

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Formas de apropiación del espacio: el caso del rescate urbano del Centro Histórico de la Ciudad de México

T E S I N A

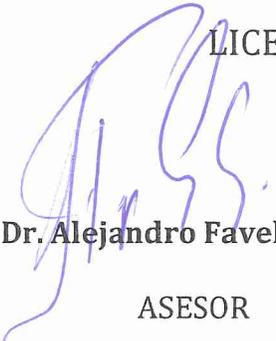
QUE PRESENTA

Marcela Avitia Maldonado

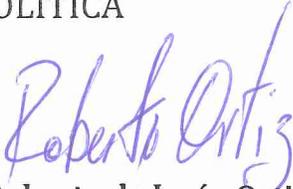
MATRICULA: 2153046712

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA


Dr. Alejandro Favela Gavia

ASESOR


Dr. Roberto de Jesús Ortiz Vega

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 29 de agosto de 2019



Casa abierta al tiempo
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)

(s) Marcela Anita Maldonado

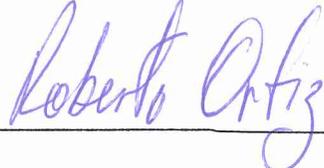
_____ matricula(s)
2153046712

_____ con el título de
Ferreas de apropiación del espacio: el caso del rescate urbano del Centro Histórico de la Ciudad de México

_____ se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


Lector


Fecha _____ Trim: _____ No. Registro de
 Tesina: _____

Formas de apropiación del espacio: el caso del rescate urbano del Centro
Histórico de la Ciudad de México

Índice

1. Introducción	2
2. Marco conceptual	4
2.1 El espacio público	4
2.2 La política pública	12
3. Pensando el espacio a partir de la política.....	19
3.1 Antecedentes del Centro Histórico de la Ciudad de México	19
3.2 Hacia una política pública: el rescate urbano del Centro Histórico	23
4. ¿Espacio público incluyente o excluyente?.....	30
4.1 La evaluación del rescate al espacio público	30
4.2 La fragmentación hace la fuerza	34
5. Conclusiones.....	38
6. Referencias bibliográficas	39

1. Introducción

Concebir el espacio público tiene múltiples aristas, interpretaciones y abordajes metodológicos. Es un cruce de variables, de actores, donde se conjuga la vida pública con la privada, la sociedad civil con el gobierno. Existen luchas por el espacio, apropiaciones físicas y simbólicas, y entramados complejos donde descansan la vida social, política y económica.

Pensar el espacio adquiere relevancia porque en él vivimos y habitamos. Es en el espacio donde se producen y reproducen las relaciones sociales. Va más allá del parque público. El espacio como concepto adquiere muchos sentidos e interpretaciones. En palabras de Lefebvre (1976), "no se trata de localizar en el espacio preexistente una necesidad o una función, sino, al contrario, de espacializar una actividad social, vinculada a una práctica en su conjunto, produciendo un espacio apropiado". El espacio público adquiere matices políticos y debe entenderse desde aquí, pues al ser público existe una competencia directa del Estado, que va a regular o permitir las formas de acción sociales y económicas.

Se parte del supuesto de que la inversión en la regeneración del Centro Histórico ha traído impactos positivos en términos sociales y de reactivación del espacio, pero que su implementación estuvo fraccionada y no fue integral, por el tipo de política que supuso ser y los actores que se involucraron en la formulación y ejecución del proyecto. ¿La inversión en el Centro Histórica fue positiva y por qué?, ¿qué se pretendía lograr, qué se ha hecho y qué resultados ha traído?, ¿por qué sólo unas zonas mejoraron? Son las preguntas que guiarán la investigación.

Esta investigación toma como base el caso concreto del programa de recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México.

En el primer capítulo se abordarán dos conceptos que guiarán el abordaje a lo largo de la investigación: el espacio público y la política pública.

En el segundo capítulo se compone de los antecedentes y el contexto del Centro Histórico de la Ciudad de México, y cómo se dio origen a una política pública que atendiera los problemas de la zona, así como de la evolución de este programa. Se entreteje el abordaje a partir de la teoría de la política pública y del espacio público.

En el tercer apartado, se hace una evaluación de la política pública en términos de resultados, si la implementación fue coherente o si hubo brecha de implementación. Asimismo, se retoman los supuestos teóricos ya enunciados en el primer apartado.

Por último, se añade una sección de conclusiones y reflexiones finales derivados de la interpretación del programa de rescate de espacio público.

2. Marco conceptual

2.1 El espacio público

Hablar del espacio público nos remite necesariamente a los tiempos clásicos. Hannah Arendt (2009 [1958]) habla sobre tres actividades del hombre en su espacio social, y con las cuales el hombre funciona en el espacio público.

Labor es la actividad correspondiente al proceso biológico del cuerpo humano, cuyo espontáneo crecimiento, metabolismo y decadencia final están ligados a las necesidades vitales producidas y alimentadas por la labor en el proceso de la vida. La condición humana de la labor es la misma vida.

Trabajo es la actividad que corresponde a lo no natural de la exigencia del hombre, que no está inmerso en el constantemente repetido ciclo vital de la especie, ni cuya mortalidad queda compensada por dicho ciclo. El trabajo proporciona un "artificial" mundo de cosas, claramente distintas de todas las circunstancias naturales [...] La condición humana del trabajo es la mundanidad.

La acción es la única actividad que se da entre los hombres sin mediación de cosas o materia, corresponde a la condición humana de la pluralidad, al hecho de que los hombres, no el Hombre, vivan en la Tierra y habiten en el mundo.

A partir de estos tres conceptos se explica la conjugación de la esencia humana en su plano social y de cómo se crea y reproduce la vida política. Es a través de la labor como el ser humano persigue sus instintos más básicos de supervivencia; es a través del trabajo como se crean los medios reales para su permanencia en la vida; y a través de la acción se crea la condición misma para preservar los cuerpos políticos (Arendt, 2009).

Menciona, además, que la distinción entre la esfera pública y privada "corresponde al campo familiar y político", dos conceptos diferenciados desde el surgimiento de la antigua ciudad-estado, donde la *polis* significaba libertad e igualdad, mientras que la familia, en tanto esfera doméstica, era desigualdad por estar supeditada a ciertas necesidades (Arendt 2009). Esta diferenciación deja de ser tan clara en el mundo moderno, ya que las actividades que antes eran estrictamente domésticas pasan a ser parte del interés colectivo. Dicho así, "las dos esferas fluyen de manera constante una sobre la otra [...]", donde el bien común no era otra cosa que el interés común de la suma de intereses particulares.

Cuando se da el auge de la sociedad, es decir, que lo privado se vuelve un asunto público, como la administración de la economía que antes correspondía sólo al ámbito doméstico, se vuelve a dar una resignificación de los conceptos público y privado. Para Hannah Arendt (2009), "el hecho histórico decisivo es que lo privado moderno en su más apropiada función, la de proteger lo íntimo, se descubrió como lo opuesto no a la esfera política, sino a la social, con la que sin embargo se halla más próxima y auténticamente relacionado." El exponente principal de la relación de lo social con lo íntimo, señala Arendt (2009), es el arte: la poesía, la música, la novela, la arquitectura. La decadencia familiar se vuelve una mera "absorción" por los grupos sociales y la conducta reemplaza a la acción "como la principal forma de relación humana". Esta nueva forma de organización ha terminado por "devorar las más antiguas esferas de lo político y privado", pues "de una forma u otra ha sido canalizado hacia la esfera pública el propio proceso de la vida." (Arendt, 2009).

Ahora bien, cuando Arendt (2009) habla de la esfera pública nos dice, en primer lugar, que debe entenderse como todo aquello que es público en su sentido literal: aquello que todos pueden ver y oír y que se vuelve una realidad común, un sentido que retoman Henri Lefebvre (1976) y Nora Rabotnikof (2005). En segundo lugar, lo público es el lugar común de todos y lo que no es nuestro mundo privado. El espacio público trasciende al ser humano toda vez que la esfera pública existe y

persiste por y a pesar del hombre, "tal mundo común sólo puede sobrevivir al paso de las generaciones en la medida en que aparezca en público".

Por otro lado, lo público y lo privado fue en gran medida estudiado por Jürgen Habermas (1981). Para él, "públicas" son "aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos; del mismo modo que hablamos de plazas públicas o de casas públicas." Al igual que Arendt (2009), lo público y lo privado son categorías de origen griego, donde es en la ciudad-estado que se halla la esfera de la *polis*, asociada a la libertad, y "estrictamente separada de la esfera del *oikos*", encontrando a cada uno en su mundo individual. La publicidad es, para Habermas, una categoría estrechamente ligada a lo público en la medida en que en ella se visibiliza y se manifiesta la esencia de todo: el lenguaje se hace forma; entre los ciudadanos se crea la fama; las virtudes se enaltecen y "encuentran reconocimiento" en la publicidad (Habermas, 1981).

Lo privado deriva del latín *privatus* y quiere decir "sin oficio público", en tanto público tiene que ver con el Estado, con el poder público. El espacio público en el medioevo se formaba por los poderes feudales: la iglesia, los principados y los estamentos señoriales. Con la Reforma, llega una transformación social y, con ella, la Iglesia pierde poder en el terreno público para pasar a ser privado, en tanto que su contraparte fue el Estado como dominio público, pero habiendo grupos profesionales se dio "lugar a la sociedad burguesa como un espacio de autonomía opuesto al poder del Estado" (Habermas 1996).

Sin embargo, para Habermas el espacio público se trata de una categoría necesariamente burguesa, ya que una de sus características es el *status*. Un ejemplo que da el autor en *Historia y crítica de la opinión pública* es que un señor feudal se mantiene neutro frente a lo público y lo privado, "pero el poseedor de ese *status* lo representa públicamente". Luego entonces, la representación no puede ser o existir sin la publicidad (Habermas, 1981). La comunidad burguesa en tanto privada, aunada a la política mercantilista liberal naciente, permite el desarrollo de

la publicidad burguesa a partir del "interés público de la esfera privada de la sociedad burguesa".

La teoría del espacio social de Lefebvre retoma, a su vez, elementos de las relaciones de producción. Entiende lo urbano y lo cotidiano como un vínculo que se alimenta entre sí; la realidad urbana y la realidad cotidiana convergen en el espacio a través de las prácticas sociales de lo común (Lefebvre, 1976), que producen y reproducen las relaciones de producción. Un aspecto importante que entiende Lefebvre es la fragmentación, y hasta qué punto sirve como constitución de "una unidad espacio-temporal" (Lefebvre, 1976):

Esa reproducción se realiza a través de un esquema relativo a la sociedad existente que tiene como característica esencial la de ser unida-desunida, disociada y, manteniendo una unidad, la de la fuerza dentro de la fragmentación. (Lefebvre, 1976).

Aquel aglomerado de actividades práctico-sociales, que es ese espacio homogéneo y desarticulado (Lefebvre, 1976), se entiende dentro de las prácticas político-económicas:

El espacio no sería ni un punto de partida [...] ni un punto de llegada [...] sino un intermediario [...] es decir, un procedimiento y un instrumento [...] el espacio viene a ser un instrumento político intencionalmente manipulado. [...] Es un procedimiento en manos "de alguien", individuo o colectividad, es decir, de un poder (por ejemplo, un Estado), de una clase dominante (la burguesía) o de un grupo que puede en ciertas ocasiones representar la sociedad global, y, en otras, tener sus objetivos propios, por ejemplo, los tecnócratas [...] En dicha hipótesis, la representación del espacio estaría siempre al servicio de una estrategia, siendo a la vez abstracta y concreta, pensada y apetecida, es decir proyectada. (Lefebvre, 1976: 31).

Paralelamente, Alicia Gutiérrez en Bourdieu (2011) analiza cómo la estructuración del espacio social se determina por el capital económico y el capital cultural: "El

espacio social es una construcción que, evidentemente, no es igual al espacio geográfico: define acercamientos y distancias sociales" (Gutiérrez en Bourdieu, 2011).

Frente al espacio público antiguo como espacio de discusión y en constante transformación, Sennett (2011) establece que el espacio público ha muerto en la medida que la actualidad ofrece "estética de la visibilidad y aislamiento social", y que es en las grandes urbes donde se ha gestado este aislamiento. La idea que Sennett da de este concepto tiene tres sentidos. El primero es que los individuos carecen de una relación con el medio de su estructura urbana; el segundo es que, al usar un automóvil, el medio deja de tener un significado si no es para lograr el objetivo del destino físico; y el tercer sentido es la percepción de visibilidad en espacios públicos de un tercero sobre uno. Un ejemplo de la paradoja de la visibilidad y el aislamiento ocurre en aquellos lugares donde no hay separaciones entre oficinas y hay un "lugar abierto"; la presión de las miradas y el saberse observado propicia una barrera de comportamiento, "la sociabilidad decrece y el silencio constituye la única forma de protección".

Para Sennett, la concepción de público remite al bien común y privado a lo privilegiado. Público es lo abierto; privado, el círculo íntimo de familia y amigos. Ya hacia el siglo XVIII lo público adquiere un significado más amplio y ya no sólo es lo que está al margen del círculo íntimo, sino una mezcla de diversidad de personas, conocidas y extrañas. El desarrollo de la ciudad cosmopolita creó al "hombre público perfecto", en donde se constituía como un ser que se desenvuelve sin ningún problema ante situaciones que le son desconocidas. Se desarrollan así nuevas pautas de sociabilidad, nacen los parques urbanos masivos, se popularizan los cafés, las cafeterías y los lugares de recreación para uso común, aunque, señala Sennett (2011), estas condiciones sociales "caóticas y confusas" llevaron a una contradicción del antiguo régimen y crearon "las condiciones positivas para un grupo cuya vida aún debía ser entendida".

Con la llegada del capitalismo en el siglo XIX, los poseedores de bienes tratan de protegerlos ante el choque del nuevo orden social y económico, y la familia se vuelve en un refugio para ello:

Esta sobreimposición de lo privado sobre lo público tuvo una atracción particularmente fuerte entre las audiencias burguesas, pero sólo en la medida en que se logró que otros situados más abajo en la escala social basaran su confianza en los términos de aquella, pudo darse la dominación de clase a través de la imposición de los cánones burgueses de 'respeto'.

Dentro de las dimensiones políticas del espacio público, Nora Rabotnikof (2005) entiende tres sentidos básicos para hablar de la distinción público-privada:

- a) Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo [...]
- b) Lo público como lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto, que no puede verse, aquello de lo que no se puede hablar [...]
- c) Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido. [...] Las plazas, la calle son lugares de uso público, abierto a todos. Del otro lado, el signo más ostensible de lo privado, como apropiación, es la clausura, la cerca. (Rabotnikof, 2005).

Adrián Gorelik (2007), en relación al nuevo auge del espacio público como clave para entender la cultura urbana, sostiene la hipótesis de que la categoría de espacio público es un espacio espectral y que sirve como "categoría puente", es decir, que "conecta esferas fuertemente diferenciadas" (sociedad, política, ciudad). La referencia del autor a esta explicación se da con un caso concreto en la Ciudad de México a partir de su Centro Histórico y la "recuperación" del espacio, la

remodelación de sus fachadas, de sus calles y, por otro lado, la venta ambulante en la siguiente cuadra. ¿Cuál de estos dos escenarios representa mejor el espacio público?

Lo que señalan estas oposiciones, en verdad, es el conflicto inherente en la definición de espacio público. Se trata de algo obvio y evidente, pero que no suele ser tematizado, y que, al parecer, engloba todo ello; el espacio público se convierte en lo contrario de lo que debería ser como categoría: en lugar de hacer presente el conflicto, se torna una categoría tranquilizadora, un fetiche (Gorelik 2007).

El espacio público no es sólo acción, sino representación, puesto que el espacio público entendido a partir de la modernidad "es un universo de conductas representativas", y es mediante esto que se hace posible el lazo con el otro. Para Gorelik (2007) existen tres posiciones del espacio público: la primera, de Hannah Arendt, toma como modelo el concepto del ágora de la polis clásica; la segunda, de J. Habermas, los espacios del café "ilustrado" donde nace la crítica burguesa; la tercera, donde el espacio público es el lugar donde "se realiza la conversión de toda la vida urbana en circulación".

La valorización del espacio público como "protagonista" de la transición democrática tuvo como líder al barrio popular; se gesta un "romance" del espacio público en los años ochenta, sin embargo, resalta también que se trataba de devolver a la sociedad las esferas que hasta entonces habían sido manejadas por el Estado, y que no es más que un fetiche para la sociedad la redimensión y resignificación del espacio público (Gorelik 2007).

Las políticas urbanas han tomado una doble acepción sobre el espacio público: en primer lugar, como un espacio abierto, donde no hay más que el lugar de reunión de la sociedad. Por otro lado, en que es el espacio público que reúne lo social y lo político, donde se genera el conflicto y los individuos se reconocen.

Por otra parte, Salcedo (2002) discute sobre la existencia real o imaginaria del espacio público, haciendo alusión a Fainstein (1994) en su crítica a la noción moderna de espacio público como espacio de construcción de la ciudadanía, y que los urbanistas post-modernos (entre ellos Sennett) no justifican "el declive" del espacio público. Por otro lado, señala Salcedo (2002), el espacio público sirve para la formación de ciudadanía partiendo de la teoría habermasiana. La visión de Habermas parte del supuesto de que la esfera pública reúne a la esfera de los privados y ello constituye un pilar para la formación crítica (opinión crítica burguesa), pero que involucra un diálogo crítico y con ello se gestan "precondiciones necesarias para un régimen democrático" (Salcedo 2002).

El espacio público aparece materialmente entonces como un espacio propio de la era moderna, el cual se abre a diferentes motivaciones públicas y cuyo uso es discutido por visiones y propósitos igualmente legítimos. Pero al mismo tiempo es un espacio experimentado como tal por la ciudadanía, y por ende el comportamiento y acciones de los ciudadanos en dicho espacio tienden a reflejar apertura y libertad (Salcedo 2002).

Para Michel De Certeau, la ciudad concibe y construye el espacio a partir de las propiedades articuladas entre sujetos, grupos, asociaciones (2008). La ciudad como concepto es un "lugar de transformaciones y de apropiaciones [...] es al mismo tiempo la maquinaria y el héroe de la modernidad". Se convierte en un conjunto de cualidades sociales, económicas y políticas.

El surgimiento de la sociedad civil, según Rabinovitch (2005), emerge ante la incapacidad del Estado de garantizar "los espacios de libertad y seguridad ni el marco legal para el desarrollo de planes de vida individuales". Lo público y lo común se asociaban con el Estado, aunque el concepto evolucionó y los individuos, desde su carácter privado, revalorizaron el espacio público para hacer plasmar sus intereses, un poco la idea habermasiana de la proyección del interés público a partir de la esfera privada.

Pensar la ciudad como espacio público también requiere pensar en sus crisis y conflictos. Jordi Borja (2011) considera la categoría política del espacio en tanto ésta permite democratizar la dimensión territorial, "la crisis del espacio público se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión" (Borja, 2011). Aunado a ello, el papel del Estado va marcando las pautas de urbanización, a su vez entendidas desde las dinámicas de las relaciones de producción (Lefebvre, 1976) y de pensar el espacio social como construcción para ejercer un poder simbólico (Bourdieu, 2011), en tanto el capital económico y cultural se vinculan directamente con la segregación espacial.

Pero es la forma de entender el espacio público como espacio de fragmentación y espacio político de fuerzas y conflictos lo que nos lleva de la mano hacia las políticas públicas. Borja (2011) señala que la calidad del espacio público es clave para entender y evaluar la democracia ciudadana, porque es ahí donde se plasman las dimensiones político-sociales; es ahí donde se expresan las demandas y se visibiliza lo social-urbano como expresión política: "[...] es en el espacio público en el que se hacen visibles, por presencia o ausencia, los efectos disolutorios o excluyentes de las dinámicas urbanas actuales" (Borja, 2011). De modo que el derecho a la ciudad se supedita a las formas políticas que adquiere el urbanismo, es preciso entender la política pública desde su teoría.

2.2 La política pública

El estudio de las políticas públicas es prácticamente reciente, pues como tal se ha estudiado apenas desde las últimas décadas del siglo XX. Una política pública es una intervención del gobierno que pretende resolver un problema social reconocido por el Estado. Todo proyecto público tiene una serie de pasos por los cuales atraviesa antes de ponerse en marcha y de evaluar si sus resultados fueron o son satisfactorios. La política pública, como cualquier otro proceso, ha tenido etapas que le han permitido evolucionar y adaptarse a los diversos entornos en que se desenvuelve. Analizar el cambio en la forma de hacer política pública conlleva a

entender más claro el funcionamiento del Estado. Luis Aguilar (2010) sostiene que la transición de la política 1 a la política 2 descansa en la manera de administrar y de gobernar de un Estado.

Con el enfoque de la Nueva Gestión Pública, que pretendía eliminar las ineficacias económicas y sociales mediante la reducción del Estado y de los órganos administrativos para incentivar la eficiencia estatal, a la par con la extensión del neoliberalismo, se intensifica la importancia de la política pública puesto que aumenta la calidad, la aplicación de mecanismos de mercado y la eficacia, y por lo tanto se tiene más cuidado al hacer una política pública en tanto que el Estado deja de ser el único protagonista. A partir de este supuesto es donde surge la cuestión sobre cómo y para qué analizar una política pública: es la defensa de lo público lo que le da el sentido a la nueva gobernanza, y es que importa tanto el análisis de este sector pues, retomando a Nora Rabotnikof (2005), "a lo público como lo que es común, lo que es de todos; a lo público como lo que se conoce, lo que sabemos, lo que es del conocimiento público; y a lo público como lo que está abierto y es accesible, lo que no está cerrado".

Toda política pública, según Joan Subirats (2008), trata de resolver un problema público reconocido por la agenda gubernamental. Dicha política pública trata de dar camino a todas esas búsquedas de soluciones viables a un problema de índole público, y así también necesita actores político-administrativos que manejen un análisis para aterrizar la alternativa más adecuada al contexto. Subirats (2008) destaca que la importancia del análisis de políticas públicas es la interpretación del Estado en función de su influencia sobre la sociedad, y por ello el autor define la política pública como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (...) tendentes a

modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (...) (Subirats, 2008).

Ahora bien, para la estructuración de una política pública Subirats (2008) propone diversos elementos implicados para desarrollarla. El primero de ellos es que sea enfocado a la solución de un problema público, ya que toda política pública pretende resolver un problema social que sea reconocido como público a nivel gubernamental. El segundo elemento es que exista un grupo-objetivo en el problema; ya existe un motivo para desarrollar la política pública, pero es necesario un objeto, que es el buscar modificar u orientar la conducta de grupos específicos. El tercer elemento es la coherencia entre el decir y el actuar de la política; Subirats (2008) destaca como ejemplo: no se puede promover el vino desde el punto de vista agrícola y limitar a su vez el consumo de alcohol. El cuarto elemento es el papel clave de los actores públicos, ya que las decisiones y acciones emprendidas dentro del marco de una política pública deben ser por actores privados desde una empresa o públicos desde el sector gubernamental.

Luis Aguilar (2009), por otro lado, destaca que toda política pública está estructurada por: 1. creencias valorativas por las cuales la sociedad se orienta a resolver un problema que considera de valor para el beneficio público; 2. acciones definidas entre gobierno y sectores sociales; 3. acciones decididas por autoridades públicas legítimas; 4. acciones ejecutadas por actores gubernamentales o en conjunto con actores sociales; y 5. acciones que forman un patrón de comportamiento.

Los elementos para definir una política pública entre Subirats (2008) y Aguilar (2009) no distan mucho entre sí, pues ambos toman características como lo público, los actores legítimos para llevar a cabo la política y el cambio esperado en un grupo específico de la sociedad. No obstante, Mauricio Merino (2009) vuelve a retomar elementos esenciales, pues para él toda política pública debe tener un núcleo imprescindible: una causalidad del problema que envuelve las causas que lo

generaron, el punto al que quiere llegarse y los valores que se defienden que le dan sentido a la intervención. En principio, Merino (2009) expone que si no hay una definición explícita del problema o si sus propósitos están desconectados o son contradictorios, los procedimientos formales para llevar a cabo una política pueden ser usados para desviar recursos y por lo tanto el problema que en un inicio se quería resolver puede ser desviado.

Subirats (2008) define la fase del surgimiento y percepción de los problemas como aquella que motiva la necesidad colectiva para encontrar una solución. Enseguida viene la fase de incorporación a la agenda pública donde el problema es reconocido por el Estado. Posteriormente la fase de formulación de la política pretende definir el programa que se va a implementar, seleccionar objetivos y pasos a seguir. Después deviene la fase de la implementación, que es quizás la más compleja porque debe ponerse en práctica lo que se formuló hipotéticamente en la teoría; debe ser factible y la realidad no siempre favorece las circunstancias necesarias para que la política pública se lleve a cabo.

Considerando lo postulado por Subirats (2008) respecto al paso de la formulación a la implementación, Arnold Meltsner (1972) en Aguilar (2000) señala que "sólo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación" (Meltsner, 1972). Lo anterior porque una política pública no es lo único ni lo más importante de la agenda gubernamental y por ello pueden presentarse impedimentos burocráticos que no permitan respaldar el programa público o pudiera caerse en la incertidumbre sobre si las distintas dependencias y secretarías del Estado aceptarán el programa y lo apoyarán. Es por ello que para que una política logre funcionar en su implementación debe diseñarse a partir de estrategias que acrecienten efectivamente la aceptación y el apoyo políticos.

Martin Rein y Francine Rabinovitz (1978) en Aguilar (2000) postulan tres imperativos cuando de implementación se habla. Los autores mencionan que para comprender cómo se implementa una política es necesario identificar la manera en

que operan los principios legales, racionales y consensuales para así analizar la implementación como un proceso en el cual convergen los tres imperativos.

El imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz, 1978).

El imperativo legal consiste en la tarea de legislar y todos los procesos que ello involucra: negociación, compromiso y adaptación. Habla sobre lo políticamente posible en una política pública, pero en su forma final debe obedecer a la ley; debe ser legal y al mismo tiempo legítimo en tanto tenga aceptación y apoyo políticos.

Pero aun y cuando todas las condiciones legales hayan sido cumplidas, dicen los autores, hay que atender al imperativo racional-burocrático, que consiste en la coherencia entre principios, lo razonable o lo justo, así como la viabilidad del proyecto. Este imperativo involucra las ideas y concepciones de los analistas sobre lo que definen como políticamente correcto, asemejándose a lo que manejan otros autores como Aguilar (2009) y Merino (2009) al hablar sobre los valores y creencias en la elaboración de una política pública. Por último, el imperativo consensual postula que los imperativos legal y burocrático se sometan a éste primero, ya que debe tenerse en cuenta a los grupos de interés afectados por la legislación.

Grindle (2009) también apunta que mientras más grande sea una política pública más difícil será su implementación, ya que requiere de mayor coordinación entre los actores involucrados y una cadena mucho más larga de acción. Por lo tanto, es importante determinar desde antes si una política será factible al implementarse, pues por cosas claves como la cantidad de actores involucrados, las actividades requeridas para que se ejecute la política o cuántos órganos de gobierno se coordinan, una política puede no resultar viable en la realidad.

Ahora bien, partiendo de las formulaciones teóricas sobre la implementación expuestas por Subirats (2008), Meltzer (1972), Rein y Rabinovitz (1978) y Grindle (2009) es pertinente abordar el tema de la evaluación. En el ciclo de la política pública de Subirats (2008) se incluye a la evaluación como la última de las fases y el autor la considera como constitutiva de una política pública pues "pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema" (Subirats, 2008). La evaluación no necesariamente debe ligarse a los resultados de una política pública ya que terminó de implementarse.

Paul Gertler et al (2012) señala que existe un análisis ex ante que consiste en evaluar previo a la intervención o ejecución de la política. De hecho, la evaluación ex ante se vincula en cierto modo con la implementación, ya que de este modo se puede conocer mejor cómo resultará el ejecutar una política. La evaluación de impacto sirve para dar un panorama a los actores de la política sobre las decisiones de la misma, ya que es así como se puede saber si el programa público a implementarse haría un cambio necesario o si es verdaderamente efectivo, y asimismo evalúa otras posibles maneras para resolver el problema. Pero la evaluación de una política pública no debe tomarse como el proceso final de un ciclo, sino que puede estar desde la formulación del problema, ya que evaluar permite también saber si la problemática a la que responde es tan relevante como para implementar una política de esa índole o si existen otros métodos más efectivos o simples.

Ciertamente la evaluación es de lo más esencial de una política y algo tan importante como el tema de la implementación, puesto que se pretende conocer lo que está en juego en el programa público. Sin embargo, evaluar no se limita al paso previo a la implementación; María Mercedes Di Virgilio (2012) propone la evaluación del diseño, la evaluación del programa y su ejecución y la evaluación de los efectos. Di Virgilio (2012) analiza de forma más general el ciclo de la política pública, ya que desde la primera evaluación (del diseño) se busca saber si el diseño del programa

es coherente con los objetivos trazados y la autora retoma el concepto ex ante, donde "la evaluación valora la propuesta de intervención en sí misma ya que se pregunta por la coherencia entre el diseño o estructura y los objetivos y metas que se esperan alcanzar" (Di Virgilio, 2012). Posteriormente la evaluación del programa y su ejecución pretenden comparar la teoría con la práctica; es una evaluación concurrente, es decir, se analiza durante la ejecución. Por último, la evaluación de los efectos permite analizar la política ya implementada y conocer los efectos positivos y negativos, los resultados esperados o no esperados de la ejecución, siendo esta última una evaluación ex post.

3. Pensando el espacio a partir de la política

3.1 Antecedentes del Centro Histórico de la Ciudad de México

[...] en este pequeño espacio metropolitano están presentes casi todos los problemas que aquejan a la gran urbe [...]

Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico del Programa
Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000

El Centro Histórico de la Ciudad de México ocupa territorialmente las alcaldías (antes delegaciones) Cuauhtémoc (75%) y Venustiano Carranza (25%). Su espacio urbano se subdivide en los perímetros A y B; en el perímetro A es donde se localizan el mayor número de edificios y de monumentos históricos (colonias Centro y parte de la Guerrero y Tabacalera), mientras que el perímetro B es el límite exterior del Centro Histórico, y que corresponde a las zonas periféricas de esta sección.

Históricamente, el centro de la Ciudad de México ha concentrado un valor histórico, cultural y político. En el último siglo, este espacio creció exponencialmente hacia la modernidad a través de obras públicas, servicios urbanos, transporte, edificios públicos y, al mismo tiempo, "el antiguo casco consolidaba su función de centro, pues se mantenían aquí las principales actividades económicas, administrativas y sobre todo habitacionales." (PDDUDC, 2000). Dada la importancia geográfica para la ciudad, durante las décadas de 1920 a 1950 agrupó a los principales edificios públicos y privados, desarrollando a su vez una actividad económica importante hasta la década de los 60, cuando se comienza a diversificar y a expandir hacia otras zonas de la ciudad debido al crecimiento acelerado de la población:

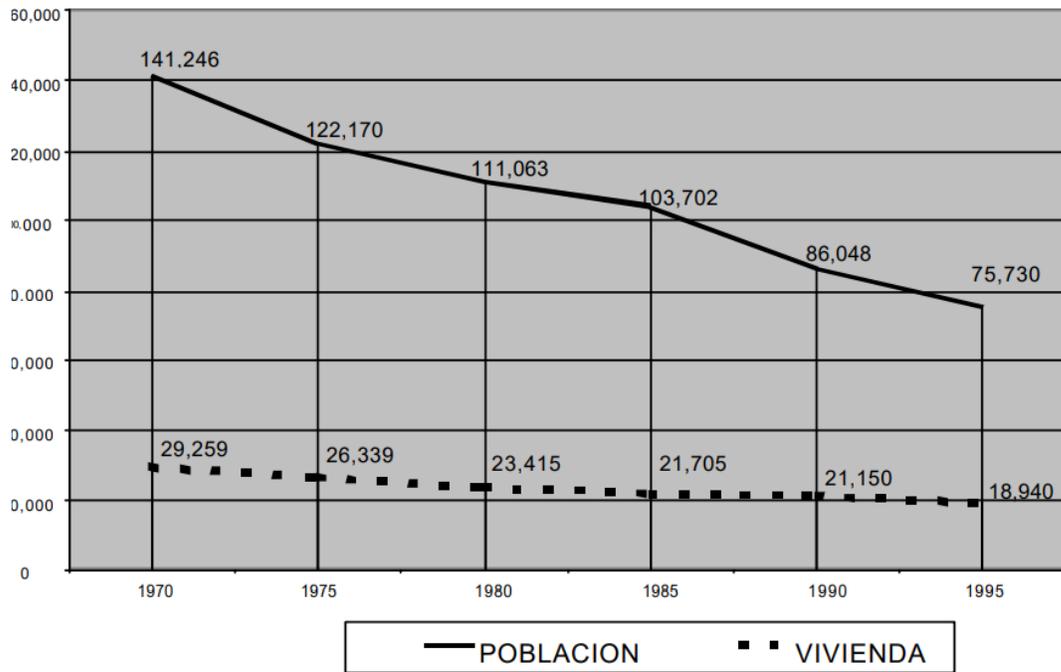
en las áreas más populares del espacio central se fue acentuando el deterioro físico y social, y simultáneamente los espacios mejor localizados se

transformaron en edificios para oficinas y comercios. A partir de entonces, el Centro se ha ido despoblando y ha perdido la hegemonía de su centralidad en un contexto de desarrollo metropolitano. (PDDUDC, 2000).

Es a partir de mediados del siglo XX donde comienza el deterioro del centro de la ciudad, aunado al despoblamiento gradual de la zona. Al mismo tiempo, el deterioro se intensifica aún más a partir del sismo de 1985, que dañó y destruyó numerosos edificios de viviendas y de comercios, dejando así un gran número de zonas abandonadas, y aumentando el comercio informal que, en la medida en que se abandonaba el espacio, se iba apropiando del mismo.

Entre las principales causas el abandono de este espacio, podemos considerar las siguientes: deterioro de edificios; pérdida de vivienda habitacional; incremento de uso de suelo de comercios; inseguridad.

el deterioro físico de los edificios históricos, debido a la falta de mantenimiento por parte de sus propietarios e inquilinos; la pérdida progresiva de la vivienda en alquiler; los cambios en los usos del suelo que favorecen los usos más rentables (particularmente comercios y bodegas), en detrimento de los habitacionales; la descentralización de actividades ligadas a servicios financieros y comercio internacional; la inseguridad pública, que aunque no exclusiva de esta zona, si concentra altos índices delictivos; la mayor accesibilidad económica para adquirir vivienda propia en las periferias metropolitanas; así como los daños causados por los sismos de 1985, que contribuyeron a alentar el abandono paulatino de la población. (PDDUDC, 2000).



Fuente: Seduvi (2000), Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc

En la gráfica anterior se puede apreciar un decremento importante de la población del Centro Histórico de casi la mitad de sus habitantes, en el periodo de 1970 a 1995, al mismo tiempo de una reducción de la vivienda. Lo anterior puede apuntar a un cambio en las dinámicas de la apropiación del espacio, donde la vivienda pierde importancia en términos demográficos, y conviene señalar los siguientes datos del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico:

[...] la mayor parte de los inmuebles con uso habitacional (73.29%) mezclan este uso con el comercial [...] de los 4,527 predios que contiene el polígono, el uso habitacional ocupa 1,691; lo que equivale al 37.4% del total de predios. En el plano correspondiente, la zona central despoblada se ha ampliado hacia Vizcaínas. El 83.72% de las viviendas mezclan este uso con los comercios y los servicios.

[...] Según la información catastral, hay en la zona monumental 2,503 inmuebles con algún tipo de comercio, que equivalen al 56.9% de los usos del suelo¹³. Mientras que la ARCC menciona para la Colonia Centro, que el 58.55% de los inmuebles de la zona son algún tipo de comercio.

A pesar del decremento poblacional del Centro Histórico y de su degradación social-urbana, entre otros problemas sociales y económicos, como la inseguridad pública o la venta de comerciantes ambulantes, esta zona no pierde su importancia porque aún con todos los problemas, permanece como un sector importante que agrupa a un sector económico importante. Según datos del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, cada día acuden más de 1,2 millones de personas al centro para actividades de diversa índole, como son trabajo, trámites, turismo, recreación, ocio, etcétera. La red del STC Metro también toma un papel importante, dado que cinco líneas atraviesan la zona, y cinco estaciones son de transbordo. Tan sólo en 1994, la estación Zócalo era la que más viajes tenía por día, con un total de 567 167.

"[...] por su importancia cultural e histórica, es objeto de la implementación de programas de gobierno, encaminados a la regeneración y mejora de la imagen urbana, que tienen como fin "la constitución de una nueva centralidad". Estos programas imponen dinámicas socio espaciales que significan un reacomodo en las relaciones y prácticas sociales de los actores implicados, quienes moldean el espacio y sus usos de acuerdo con sus propósitos." (Jaramillo, 2007).

3.2 Hacia una política pública: el rescate urbano del Centro Histórico

El 7 de septiembre de 2000 la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal publicó un decreto por el que se aprobó la creación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico (PPDUCH), que se enmarca dentro del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Este programa general emana de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, orientado “al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano, principalmente del Centro Histórico” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), y que se creó con el fin de dar respuesta a las demandas de crecimiento urbano y sociodemográfico de la ciudad, para establecer políticas y estrategias que atendieran problemas específicos.

Desde antes de comenzar oficialmente el programa, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) reconocía y asumía la importancia estratégica del Centro Histórico, por razones que ya se han mencionado anteriormente. Producto de ello fue la incorporación en la agenda pública, y donde, en conjunto con diversos actores, organizaciones, sectores público y privado, se trabajó por la regeneración integral del espacio (Suárez Pareyón, 2004).

Entre 1998 y 2000 el Fideicomiso del Centro Histórico, además de impulsar y gestionar inversiones para el desarrollo económico y social, dedicó todo su esfuerzo a elaborar el Programa Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico (Suárez Pareyón, 2004).

Asimismo, en un trabajo coordinado entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) del Distrito Federal, universidades y organizaciones no gubernamentales, se aprobaron en el año 2000, junto con el PPDUCH ya mencionado, los programas parciales de desarrollo urbano de La Merced (Venustiano Carranza) y Centro-Alameda (Cuauhtémoc).

Entendido desde un enfoque de política pública, el PPDUCH trata de resolver un problema público reconocido abiertamente por el Estado. El surgimiento y la percepción de los problemas motivan la necesidad colectiva para encontrar una solución a un problema específico (Subirats, 2008). El carácter de estos problemas es, en esencial, lo público y que afecte a determinado grupo social, retomando los sentidos que le da Rabotnikof (2005) en la distinción público-privada: "lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo [...] Público como lo que es de uso o accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros.". Como ya se mencionó, en las últimas décadas del siglo XX el deterioro del Centro Histórico fue en incremento, aunado a otros factores como el despoblamiento, la violencia, y el abandono físico y simbólico del espacio.

Siguiendo a Luis Aguilar (2009), se debe considerar también la carga valorativa que supone el espacio del Centro Histórico para la Ciudad de México. Se trata de un cuadro de la ciudad que reúne características de índole económico, político, social, cultural, histórico y simbólico, donde además confluyen y se conjugan diversos elementos que lo convierten aún más en un lugar importante, ya que es espacio donde se realizan actividades de todo tipo, y reúne a gran cantidad de personas que a diario utilizan el centro para trabajar, transitar, etcétera. Históricamente el espacio ahora conocido como Centro Histórico, tiene a su vez un valor geográfico, por ser centro y por haber emanado dinámicas de poder político y económico.

Esta relevancia histórica ha dejado su huella, al paso de los siglos, en un sinfín de edificios emblemáticos, plazas, iglesias, palacios y otros puntos de referencia. En sus 668 manzanas, el Centro Histórico alberga más de mil quinientos edificios catalogados con valor artístico e histórico. Es por eso que el Centro Histórico de la Cuidad de México fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en el 1987 (Pandal, 2010).

Dados estos factores, se explica la importancia que tenía para la agenda pública convertir el Centro Histórico en un foco de atención para el gobierno del Distrito Federal. Cada programa parcial del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal estuvo enfocado a un sector determinado; para el caso del PPDUCH se considera el espacio urbano del Centro Histórico en la alcaldía Cuauhtémoc, y que es el grupo-objetivo a considerar en esta política pública y en donde se interesa modificar u orientar la conducta de estos grupos específicos. Se reconoce públicamente que existe un problema que necesita ser atendido, y posteriormente se incorpora en lo formal a la agenda pública.

En el apartado anterior se menciona un punto que es importante retomar en esta sección sobre la estructuración de las políticas públicas, donde destaca Aguilar (2009) las creencias valorativas que van a guiar la percepción de un problema, y por las cuales se orientará una resolución a una problemática que se considera de valor para el beneficio público.

En la fase de la formulación de la política se consideran tres cosas a definir: el programa que se va a implementar, la selección de objetivos y los pasos a seguir. Los objetivos centrales del programa parcial son los siguientes (PPDUCH, 2000):

- Redefinir el papel del Centro Histórico en la ciudad, la zona metropolitana y el país, a partir del reconocimiento de su significado como patrimonio de todos los mexicanos y de la humanidad. El objetivo último es la recuperación de una nueva forma de expresión de la centralidad, es decir del carácter de centro de la capital del país, con todo lo que eso implica desde el punto de vista cultural, social, económico y político.
- Construir instrumentos normativos que permitan el aprovechamiento racional del patrimonio construido, incluyendo el uso del espacio público y las edificaciones.

- Consolidar la función habitacional del Centro Histórico; apoyando la generación de una oferta diversificada, acorde con las necesidades y capacidades de la población demandante.
- Promover actividades económicas compatibles con el proyecto estratégico de regeneración integral, así como las inversiones públicas, privadas y mixtas que coadyuven a fortalecerlo.
- Realizar acciones que tiendan a mejorar en el corto y mediano plazo la calidad de vida en el Centro Histórico.

El programa parcial planteó cuatro distintos ejes para poder ejecutar la estrategia general (PPDUCH, 2000), que se enlistan a continuación:

- La recuperación del Patrimonio Histórico y Cultural

Se busca recuperar el espacio patrimonial y la tradición cultural del Centro Histórico creando condiciones normativas necesarias que permitan realizar inversiones públicas, privadas, sociales o mixtas destinadas a la protección, conservación, adecuación y/o construcción de espacios arquitectónicos y urbanos en beneficio de la población residente y usuaria.

- El fortalecimiento de la función habitacional

Se busca recuperar, en lo posible, la importante función habitacional que el Centro Histórico ha tenido durante varios siglos; para lograrlo es necesario poner en marcha un programa de vivienda para el Centro Histórico que considere el necesario mejoramiento del inventario de vivienda existente, la recuperación del uso habitacional en edificios de valor patrimonial y la construcción de nuevos edificios de vivienda. Todas estas acciones pensando en crear una oferta diversificada para distintos estratos económicos de población.

- La promoción y/o consolidación de actividades económicas diversificadas

Esta línea de acciones estratégicas pretende: apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, particularmente de aquellas que son compatibles con el uso habitacional; apoyar el desarrollo de actividades económicas relacionadas con los servicios, el turismo y la cultura, así como proponer un programa sectorial que reordene y regule la venta de bienes y servicios en la vía pública.

- El reordenamiento del Espacio Público y su uso

Las acciones estratégicas propuestas pretenden: rehabilitar la imagen urbana para restituir la calidad de vida en calles, plazas, parques, jardines y recintos de uso público. Reordenar la vialidad y el transporte en el Centro Histórico, permitiendo el libre tránsito y facilitando la accesibilidad a todos los sitios y edificios.

Dada la carga valorativa en la percepción y resolución de un problema, Aguilar (2009) también señala las acciones definidas entre gobierno y sectores sociales, así como aquellas acciones por autoridades públicas legítimas y aquellas ejecutadas por actores gubernamentales o en conjunto con actores sociales. En estas estrategias particulares o ejes de acción es donde se puede analizar el involucramiento de actores y cómo se conjugan entre ellos para resolver el problema y conseguir el objetivo de la política pública. En 2001, la suma del gobierno, sector privado y sociedad civil dieron lugar a la creación del Consejo Consultivo Ciudadano para el Rescate del Centro Histórico, encabezado por Guillermo Tovar de Teresa, cronista de la Ciudad de México, Carlos Slim, empresario mexicano, y Jacobo Zabludovsky, periodista mexicano. Fue a partir de esta alianza público-privado en que se crean nuevos modelos de intervención del espacio público, con importantes inversiones privadas a fin de encaminar la consecución de estrategias y ejes de acción del PPDUCH (2000).

Adquisición de viviendas abandonadas, lotes baldíos, rehabilitación de espacios, de edificios, co-financiamiento público-privado, iluminación, repavimentación, fueron algunas de las acciones que emprendió esta alianza.

En ese periodo, el grupo empresarial Carso adquirió 65 edificios vacíos (sobre todo sedes de antiguos bancos y oficinas) para ser rehabilitados y utilizados como vivienda en su mayoría. Asimismo, Carlos Slim auspició la creación de la Fundación del Centro Histórico para impulsar la participación privada. En un polígono de 40 manzanas, entre la Alameda y el Zócalo, se inició un plan de obras públicas financiado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y con aportaciones privadas (5% del total), que incluyó la creación de una nueva red subterránea para cableados y ductos de agua, drenaje y telefonía, la colocación de nuevos pavimentos, la instalación de luminarias y la rehabilitación de fachadas. Destacan un ciento de edificios en extremo deterioro, que fueron expropiados por el Instituto de Vivienda para ser rehabilitados con el fin de promover programas de vivienda social en beneficio de los habitantes que permanecían en el polígono. (Plan Integral de Manejo Centro Histórico de la Ciudad de México 2017-2022, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, 2018).

Sobre esto, conviene comentar cómo a partir de la percepción de un problema, y su consecuente interpretación para resolverlo, toman lugar los actores que lo van a ejecutar. Es importante no perder de vista el tipo de programa que fue (y es), un proyecto híbrido en tanto se involucran actores públicos y privados, así como sociedad civil. Con ello, se retoman las relaciones de producción (Lefebvre, 1976), y cómo el espacio se convierte en el intermediario-instrumento político de un grupo de personas, que van a concebir, interpretar y resolver un problema público. La clase dominante, a través de sus objetivos particulares, podrá marcar pautas concretas en torno a los ejes de acción:

[...] la representación del espacio estaría siempre al servicio de una estrategia, siendo a la vez abstracta y concreta, pensada y apetecida, es decir proyectada (Lefebvre, 1976: 31).

De igual modo, el carácter habermasiano del espacio se refleja en tanto adquiere una categoría burguesa y el estatus se representa a partir del “interés público de la esfera privada” (Habermas, 1981). De este modo, el Estado marca las pautas de urbanización entendidas desde las dinámicas de relaciones de producción (Lefebvre, 1976) que, en conjunto con la inversión privada, da entrada al capital económico en un sentido bourdieuano para ejercer un poder simbólico. De aquí las formas de ejecución del programa de rescate al Centro Histórico, del que se hablará en el capítulo posterior.

4. ¿Espacio público incluyente o excluyente?

4.1 La evaluación del rescate al espacio público

La evaluación de las políticas públicas, de acuerdo a Subirats (2008), se considera como constitutiva en tanto determina los resultados y los efectos de un programa "en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema" (Subirats, 2008).

Se debe determinar qué implica una resolución satisfactoria del problema. Los objetivos centrales del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico son la recuperación del centro a partir de la reactivación del uso del espacio público, la promoción de actividades económicas, inversiones público-privadas que ayuden a la regeneración integral del espacio.

Si bien este programa de recuperación del espacio público ha traído resultados favorables, como la restauración de fachadas, la ampliación de la red subterránea de infraestructura urbana, la peatonalización de las calles y la rehabilitación de 47.27 kilómetros de calles (Plan Integral de Manejo Centro Histórico de la Ciudad de México 2017-2022, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, 2018), también es cierto que no ha actuado equitativamente para todos. Hay que evaluar si el objetivo de ser un espacio incluyente lo ha sido para todos, o si lo ha sido sólo para algunos grupos.

El resultado de esta política pública no fue ni es integral, y presentó sus contradicciones.

Sin embargo, en las políticas públicas formular un problema no implica implementarlo correctamente, debido a las brechas de implementación. Si bien se quería revertir el crecimiento desordenado, el despoblamiento, frenar la violencia y reactivar el uso del espacio, y era una opinión compartida entre intelectuales y

sector público-privado, "las discrepancias y críticas se hicieron por la forma pragmática en que se pretendían alcanzar tales propósitos" (Delgadillo, 2008).

El programa de rescate fue una apuesta política. El Gobierno del Distrito Federal no quería asumir los costos económicos de rehabilitar el Centro Histórico; para ello, en una alianza con el sector privado, otorgó estímulos para poder establecer estrategias de acción que permitieran regenerar el espacio urbano. Consecuencia de ello fueron los intereses plasmados en la implementación del proyecto.

La revitalización del espacio implica, en primer lugar, la seguridad. Seguridad para que se puedan desarrollar acciones consecuentes, para generar confianza entre quienes habitan, viven y hacen posible el espacio. Para reactivar la economía, los servicios y que la gente los use. En el proyecto de rescate al Centro Histórico, esto era algo que se tenía muy claro y fue un tema prioritario.

Debido a la inseguridad vivida y percibida en el Centro Histórico, el proceso de revitalización implicaba a su vez incrementar la seguridad. Para ello, se creó un cuerpo policial que atendiera específicamente esta zona, se instalaron cámaras de video y toda una importante red tecnológica para el sistema de seguridad, soportada por Telmex, de Carlos Slim. En términos de imagen urbana, se repavimentaron calles y banquetas; se restauraron fachadas y se rehabilitaron plazas y áreas verdes.

El proceso de revitalización del Centro Histórico muestra resultados impresionantes. En palabras de Jacobo Zabludovsky, el Centro, del abandono que lo había convertido en zona repudiada y peligrosa, despoblada y problemática, se pasó a lo que hoy es motivo de orgullo de todos los mexicanos. Calles limpias y seguras, una vida académica y cultural vibrante, calles peatonales donde las personas pasean tranquilamente, disfrutando la belleza arquitectónica de los edificios. El Centro nuevamente es un lugar vivo,

no sólo por sus comercios, sino también por sus nuevos habitantes (Pandal, 2010).

Entre 2000 y 2006 se regeneraron de manera integral 7 kilómetros de calles, y de 2006 a 2012 se rehabilitaron 26.5 kilómetros; destacan las obras en los corredores peatonales de Regina y Madero. A ello se suman 137,037 m² de parques y plazas renovados (aproximadamente 20 espacios públicos), de los que destaca la Alameda Central (Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, 2018).

Entre 2013 y 2016 se intervinieron 3.5 kilómetros de calles, algunas de uso compartido, como 16 de septiembre y Corregidora, y 11,884 m² de parques y plazas (Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, 2018).

Por otro lado, se otorgaron grandes estímulos fiscales a los inversionistas que participaran en el rescate del Centro Histórico en tanto contribuyeran a recuperar inmuebles de valor histórico. El Fideicomiso del Centro Histórico pasó a ser un instrumento de carácter público, "con lo cual quedó habilitado para recibir recursos del presupuesto público de la ciudad y desempeñar un papel protagónico en la promoción y coordinación de la participación pública y privada en proyectos para el Centro Histórico" (Suárez Pareyón, 2004).

Por lo anterior, y siguiendo lo establecido en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico, comenzaban las acciones concretas en términos de recuperación el espacio y, con ello, la rehabilitación urbana. Por ejemplo, el Corredor Turístico-Comercial del Centro Histórico (Zócalo-Alameda), pero ignorando o dando menos importancia a las zonas que se había dicho inicialmente que iban a dar prioridad (norte y oriente).

El desarrollo y el impulso por el "rescate" al Centro Histórico en fachadas y construcción de nuevas viviendas no se hizo por la rehabilitación integral del espacio, sino como interés propio por parte de las empresas, ya que esto se hacía

incluso antes de comenzar con la marcha del programa de rescate, pero que a partir de su ejecución tomaron ventaja de la política de desarrollo urbano en miras de la consecución de otros objetivos privados, más que por la recuperación del espacio público.

[...] en el Centro Histórico se llevaron a cabo un número importante de acciones habitacionales entre 2000 y 2006, sin embargo, se trata de obras que en estricto sentido nada tienen que ver con el programa de recuperación de este territorio. Son dos políticas sectoriales que actúan con lógicas diferentes, se dirigen a población distinta en dos zonas diferentes del mismo territorio denominado Centro Histórico; es decir, se trata de una gestión doble, simultánea e híbrida (Delgadillo, 2008).

“Ningún centro histórico mexicano ha sido tan rescatado como el de la Ciudad de México” (Delgadillo, 2008). Víctor Delgadillo (2008) comenta que el argumento sobre el despoblamiento de la ciudad central carecía de solidez, pues si bien había perdido 1,2 millones de habitantes en 30 años, había 8 delegaciones en la Ciudad de México que perdían población, y "el mismo proceso de pérdida de población se presenta en la cabecera de otras delegaciones, como Xochimilco" (Delgadillo, 2008). Asimismo, existió una falta de planeación en la vivienda social, por lo que se dio un efecto de desplazamiento para la población de bajos ingresos hacia zonas periféricas de la ciudad.

No obstante, una crítica que hace Delgadillo (2008) y que lo encuentra como incoherencia, es que el concepto de ciudad central se confunde con centralidad geográfica, y que por tanto no sería éste un argumento para denotar la importancia del Centro Histórico. Si bien es cierto que se trata de una ciudad que conforma el núcleo delegacional más un área metropolitana importante, sumando más de 20 millones de personas, también hay que decir que más bien se habla de una centralidad simbólica que conjuga una serie de valores patrimoniales, culturales, sociales y político-económicos, por lo cual su importancia central se define por ello.

El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996), le asigna al Centro Histórico el rol de centro metropolitano: "... lugar donde se da la mayor concentración de actividades comerciales y culturales del país, además de contener los recintos de los poderes de la Unión y la mayor concentración de Monumentos Históricos catalogados, que forman un conjunto de gran valor formal, lo que ha permitido su reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad. (PPDUCH, 2000).

4.2 La fragmentación hace la fuerza

Hacer un programa enteramente público era inviable para el gobierno, en tanto no era el único problema que atender. En el primer apartado se señaló que la implementación de las políticas públicas suele ser difícil, pues ésta debe superar los obstáculos de su elaboración (Meltsner, 1972). Esto se debe a que existen otros temas en la agenda pública, simultáneos, por lo que se necesita el respaldo de muchos sectores para que esto funcione en la práctica. En el caso del programa de rescate del Centro Histórico se trató, como ya se mencionó, de una política híbrida. Contaba, además, con el apoyo del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado. Era un proyecto legal y, sobre todo, legítimo. Funcionó en su implementación, para un sector y para ciertos grupos, porque tenía aceptación y apoyo políticos, y por tanto tenía los medios y recursos para hacerlo posible.

Estas privatizaciones del espacio público no parecen ofender a la sociedad, al contrario: son elementos atractivos del paisaje urbano, signos de la centralidad, referencias de la urbanidad. Socialmente, una ciudad (o un barrio) sin estos signos se percibe como triste, o muerta. Ahora bien, todo ello está asociado a la pequeña empresa de tipo "tienda", lo que implica que las múltiples iniciativas de apropiación privativa del espacio público en el centro ofrecen una gran variedad, y contribuyen de manera muy diversificada al paisaje. (Monnet, 1996).

En tanto la ciudad sirve como espacio concebir y construir el espacio entre sujetos, grupos y asociaciones (De Certeau, 2008), Lefebvre (1976) entiende lo urbano y lo cotidiano como un vínculo que se retroalimenta mutuamente, que destaca además la fragmentación como algo que ayuda al mismo tiempo a mantener la unidad, "la fuerza dentro de la fragmentación" (Lefebvre, 1976). La ciudad como la suma de cualidades sociales, económicas y políticas.

Monnet (1996) recupera puntos esenciales en torno al análisis del espacio público. Existen apropiaciones físicas y simbólicas, "el lugar más simbólico del espacio público es la calle más comercial [...] la calle más frecuentada y más apropiada (tanto por los transeúntes como por los comerciantes) [...]" (Monnet, 1996).

El rescate al espacio público del Centro Histórico tiene, en su práctica, dos grupos-objetivo, lo cual se contradice con la teoría de la política pública en tanto ésta debe ser coherente entre el decir y el actuar (Subirats, 2008). Promover la integración del espacio público y generar una sociedad más incluyente, pero al mismo tiempo privatizar y segregar en la medida en que, por un lado, favorece a los inversionistas al otorgar beneficios fiscales para adquirir edificios y construir nuevos, revalorizar a partir de la remodelación estética de las calles y de los inmuebles; y, por otro lado, las inversiones públicas de atención a las comunidades de bajos ingresos.

la inversión público-privada en el distrito de negocios, al margen de generar un impacto positivo en esa zona (en términos de recuperación del espacio subutilizado y de una posible reinversión), no genera ningún beneficio en la zona tugurizada del centro; mientras que las acciones vivendistas dispersas en la otra parte del territorio difícilmente pueden revertir por sí solas el deterioro edilicio y social, así como la pujante actividad del comercio informal que invade la vía pública y ocupa los edificios como almacenes (Delgadillo, 2008).

Ante ello, Adrián Gorelik (2007) destaca el espacio como categoría puente en la medida que conecta la esfera social con la esfera política y la de la ciudad. El espacio público entendido a partir de cada uno de estos grupos: el de los inversionistas y el de los sectores populares. Ambos son apropiaciones del espacio, físicas y simbólicas: en un caso, la venta ambulante en la calle (rezagada y reubicada toda vez que dañaba la imagen urbana); por otro, la ocupación de las banquetas de los restaurantes, bares y cafés con mesas y bancas.

En un sentido bourdieuano, esta concepción del espacio simbólico se conjuga como una construcción social, considerando los elementos de capital social y económico que van a marcar las pautas de segregación. No se trata sólo de un espacio geográfico (Gutiérrez, 2011), sino que hay elementos más allá, tangibles e intangibles, reales y simbólicos, que definen las distancias entre clases sociales.

[los inversionistas] son agentes de la elaboración parcialmente voluntaria de nuevas formas de centralidad (Monnet, 1996).

La reubicación del comercio ambulante es un claro ejemplo de la "limpieza" de calles, donde "las principales acciones y medidas se dirigieron a conservar y proteger el área históricamente más favorecida" (Moctezuma, 2017).

La pérdida está en cada una de las dimensiones de desplazamiento [...] Se trata de la pérdida del lugar de residencia, una migración forzada por renovados intereses de propietarios y empresas inmobiliarias sobre los predios, por la transformación de usos de suelo, por cambios en los arreglos y condiciones contractuales de alquiler, la pérdida de fuentes de ingreso, de espacios para el comercio en la calle, de las condiciones en las que esta actividad se desarrollaba antes [...] (Moctezuma, 2017).

De aquí vale la pena retomar la categoría política de Jordi Borja (2011) en torno al espacio, dado que se considera el elemento democratizador (o no) del territorio urbano. En qué medida se puede considerar una crisis del espacio público, toda vez que el proyecto de rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México

tomó medidas de transformación y reapropiación del espacio lideradas por grupos específicos de la sociedad civil y del sector privado. Hasta dónde y para quiénes es incluyente o, en todo caso, excluyente

la crisis del espacio público se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión (Borja, 2011).

5. Conclusiones

El espacio público adquiere un carácter fundamental cuando se piensa en la ciudad. Las formas de habitar la ciudad, de vivirla y de sentirla tienen que ver con la forma de percibir el espacio, pues aquí se conjugan elementos de clase, que derivarán en dinámicas de apropiación y de lucha por el espacio. La relevancia del espacio público también es que conjugue lo social con lo urbano, lo político y lo económico.

Es en el espacio donde se conjugan y se dejan ver los problemas sociales; la desigualdad; la segregación socio espacial; las fronteras reales y simbólicas; la interacción. Y es a través de una política pública como se puede materializar la percepción y la resolución de los problemas que atañen a lo público. Si bien el espacio público tiene precisamente el carácter de ser público, en la realidad adquiere significados simbólicos que marcan pautas de socialización y de apropiación de los espacios. En qué medida la cualidad de ser público es o no sinónimo de ser inclusivo. Hasta dónde se permite esa inclusión y en qué momento empieza a ser exclusivo y excluyente.

Con este caso estudiado se logra ver que se trata de una intervención donde existe una clara brecha de implementación; donde se suman numerosos actores de todo tipo, y se dejan ver intereses públicos y privados, que deriva en una sectorización de la política pública al atender a grupos (e intereses) diferentes, y que al mismo tiempo dan pauta a las formas de segregación del espacio.

6. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, coords., *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP/CERALE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.
- Aguilar, Luis F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 22(43), enero-junio, pp. 187-213.
- Arendt, Hannah (2009 [1958]). *La condición humana*. Quilmes, Argentina: Paidós.
- Berroeta Torres, Héctor y Tomeu Vidal Moranta (2012). La noción de espacio público y la configuración de la ciudad: fundamentos para los relatos de pérdida, civilidad y disputa. *Polis*, 31.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Borja, Jordi (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento sur*, 116, pp- 39-49.
- Bourdieu, Pierre (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000 [1992]). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Certeau, Michel (2008). Andar en la ciudad. *Bifurcaciones*, 7.
- De León, Peter (1993). Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes. *Foro Internacional*, 33(1), enero-marzo, pp. 88-110.

- Delgadillo Polanco, Víctor (2008). Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006. *Economía, sociedad y territorio*, 8(28), septiembre-diciembre.
- Di Pego, Anabella (2006). Pensando el espacio público desde Hannah Arendt. Un diálogo con las perspectivas feministas. *Questión*, 1(11).
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004). Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México. *Papeles de población*, 10(41), julio-septiembre.
- Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch (2012). *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial, Washington, Banco Mundial, pp. 3-18, en http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FIN_AL_110628.pdf, consultado el 20 de agosto de 2019.
- Gorelik, Adrián (2008). El romance del espacio público. *Alteridades*, 18(31).
- Grindle, Merilee, 2009, La brecha de la implementación, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, coords., *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, EGAP/CERALE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-51.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Habermas, Jürgen (1996). El espacio público. Distrito Federal, México: Nexos, texto completo: <http://www.nexos.com.mx/?p=7938>, fecha de consulta julio de 2017.
- Jaramillo Puebla, Norma (2007). Comercio y espacio público. Una organización de ambulantes en la Alameda Central. *Alteridades*, 17(34), julio-diciembre.

- Lefebvre, Henri (1974). *La producción del espacio*. Madrid, España: Capitán Swing Libros.
- Meltsner, Arnold (1972). La factibilidad política y el análisis de políticas. En Luis F. Aguilar, comp., *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 367-392
- Moctezuma, Vicente (2012). *El desvanecimiento de lo popular. Etnografía de desplazamientos en la gentrificación del Centro Histórico de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, tesis de doctorado.
- Monnet, Jerome (1996). Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos. *Alteridades*, 6(11), 11-15.
- Moreno, Mildred (2016). El espacio público de siglo XXI en la Ciudad de México. *Nexos*. Ciudad de México, México, texto completo: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=810>
- PUEC (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad) (2018). *Plan Integral de Manejo Centro Histórico de la Ciudad de México 2017-2022*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rabotnikof, Nora (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *Íconos*, 23, pp. 37-48.
- Ramírez Kuri, Patricia (2009). Espacio público, ciudadanía y procesos urbanos. En Patricia Ramírez Kuri, *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México: percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ramírez Kuri, Patricia (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), enero-marzo.
- Ramírez Kuri, Patricia (2016). *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En Luis F. Aguilar, comp., *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 147-184.
- Salcedo Hansen, Rodrigo (2002). El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE*, 28(84).
- Seduvi (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2000). *Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc*. Ciudad de México, México: Seduvi, texto completo: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/transparencia/articulo15/fraccionxi/PPDU/PPDU_CU/PPDU_CENTRO-HIST_GODF.pdf
- Sennett, Richard (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.
- Suárez Pareyón, Alejandro (2004). El Centro Histórico de la Ciudad de México al inicio del siglo XXI. *INVI*, 19(51), 75-95.
- Subirats, Joan (2008). El ciclo de una política pública. En Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, coords., *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 33-47.