

Memorias del 4º Foro Académico 2011

Políticas públicas para la conservación del patrimonio edificado: Michoacán, caso de estudio

Eugenio Mercado López

4to
foro
académico

ISBN: 978-607-484-346-0

foroacademicoencrym@gmail.com

www.foroacademicoencrym.com

Resumen

El estado de Michoacán cuenta con un vasto patrimonio cultural, entre el que se encuentran más de 6 000 monumentos históricos. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, pese a los esfuerzos realizados, este patrimonio se encuentra subutilizado y, en algunos casos, en franco proceso de deterioro, lo cual limita la posibilidad de su aprovechamiento para el desarrollo de las comunidades.

La inversión en obra pública en sitios y monumentos históricos se ha constituido como la principal política pública del gobierno del estado para conservarlos y propiciar su aprovechamiento turístico, por lo cual el presente trabajo analiza la actuación pública y sus efectos en el patrimonio edificado, con la finalidad de contribuir a la formulación de políticas y programas oficiales que buscan proteger estos bienes y utilizarlos como parte de las estrategias para el desarrollo regional.

Palabras clave:

Políticas públicas, patrimonio edificado, desarrollo.

Políticas públicas y patrimonio cultural

El patrimonio edificado está constituido por edificaciones, plazas, calles, traza y parcelario que configuran poblaciones y ciudades, o parte de ellas, reconocidas por sus valores históricos o artísticos, y que tienen un significado para la comunidad que las habita. Su utilización turística las ha convertido en útil instrumento para lograr el desarrollo económico de comunidades y regiones en diversos países, cuyos gobiernos han implantado una variedad de estrategias y acciones para su conservación y aprovechamiento, que se inscriben en el ámbito de las políticas públicas.¹

¹ A. Klamer y P.-W. Zuihdhof, “The values of Cultural Heritage: Merging economic and

En América Latina se ha seguido el modelo europeo continental, de fuerte énfasis en una combinación de la intervención directa del Estado en la propiedad y la gestión pública del patrimonio, con restricciones a la propiedad privada de bienes culturales. Ese modelo es distinto al de países anglosajones, que confiere al Estado un importante papel indirecto ejercido por medio de beneficios fiscales a la iniciativa privada, en combinación con una elevada valoración social del mecenazgo y del voluntariado privado. En el caso de México se han privilegiado tres vertientes —preponderantes, asimismo, en el caso del estado de Michoacán—: la intervención pública directa mediante inversiones en la restauración de edificios emblemáticos y el mejoramiento de la imagen urbana, espacios públicos y edificios emblemáticos; disposiciones legales que norman las intervenciones a monumentos históricos y artísticos, y limitan los derechos de los propietarios, así como una gestión orientada a la especialización turística de poblaciones típicas y centros históricos.²

El estado de Michoacán como caso de estudio

El rico legado histórico y el carácter pluricultural de Michoacán están plasmados en más de ses mil monumentos históricos, un Centro Histórico inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial, cinco Zonas Federales de Monumentos Históricos, así como ochenta y siete poblaciones patrimoniales, ubicadas en sesenta y cuatro municipios, enunciadas en la legislación local.

cultural appraisals”, en Marta de la Torre et al., *Economics and Heritage Conservation*, 1998, pp. 23-61; J. Podestá Arzubíaga, “Políticas públicas y regiones: Un análisis crítico”, en *Revista de Ciencias Sociales*, 2000, pp. 69-80; C. Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, 1998.

² E. Mercado López, “Políticas públicas en el Centro Histórico de Morelia: Éxito turístico y efectos contradictorios en el patrimonio edificado”, en *Palapa*, 2008, pp. 23-31.

No obstante, en documentos oficiales y estudios académicos se reconoce que en las décadas recientes³ se ha acentuado un proceso de transformación de ese patrimonio, lo cual cuestiona la eficacia de la actuación pública en la materia. Por ello se planteó la pertinencia de confrontar las acciones realizadas por el gobierno del estado con las variantes de políticas públicas aplicables al patrimonio edificado, como son: la definición del patrimonio cultural; la intervención pública directa a través de la propiedad pública del patrimonio y el gasto en su adquisición, mantenimiento y gestión; las limitaciones legales al derecho de propiedad privada; los incentivos económicos del Estado al incremento del patrimonio cultural y a su protección por el sector privado; la privatización de la propiedad y gestión del patrimonio; la educación,⁴ así como el ordenamiento territorial.⁵

Para abordar el estudio de caso se realizó investigación documental de acciones y programas oficiales, se efectuó trabajo de campo en una muestra de 34 inmuebles intervenidos por el gobierno estatal entre el 2008 y el 2009, se confrontaron expedientes técnicos con el estado de las edificaciones, y se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los técnicos responsables. La información procesada se contrastó con información documental y datos públicos de instancias federales y estatales, con base en lo cual se realizó una interpretación con el fin de establecer un panorama general de la conservación del patrimonio edificado en la entidad.

³ Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012*, 2008, p. 169; C. Ettinger y S. García (coords.), *Michoacán: Arquitectura y urbanismo. Patrimonio en transformación*, 2008; S. García, *La revaloración de la vivienda tradicional como patrimonio e identidad en Michoacán*, 2007.

⁴ M. Krebs y K. Schmidt-Hebbel, “Patrimonio cultural: Aspectos económicos y políticas de protección”, en *Perspectivas*, 2002, pp. 218-222.

⁵ M. del P. Legarrea Molina, “Programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT)”, en *Notas. Revista de Información y Análisis*, 2002, pp. 36-49.

Políticas públicas y patrimonio edificado en Michoacán

El acercamiento a las políticas públicas para la protección del patrimonio edificado en Michoacán permite apreciar los siguientes resultados. En cuanto a la definición del patrimonio, pese a que la legislación mexicana establece una, explícita, de monumentos históricos y artísticos, el Catálogo de Monumentos Históricos a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) presenta un rezago en el estado, ya que solamente se ha integrado en 56 de los 113 municipios, sin que el gobierno estatal haya realizado esfuerzos notables por coadyuvar en esa tarea en los últimos años.

Respecto de las limitaciones legales al derecho de propiedad privada de monumentos históricos, las autoridades federales competentes con frecuencia no permiten que en los inmuebles catalogados se hagan adecuaciones para su uso contemporáneo, por lo que son comunes las intervenciones sin autorización. Asimismo, la jurisprudencia en torno de la inconstitucionalidad de la ley federal en la materia ha redundado en pérdida de patrimonio, debido a decisiones adversas al INAH por parte de tribunales federales.

Prácticamente no existe una política de incentivos económicos para el incremento del patrimonio cultural y para su protección a cargo del sector privado, salvo en el caso de Morelia, incluida en un decreto federal del 2005, que otorga estímulos fiscales para el rescate de las zonas de monumentos históricos; además, el reglamento vigente que regula los sitios culturales y las zonas de transición de ese municipio prevé la transferencia de potencialidades y apoyos fiscales para la realización de proyectos de conservación, restauración, rescate, difusión e investigación. Los incentivos señalados no se aplican en la práctica, debido a una nula difusión, así como a la carencia de personal especializado que asesore y oriente a los interesados.

Respecto del ordenamiento territorial, los programas de desarrollo urbano vigentes incluyen la protección del patrimonio edificado, y en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado 2009-2030 se consignan 19 localidades con necesidad de atención prioritaria en esta materia, 21 más con atención a mediano plazo, así como 94 lugares con necesidad de mejoramiento de imagen urbana. Como avance se ha realizado el Programa de Ordenamiento Territorial vinculado al programa turístico de la Ruta Don Vasco. No obstante, las acciones de instancias oficiales no siempre se coordinan: se detectan, así, tanto diversas dependencias que llevan a cabo, sin conocimiento mutuo, acciones similares en un mismo inmueble o localidad como la existencia de criterios de actuación confrontados.

La política de educación incluye programas de especialidad, maestría y doctorado vinculados al patrimonio edificado en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), que oferta programas de calidad apoyados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), donde se ha formado a un centenar de especialistas en la materia. No obstante, la colaboración de personal especializado en la obra pública es limitada, ya que sólo se detectó en la elaboración de 15% de los proyectos, 21% de la residencia de obra y 9% de la supervisión de obra, lo cual no garantiza la idoneidad de las intervenciones. Además de lo anterior, se generan estudios académicos, se difunden proyectos y obras, se realizan campañas de concienciación para grupos de escolares y público abierto, como el programa “Una historia monumental”; los medios de comunicación locales, asimismo, divulgan cotidianamente la riqueza patrimonial del estado. Como resultado, se advierte un aprecio ciudadano por el patrimonio edificado, con mayor interés hacia la arquitectura relevante de la etapa virreinal, en particular la de tipo religioso, y una menor valoración de la arquitectura vernácula, popular, la arquitectura para la producción y la del siglo XX.

La política de privatización de la propiedad y de la gestión del patrimonio presenta una doble cara. Por un lado, la mayoría de los monumentos históricos en la entidad es de propiedad privada: sólo en el Centro Histórico de Morelia representan 93% de los inmuebles catalogados, y la ley federal vigente obliga a los propietarios, en aras del interés público, a conservar y mantener su integridad sin que el Estado mexicano asuma su mantenimiento. Ante la dificultad de afrontar su conservación, el ámbito único simplemente ignora este tipo de inmuebles en sus planes y programas, por lo que estos edificios, en tanto que sus propietarios no cuentan con apoyos técnicos, legales o económicos, ni incentivos fiscales accesibles, sufren mayor alteración y destrucción. En función de las actuales políticas, la conservación de estos inmuebles queda sujeta a las leyes de mercado, en particular a las externalidades producidas por las inversiones realizadas por el Estado en espacios y edificios públicos, lo que genera efectos diferenciados que han beneficiado al patrimonio edificado relevante y afectado a los inmuebles más modestos.⁶ En contraparte, en el cuidado de edificios religiosos en poblaciones rurales e indígenas existe una importante participación de asociaciones civiles y órganos comunitarios: se detectó que en 53% de las obras públicas realizadas en el lapso de estudio, participaron comités ciudadanos que dieron seguimiento y validaron la realización de los trabajos, afirmando la amplia participación social en estos programas, lo cual constituye una fortaleza en la entidad.

La obra pública en el patrimonio edificado como política pública en Michoacán

La intervención pública directa mediante la propiedad del patrimonio y el gasto en su adquisición, mantenimiento y gestión, ha sido la política pública más relevante en el estado, en particular a través de aquella obra destinada a la conservación de sitios y

⁶ E. Mercado López, op. cit.

monumentos, con más de 520 000 000 de pesos erogados en los 3 últimos años, aportados por los 3 niveles de gobierno y comunidades beneficiadas. Pese a ello, este gasto es limitado e insuficiente, en particular si se considera que, mientras que el sector turístico, que se cimienta en la explotación de los bienes culturales, contribuye anualmente con alrededor de 8.8% del PIB estatal al año, según cifras oficiales, para la conservación de los sitios y monumentos históricos, y proyectos de imagen urbana, sólo se destina 1.68% del total del gasto en obra pública en el estado.

No obstante, prácticamente no existen programas que protejan a las poblaciones típicas y la arquitectura vernácula, salvo el proyecto de recuperación de vivienda tradicional en San Antonio Tierras Blancas, auspiciado por el ICOMOS con financiamiento público entre el 2006 y el 2007, o el realizado en los últimos años en Santa Fe de la Laguna, dentro del programa turístico de la Ruta Don Vasco.

La gestión y asignación de recursos federales también ha sido escasa. Entre el 2007 y el 2009, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) destinó al estado 3.78% del total nacional de apoyos y donativos, de los cuales 27.36% se canalizó a la restauración de patrimonio edificado. Por medio del Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), se destinaron 3 490 000 pesos, es decir 6.34% del total nacional, aplicados en 16 monumentos históricos de 11 municipios de la entidad.

La inversión pública se ha concentrado en las regiones Cuitzeo-Morelia, Lacustre y Meseta Purépecha, cobertura que no ha variado en las dos décadas recientes, con lo que han quedado desatendidas las de Tierra Caliente, Sierra-Costa y Tepalcatepec, lo que evidencia la baja valoración de las manifestaciones urbanas y de la arquitectura vernácula, características de esas regiones. Un dato relevante de esa concentración es que, en los pasados tres años, del total de recursos destinados a sitios históricos y

culturales en el estado, que ascendió a 199 000 000 de pesos, 86.71% se aplicó en la ciudad de Morelia, y de éstos, 64.90% se dedicó a un solo proyecto: el Teatro Mariano Matamoros, considerada la obra conmemorativa del bicentenario.

Un caso relevante es el de algunos edificios de uso religioso que, pese a estar bajo la responsabilidad y el cuidado de la federación e instituciones religiosas que las usufructúan, recibieron el apoyo del gobierno estatal, los municipios y las comunidades que, en conjunto, destinaron para su conservación recursos que superaron los aportados por la federación o la propia Iglesia católica, lo que supone una transferencia de medios locales para conservar inmuebles que pertenecen y son responsabilidad de la federación.

En lo que toca a los efectos de la obra pública en los inmuebles intervenidos, se observó que sólo 68% de éstos quedó totalmente disponible para su uso; asimismo, la revisión de estas edificaciones después de las obras puso de manifiesto que la atención de los requerimientos de intervención no se atendieron en su totalidad. Un aspecto importante es que, al concluir las obras, no se establecen lineamientos para el monitoreo del estado de los inmuebles, ni programas o recursos para su mantenimiento periódico, lo cual incrementa a mediano plazo los costos de intervención y demerita la cultura de la conservación preventiva.

Conclusiones

El acercamiento a las políticas públicas para la conservación del patrimonio edificado en Michoacán muestra aspectos relevantes, como la ausencia de programas, general y específicos, para su aprovechamiento, así como la inexistencia de indicadores que permitan evaluar la actuación pública y sus efectos en sitios y monumentos. Aspectos prioritarios son concluir y difundir el

Catálogo de Monumentos Históricos del estado; actualizar la legislación local; procurar la concentración, sistematización y acceso a la información documental y digital de estudios, proyectos y obras, así como elaborar diagnósticos de riesgos y programas de contingencia que fortalezcan la capacidad de afrontar oportunamente los efectos de los desastres naturales.

El patrimonio edificado de propiedad privada requiere mecanismos legales más promotores y menos coercitivos, que mantengan la vigencia física, funcional, simbólica y económica de los inmuebles, así como asesoría técnica, legal y fiscal para los propietarios. Un caso que necesita de atención es el Centro Histórico de Morelia, ya que, si bien ha sido un éxito turístico que ha favorecido la conservación y el aprecio de espacios y edificios públicos relevantes, se observa despoblamiento y efectos diferenciados en el patrimonio, con una pérdida acelerada de inmuebles patrimoniales privados de tipo popular, destinados a desaparecer debido a su baja capacidad para contener nuevas funciones y su escasa valoración social, lo que pone en riesgo la integridad del conjunto.

En suma, es importante que las acciones gubernamental, privada y académica establezcan y afirmen el carácter público del patrimonio cultural, privilegiando el bien comunitario y la conservación del patrimonio edificado como bien simbólico capaz de generar beneficios sociales y económicos que apoyen el combate a la pobreza urbana. Este tipo de patrimonio se valora de formas diversas que, por su propia naturaleza, entran en conflicto, de modo que balancear los intereses económicos y patrimoniales de personas y grupos, así como satisfacer las expectativas comunitarias y de quienes lo usufructúan, constituye en Michoacán el mayor desafío para la construcción de políticas públicas acordes con la realidad actual y que garanticen en mayor medida su conservación.

Bibliografía

Ettinger, Catherine y Salvador García (coords.)

2008 *Michoacán: Arquitectura y urbanismo. Patrimonio en transformación*, Morelia: UMSNH.

García, Salvador

2007 *La revaloración de la vivienda tradicional como patrimonio e identidad en Michoacán*, Morelia: COECYT.

Gobierno del Estado de Michoacán

2008 *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012*, Morelia.

Klamer, Arjo y Peter-Wim Zuihdhof

1998 “The values of Cultural Heritage: Merging economic and Cultural Appraisals”, en Marta de la Torre et al., *Economics and Heritage Conservation*, Los Ángeles, The Getty Conservation Institute.

Krebs, Magdalena y Klaus Schmidt-Hebbel

2002 “Patrimonio cultural: Aspectos económicos y políticas de

protección”, en *Perspectivas*, vol. 2, núm. 2, Santiago de Chile: mayo, pp. 207-243.

Legarrea, María del Pilar

2002 “Programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT)”, en *Notas. Revista de Información y Análisis*, núm. 20, México.

Mercado López, Eugenio

2008 “Políticas públicas en el Centro Histórico de Morelia: Éxito turístico y efectos contradictorios en el patrimonio edificado”, en *Palapa*, vol. III, Colima.

Podestá Arzubiaga, Juan

2000 “Políticas públicas y regiones: Un análisis crítico”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 10, Iquique: Universidad Arturo Prat.

Ruiz Sánchez, Carlos

1998 *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México: Plaza y Valdés-UIA.