampa y Santa María Insurgentes*. Proyecto de tesis para Maestría en Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2004). *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*. México D.F.: INVI.
- Morales, Carlos (2004). *Transferencia de potencialidad de desarrollo, el caso de la ciudad de México*. Lincoln Institute of Land Policies, Estudios de caso, agosto 2004. Documento electrónico: [www.lincolninst.edu/docs/179/289\\_Estudio%20de%20caso%20Ciudad%20de%20Mexico.doc](http://www.lincolninst.edu/docs/179/289_Estudio%20de%20caso%20Ciudad%20de%20Mexico.doc) [consultado el 8 de diciembre de 2005].
- Núñez Arratia, Roberto (2000). *Modelos de gestión y financiamiento para la regeneración integral de los centros históricos en América latina y el Caribe*. Ponencia presentada en el Tercer Encuentro de Alcaldes y Au-

toridades de Ciudades de América Latina con Centros Históricos en Procesos de Recuperación, abril. México D.F.

Perlo Cohen, Manuel (2002). "Observatorio inmobiliario de la Ciudad de México, estudio de la Colonia centro, 2000-2002". *Seminario Centro histórico, análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, abril. México: PUEC-UNAM.

Rojas, Eduardo (2002). *Urban Heritage Conservation in Latin America and the Caribbean, A Task for All Social Actors*. Technical Papers Series Sustainable Development Department Inter-American Development Bank Washington, D.C. November 2002. Documento electrónico, <http://search.iadb.org/templates/asp/pages/support/view.asp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwww%2Eiadb%2Eorg%2Fds%2Fdoc%2FSOC125en%2Epdf%40iadb&serverSpec=search.iadb.org:9920&querytext=eduardo+rojas&QueryParser=Internet%5FAdvancedWeb&dtype=1&Pdf2Html=1> [visitado el 5 de diciembre de 2005].