

Escuela Nacional de Conservación, Restauración
y Museografía “Manuel del Castillo Negrete”

La gestión urbana de los centros históricos

Pablo Francisco Gómez Porter

Estudios sobre conservación, restauración y museología

V O L U M E N I

ISBN: 978-607-484-549-5

comisionpublicacionesencrym@gmail.com

www.publicaciones-encrym.org

Resumen

El objeto del presente trabajo es crear conciencia sobre la necesidad de la planeación urbana en los centros históricos mexicanos, para lo cual, con base en la experiencia acumulada en el área de Centros Históricos de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se hacen diversos señalamientos y precisiones sobre los aspectos que deben considerarse.

La planeación urbana de los sitios patrimoniales se distingue de la de otros territorios, como las zonas metropolitanas o los centros de población, en que sus acciones están orientadas a conservar y promover sus valores mediante la gestión urbana.

Introducción

El interés por preservar los centros históricos, surgido en la segunda mitad del siglo XX, tiene una de sus primeras manifestaciones en 1964, con la Carta de Venecia, cuyo artículo 14 se titula “ambientes monumentales” (ICOM-UNESCO, 1964).

En 1972, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) integró en París la Convención del Patrimonio Mundial, no sin dejar de señalar la importancia y la necesidad de conservar las manifestaciones culturales inmateriales y materiales de los pueblos ni de reparar en que estas últimas comprenden las zonas históricas. Ese mismo año, los especialistas vinculados con lo que hoy entendemos como patrimonio cultural signaron la Carta del restauo, en la que se establecen las directrices, aún hoy vigentes, para la intervención, conservación y preservación de los bienes culturales, cuyo anexo D se centra específicamente en “la tutela de los centros históricos”, a los que concibe como

testimonios de la evolución y transformación de las ciudades y de la sociedad a lo largo del tiempo, así como, por primera vez, en la importancia y la necesidad de que estos cuenten con instrumentos de planeación urbana que hagan posible, además de su preservación y conservación, su revitalización y adecuada intervención, con lo que se sentaron las bases teóricas vigentes para su gestión.

No fue sino hasta 1978 cuando la ciudad andina de Quito, Ecuador —la primera nominación en su tipo (Sedesol, 2011)— se inscribió en la Lista de Patrimonio Mundial. Así, la conceptualización de los centros históricos como bienes culturales, y el implícito propósito por conservarlos, es reciente en el panorama internacional.

Los centros históricos de ciudades de América Latina y el Caribe, y, particularmente, de México, son producto de un sincretismo cultural en el que se expresan las raíces de los pueblos mesoamericanos y los modelos europeos, influidos por los preceptos fijados en las ordenanzas reales de Felipe II, emitidas en 1573 (Covarrubias Gaitán, 2008), que dio como resultado sitios de valor excepcional.

México, al firmar en 1984 la Convención del Patrimonio Mundial, se instituyó como un Estado distinguido, que actualmente, con 31 sitios inscritos en la lista, 10 de los cuales son centros históricos,¹ ocupa en número de nominaciones el primer lugar de América Latina y el Caribe, y el sexto en el ámbito internacional, solo después de Italia, España y Alemania (Sedesol, 2011).

1 Las denominaciones de las ciudades en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO son: Ciudad histórica y fortificada de Campeche y barrios tradicionales, Ciudad de México y Xochimilco, Morelia, Guanajuato y minas adyacentes, Villa protectora de San Miguel de Allende y el santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Puebla, Zona de monumentos históricos de Querétaro, Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan y Zacatecas.

A pesar de que en 1996 la convención determinó que los Estados miembro deben contar con planes de manejo para sus sitios patrimoniales, mandato que sería de observancia obligatoria desde el 2001; en nuestro país únicamente los centros históricos de las ciudades de México y Querétaro cuentan con un instrumento de ese tipo, en tanto que el de San Miguel de Allende está en vías de publicarlo.

México debiera ser líder en la gestión de sus zonas patrimoniales por la gran cantidad de estas con que cuenta, aparte de que en abril del 2000 firmó la *Declaración de la Ciudad de México*, donde los representantes de 31 centros históricos de América Latina y el Caribe, incluidos los 9 mexicanos que para ese momento tenían la denominación de *patrimonio mundial*,² se comprometieron a elaborar un plan maestro de programas especiales que orientara las intervenciones en los centros históricos (Cenvi, 2000). Sin embargo, es muy deficiente la gestión de los centros históricos en México, donde hace falta una que supere la dificultad que representa el marco normativo en materia de planeación urbana, preserve los valores de originalidad y autenticidad que ostenta el patrimonio cultural (ICOMOS, 1994), y aplique las directrices de la convención, como sí lo hacen —honrosas excepciones— los de las ciudades de México, Morelia y Querétaro.

En materia de centros históricos, no solo contamos con 10 ciudades patrimonio de la humanidad: hacia el 2010, el gobierno federal mexicano tenía registrados 316 centros históricos y tradicionales, incluidos 32 pueblos mágicos,³ 57 centros históricos decretados por el INAH como zonas de monumentos y 139 sitios históricos identificados por la Dirección General

2 La ciudad de San Miguel de Allende ingresa en la Lista de Patrimonio Mundial en el 2008, por lo que no participó en esta declaración; sin embargo, en esos años la ciudad de San Luis Potosí estaba en la Lista Indicativa para integrarse como patrimonio de la humanidad, lo cual no sucedió.

3 En el 2013, ya había 83 pueblos mágicos reconocidos por la Secretaría de Turismo (Sectur).

de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural de Conaculta (Sedesol, 2011). Por ello, la promoción de una gestión adecuada de estos sitios neurálgicos en nuestras ciudades, en especial de sus centros históricos, es cada vez más una necesidad que un deseo, pues estos presentan una gran complejidad, deterioro, abandono, usos y destinos incompatibles, derivados de la disminución de los espacios en las viviendas por el establecimiento de bodegas y talleres (Covarrubias Gaitán, 2008).

Un avance en este sentido lo constituye la publicación

que, con apoyo de destacados especialistas en materia de planeación urbana, patrimonio y gestión social, la Sedesol dio a conocer en el 2010 la *Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país*, la cual orienta la elaboración y el diseño de planes de manejo en los centros históricos nacionales, según las variantes locales, tales como legislaciones estatales y municipales, y su implicación en el diseño de políticas urbanas.



Figura 1. Localización de las 10 ciudades mexicanas inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Imagen elaborada por el autor, 2014

De hecho, el Plan de Manejo de la Zona de Monumentos de Querétaro y los programas parciales de desarrollo urbano de los centros históricos de Colima, Tequila, Cholula, Cortázar y Mazatlán se desarrollaron con base en ese documento. Instrumentos como estos, que han atendido las sugerencias de la guía, han tenido éxito no solo en su aplicación, sino también, en tanto que en su diagnóstico y diseño han involucrado a las comunidades por medio de talleres de participación ciudadana donde está representada la totalidad de los actores y sectores vinculados con el centro histórico, en su aceptación social.

En contraste, algunos gobiernos municipales si bien promueven y financian planes y programas de este tipo, lo hacen mediante la contratación de personas con poca o nula experiencia en la gestión de bienes culturales, con lo cual se generan productos deficientes que además no se consensúan con las comunidades, por lo que en la mayoría de los casos su destino es el archivo muerto. En este proceso se pierden recursos y esfuerzos que, bien canalizados, podrían producir documentos de buena calidad.

Frecuentemente, los consultores contratados por los gobiernos locales no desarrollan más que parte del diagnóstico, y dejan las estrategias y políticas, que son sustanciales al proyecto, como un listado muy limitado de buenos deseos: 50% de esta clase de documentos la constituyen, en su mayoría, datos históricos y estadísticos; 30% señala algunos mecanismos legales para su instrumentación; 15% lo conforman diversos anexos, y tan solo 5% explica las estrategias, amén de que no es infrecuente que la información contenida en el diagnóstico no haga más que reproducir la existente en la web, con lo que se perfilan instrumentos de pésima calidad.

Desarrollo

La planeación urbana actual de los centros históricos de México está sujeta a diversos factores que hacen compleja su gestión: la autonomía municipal otorgada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ en materia de planeación urbana, y los preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, creada en 1976, generan diferentes criterios, procedimientos y políticas locales en la gestión urbana, que incluye los centros históricos. La federación prácticamente no tiene atribuciones legales sólidas para determinar u obligar a que se pongan en práctica criterios en la gestión y planeación urbana,⁵ a excepción de las políticas y estrategias que establezcan los programas nacionales de desarrollo urbano del sexenio en turno.

Como, por lo general, los municipios carecen de áreas especializadas que se dediquen a la atención del centro histórico —su gestión queda a cargo de dependencias del ayuntamiento, donde los funcionarios que ahí laboran no tienen conocimiento alguno de temas de conservación y gestión del patrimonio cultural—, las acciones que emprenden para mejorar la habitabilidad del sitio distan mucho de ser las ideales. En algunos estados de la República la legislación en materia de planeación urbana obliga al municipio a que someta sus instrumentos a las autoridades estatales competentes, lo que propicia un cierto control de la planeación y gestión urbana en el ámbito estatal.

4 Véase, en concreto, su artículo 115 (Congreso de la Unión 1917).

5 En materia de monumentos y sitios históricos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) goza de atribuciones legales para regular las acciones de conservación que se realicen, no así para aquellas relativas a la planeación o gestión urbana de sitios históricos, de los que se exceptúan, por supuesto, las zonas arqueológicas.

La recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (Congreso de la Unión, 1976⁶ y 2013), aunque ha absorbido las facultades que la Ley de la Administración Pública Federal le otorgaba a la Sedesol en materia de asesoría técnica para la elaboración y el financiamiento de instrumentos de planeación urbana, no las tiene en materia de regulación.

Ante este panorama: falta de uniformidad en los criterios para abordar las problemáticas de estos sitios; insuficientes, aunque destacados y reconocidos especialistas en la materia, en relación con la cantidad de sitios por atender; entidades federativas que disponen de áreas que regulan el desarrollo urbano en diferentes escalas territoriales, pero sin una rectoría nacional, ante todo esto, la gestión de los centros históricos se torna difícil.

En este conjunto de adversidades, uno de los principales aspectos ineludibles que se ha de considerar es la trascendencia de la concertación social en la elaboración de políticas públicas que incidan en la gestión del territorio y del patrimonio cultural. En virtud de que estos últimos son parte de la identidad de los pueblos —esto es, un bien de interés común—, cada acción que se realice al respecto debe consensuarse con la población, pues de lo contrario las iniciativas propuestas estarán destinadas al fracaso (Ziccardi, 2004). Con esto arribo al modelo de la cuestión: la ciudadanía es la que, a pesar de los cambios en las administraciones públicas, impulsará la aplicación y el seguimiento de los proyectos de gestión urbana en los que participe y en los que se tengan presentes sus demandas e intereses, pero estos agentes no llegarán gratuitamente a una conciencia sobre la importancia de dichos proyectos y su ejecución: es necesario realizar talleres de participación ciudadana donde converjan los representantes de los sectores

6 Véanse, en específico, las reformas publicadas el 2 de enero de 2013.



Figura 2. Talleres de participación ciudadana para la actualización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia
Fuente: Ayuntamiento de Morelia-INDUM

más importantes del sitio que se ha de gestionar, y para convocarlos se deberá configurar un mapa de actores en el que se señalen las interrelaciones entre cada uno y se indique de qué manera contribuirán con la gestión de cada centro histórico (Sedesol, 2011).

Concluidos los talleres, el instrumento de planeación, que deberá estar a disposición de toda la población en medios electrónicos e impresos, se someterá a consulta pública en un periodo no menor a 40 días. Las observaciones y comentarios tendrán que atenderse con oportunidad; posteriormente, el instrumento se sancionará en cabildo y, dependiendo del estado de la República donde se ubique el sitio gestionado, el documento se enviará a revisión técnico-jurídica de la entidad, para su posterior publicación en el

diario oficial local, donde adquirirá rango de ley y, entonces, sus disposiciones obligadamente serán observadas por la sociedad en su conjunto. El instrumento regulará, así, las políticas de transporte, imagen urbana, conservación del patrimonio material e inmaterial, desarrollo económico, vialidades, servicios e infraestructura del centro histórico.

En cuanto a gestión urbana, el proceso que describo es ideal; sin embargo, la realidad suele ser distinta, pues, como ya se mencionó, cada municipio tiene plena autonomía jurídica para regular su planeación urbana y territorial, y se remite a criterios y circunstancias que difieren de los demás.

Políticas trascendentes: conservación, vivienda y turismo en los centros históricos

Las políticas y estrategias que se atienden en un programa parcial o en un plan de manejo de centro histórico son variadas, y su complejidad particular depende de la situación de cada sitio; por ejemplo, las dinámicas económicas del de la Ciudad de México, con una gran actividad comercial, son muy diferentes de las de Tlacotalpan, que es una pequeña población, cuyas actividades económicas son limitadas. Luego, la diferencia entre los instrumentos de planeación para centros históricos obedece al tipo de escala territorial de estos: regional, metropolitano, municipal o estatal, y, por lo tanto, a su condición cultural. Para la elaboración de cada uno de dichos instrumentos se requieren, además, especialistas en gestión del patrimonio cultural que orienten tanto la elaboración del documento y sus líneas de acción como las políticas y estrategias que se propongan —el diseño de estas es vital para el adecuado funcionamiento del sitio; en el caso de los centros históricos, habrá de prestarse especial atención a las políticas de vivienda y turismo (véanse

enseguida)—, las cuales deberán concentrarse en preservar, conservar, difundir y promover los valores del centro histórico, e involucrarlo en las dinámicas y necesidades sociales y económicas contemporáneas.

El tema de la vivienda es fundamental para el dinamismo y vitalidad del centro histórico: en el pasado reciente se vivió un fenómeno de despoblamiento de estas zonas hacia nuevas periferias de las ciudades, con lo que se eliminó casi por completo la vida nocturna de los barrios históricos y se generó inseguridad. Varios son los factores que desalientan la vivienda en los centros históricos, como la antigüedad de los edificios y sus elevados costos de mantenimiento, el tránsito vehicular y la gran cantidad de movimiento causada por las actividades del día, de donde las estrategias de vivienda deben fomentar la resolución de estas problemáticas y promover en los centros históricos la ocupación en este sentido, aprovechando su ubicación privilegiada al interior de las ciudades, la dotación de servicios e infraestructura, así como la cercanía a los centros de trabajo, abasto y recreación. Entonces, las políticas deberán dirigirse no solamente a conservar los valores del sitio como principal premisa, sino también a promover la ocupación habitacional de los centros históricos mediante incentivos fiscales y facilidades para adquirir y restaurar viviendas en las zonas.

Otro aspecto que debe valorarse como prioritario en el diseño y la atención de las estrategias de gestión de los centros históricos es el desarrollo y —principalmente— el control del turismo, esta actividad, así como puede generar importantes ingresos para el centro histórico, que bien canalizados apoyarían la conservación de monumentos e infraestructura urbana, comporta la afluencia, a veces desmedida, de turistas, que daña y deteriora físicamente los conjuntos urbanos y el patrimonio cultural, que es de importancia social. De modo que el reto consiste en

instrumentar políticas que den forma a productos de turismo cultural sustentables que logren un equilibrio económico y social entre dos actividades —vivienda y turismo—, cuyos objetivos son muy diferentes, para lo cual se deberá involucrar a los actores sociales en su diseño.

En suma, si se promueve una gestión integral del sitio con políticas y estrategias de acción dirigidas a conservar y poner en valor sus atributos históricos, sociales, culturales y económicos, podremos generar una planeación urbana efectiva que aliente la sustentabilidad y vitalidad de las zonas históricas de las ciudades.

Conclusión

En México la gestión urbana de los centros históricos, no obstante que presenta problemáticas complejas y diversas por razón de que los marcos jurídicos vigentes imposibilitan una regulación clara en la materia por parte de la federación, tiene en la colaboración ciudadana un primer y gran paso.

Es necesario, pues, que la elaboración de estos instrumentos estén a cargo de grupos multidisciplinarios de especialistas, sobre todo en patrimonio cultural, en tanto que en torno de esta condición de los centros históricos es como se deben configurar las políticas de un documento regulador, muy diferentes si se las compara con los instrumentos de planeación para atender otras escalas territoriales que, por lo mismo, tendrán diferentes alcances.



Figura 3. Talleres de participación ciudadana para la actualización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia
Fuente: Ayuntamiento de Morelia-INDUM

Bibliografía

Ballart, Josep y Jordi Juan i Treserras

2001 *Gestión del patrimonio cultural*, Barcelona: Ariel.

Cenvi (Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C.)

2000 *Declaración de la Ciudad de México*, México: Cenvi.

Congreso de la Unión

1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero; última reforma: 26 de febrero de 2013.

1972 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo; última reforma: 13 de enero de 1986.

1975 Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de diciembre; última reforma: 5 de enero de 1993.

1976 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en *Diario Oficial de la Federación*, reformas publicadas: 29 de diciembre; la más reciente: 2 de enero de 2013.

1983 Ley general de Planeación, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero; última reforma: 13 de junio de 2003.

1993 Ley General de Asentamientos Humanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio; última reforma: 5 de agosto de 1994.

2012 Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto; última reforma: 2 de abril de 2013.

2013 Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril.

Covarrubias Gaitán, Francisco

2009 “Los centros históricos y la ciudad actual: instrumentos de ordenamiento, conservación, revitalización y uso”, en *VII Encuentro Internacional de Revitalización de Centros Históricos. La arquitectura de hoy, entre la ciudad histórica y la actual* (memorias), México: Centro Cultural de España en México, pp. 19-37.

ICOM-UNESCO

1964 *Carta de Venecia*, documento elaborado por el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, Venecia: ICOM-UNESCO.

ICOMOS

1994 *Documento de Nara sobre la autenticidad del patrimonio cultural*, Nara: ICOMOS.

Sedesol

2012 *Compendio de memorias: foros de ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad*, 2a. ed., México: Sedesol-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

2010 *Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país*, México: Sedesol-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

UNESCO

1972 “Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y material”, París: documento disponible en <<http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>>, consultado en febrero del 2013.

VV.AA.

1972 *Carta del restauro*, Roma.

Ziccardi, Alicia

2004 “Instrumentos de participación ciudadana para la democratización de políticas sociales”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: IIS-UNAM-Comecso-Indesol.