La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México

PATRICE MELÉ

LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN del patrimonio histórico constituyen un modo particular de juridificación de lo urbano que otorga un estatuto jurídico específico a un espacio urbano —el centro histórico— y a ciertos tipos de inmuebles como son los monumentos.

Dentro del conjunto de las reglas que rigen el derecho del urbanismo y la gestión urbana en México, la legislación sobre la protección del patrimonio ocupa un lugar particular. A diferencia de otros tipos de zonificación urbana cuya legitimidad reside en la coherencia del plan que los pone en marcha o la voluntad de un planeamiento óptimo de la ciudad y de un control de su crecimiento, los discursos sobre el patrimonio son de orden ético, ponen en juego la identidad misma de la ciudad y de la nación. Las leyes constituyen la traducción jurídica de una serie de valores que son otorgados a partes existentes del espacio urbano construido, valores que justifican la necesidad de una intervención pública específica.

En comparación con la institucionalización jurídica de la política urbana, la protección del patrimonio histórico es muy reciente. Parece también que la legislación es muy precoz en relación con el estado de las relaciones entre sociedad y patrimonio en México. Otro aspecto notable de la legislación sobre el patrimonio histórico en México, es la gran estabilidad de sus modalidades de intervención y de la delimitación de las zonas protegidas, cuando los planes directores urbanos muchas veces son modificados en función del crecimiento urbano rápido, de cambios de reglamentación o de la administración local.

Además, el carácter federal de la legislación sobre los monumentos y las zonas históricas le otorga un peso y una normatividad mucho más fuerte que la de las zonificaciones de los planes directores, ligados para su aplicación a los representantes de los poderes locales.

Si el derecho urbano puede definirse como lo hizo un informe reciente del consejo de Estado francés, como el “derecho de las limitaciones legales a la pro-

riedad",¹ entonces en México podríamos decir que, en el contexto de un derecho urbano que muchas veces se limita a determinaciones de usos de suelo y no establece restricciones muy drásticas a las construcciones, la legislación sobre la protección del patrimonio histórico constituye una de las limitaciones más importantes al derecho de propiedad de un espacio construido, que es uno de los instrumentos más apremiantes del urbanismo en México.

La juridificación de los espacios centrales de ciertas ciudades mexicanas presenta entonces, en relación con el resto de las normas que rigen el espacio urbano, especificidades importantes. Los centros históricos de las ciudades mexicanas son espacios sobre los cuales prevalece un tipo de derecho urbano específico, con un conjunto de discursos y de técnicas singulares y una institución especializada ligada al poder federal encargada de su aplicación.

Empero, la legitimidad de la intervención de esta institución está limitada a una parte de la realidad de estos espacios, los inmuebles antiguos, y no todos estos inmuebles sino los que han sido declarados monumentos históricos. Se trata de un proceso de transformación de bienes privados en bienes de alguna forma colectivos, que legitima la intervención pública.

Los discursos sobre el patrimonio histórico se refieren también a un derecho subjetivo de los monumentos, a un derecho natural intrínseco a los monumentos, que dio lugar a la institucionalización de políticas nacionales pero también de un movimiento de cooperación internacional para proteger este derecho.

POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

La evolución de las leyes de protección del patrimonio construido fue en México similar a evoluciones de este tipo de legislaciones en muchos otros países y en particular en Francia. Las leyes pasan de la preservación de algunos monumentos a la determinación de zonas de protección en los centros históricos.

Después de la Independencia se introdujo la noción de patrimonio y de monumentos históricos sobre la base de testimonios de la grandeza de la civilización prehispánica,² pero no es sino después de la Revolución mexicana que se reconoció el valor de los monumentos coloniales;³ sin embargo, de alguna forma se negó el valor de las construcciones de la época del porfiriato.⁴ En 1930 apareció por primera vez la noción de zona en la ley sobre protección y conservación de monumentos y bellezas naturales, que fue precisada por la ley de 1934 sobre protec-

¹ Conseil d'État, *L'urbanisme pour un droit plus efficace*, París, La documentation française, 1992, 202 pp., p. 6.

² La *Ley para la protección de los monumentos arqueológicos* del 11 de mayo de 1897, instituye a la nación como propietaria de los inmuebles arqueológicos.

³ Cf. la *Ley sobre conservación de monumentos históricos y artísticos y bellezas naturales* del 6 de abril de 1914, y la *Ley sobre conservación de monumentos, edificios, templos y objetos históricos o artísticos* de enero de 1916.

⁴ Carlos San Juan, "La creación del INAH. Notas sobre cultura y poder en el México contemporáneo", en *Primera reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de Trabajo 1, INAH, México, 1985, pp. 121, 95-114 y 115.

ción y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural. Esta ley marcó la posibilidad de declaraciones de zonas, lo que obligó a los propietarios a solicitar un permiso para realizar cualquier obra en un monumento histórico e introdujo un derecho del tanto del gobierno federal sobre los inmuebles declarados. La legislación mexicana de los años treinta es contemporánea del primer movimiento internacional que intentó determinar normas para la restauración y la conservación de los monumentos históricos, y que estuvo marcado por la conferencia de Atenas de 1931.⁵

La ley mexicana de 1934 sirvió de base a algunas legislaciones locales, y permitió la declaración de algunas zonas pero tuvo poco impacto sobre las intervenciones urbanas en una época particularmente destructora del tejido urbano histórico.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) fue creado en 1939. Sin embargo, esta institución encargada de la protección de los monumentos funcionó en esa época como un centro de investigación más que como una institución de control de la dinámica urbana en los espacios históricos. Durante bastante tiempo la protección de los monumentos no fue asunto prioritario para la intervención pública. Entre el fin de los años treinta y los años setenta, la fisonomía de los centros mexicanos cambió mucho, no tanto sobre la base de grandes proyectos de renovación pública sino de una renovación privada muy destructora.

La clasificación de monumentos hecha en los años treinta sirve esencialmente para tomar conciencia de lo desaparecido. En la ciudad de México, de los 768 inmuebles clasificados como monumentos en 1934, 422 desaparecieron en 1965.⁶ Sin embargo, en los años sesenta en la ciudad de México, el INAH afirmó su papel de protección y logró oponerse a importantes proyectos de vialidad (calle Tacuba) que hubieran destruido muchos monumentos importantes del centro, y se publicaron decretos de protección de Coyoacán, San Ángel y La Merced.⁷

Por otra parte, los años sesenta son los años del auge de una dinámica internacional de difusión del "culto de los monumentos", sancionada en 1964 por la Carta de Venecia sobre la conservación y la restauración de monumentos y sitios. México, Perú y Túnez son los únicos tres países no europeos participantes en esta

⁵ La primera conferencia internacional sobre la conservación de los monumentos que reunió en Atenas, en 1931, a especialistas de la protección de los monumentos históricos, dictó los criterios modernos de restauración y conservación de los monumentos, dos años antes del IV congreso del CIAM de 1933, en un documento conocido como Carta de Atenas, que definió los principios del urbanismo progresista y de la zonificación urbana que serviría de referencia teórica para la destrucción (renovación) de los centros históricos de muchas ciudades.

⁶ Jérôme Monet, "Le monument et la ville", París, avance de investigación 1988, 107 pp., p. 42; véase también del mismo autor *La ville et son double, la parabole de Mexique*, París, Nathan, 1993, 221 pp. y Guillermo Tovar y de Teresa, *La ciudad de México, crónica de un patrimonio perdido*, México, Fundación Cultural Televisa, 1991, 2 tomos, 201 pp. y 191 pp.

⁷ Julio César Olivé Negrete y Augusto Castro-Pozo (coords.), *INAH, una historia*, México, INAH, 1988, 464 pp., p. 26.

reunión que da lugar a la creación, en 1965, de ICOMOS⁸ y al principio de una cooperación internacional sobre este tema.⁹

Esta nueva dinámica y el fortalecimiento del INAH como institución administrativa se concretaría en los años setenta con la publicación del texto que rige todavía hoy la protección del patrimonio en México: la Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas de 1972, que abrogó y derogó la Ley federal del patrimonio cultural de la nación de 1970.

Este texto define las zonas de monumentos históricos como el área que comprende varios monumentos relacionados con un suceso nacional, otorga a la federación la responsabilidad de la protección y de la conservación de las zonas de monumentos (art. 38), y pone entre las manos del presidente de la República las declaraciones de zonas. Se trata entonces de una fuerte centralización de las competencias sobre el patrimonio. En el plano de los instrumentos de incitación, la ley prevé solamente la excepción del impuesto predial de los inmuebles declarados monumentos que se han restaurado o que no se explotan con fines de lucro, pero ya no existe el derecho de tanto de los poderes públicos sobre los monumentos.

La nueva legislación mexicana sigue incierta en una dinámica de cooperación internacional; el año de la publicación de la Ley federal las autoridades mexicanas organizaron un coloquio internacional de ICOMOS¹⁰ sobre el tema "La conservación y reanimación de las ciudades y sitios históricos según los principios de la Carta de Venecia".

La efectividad de la ley mexicana de monumentos como en general de la protección del patrimonio histórico es, de hecho, otorgar a inmuebles o partes de ciudades una serie de valores diferentes de los simples valores de uso y de intercambio. Algunos de estos valores son sancionados por la ley y el proceso de registro, que declara de utilidad pública y social la perpetuación del estado físico de estos inmuebles o partes de ciudades y la necesidad de una acción pública para conservar este estado.

Al retomar las categorías propuestas desde 1903 por Alois Riegl,¹¹ en su libro sobre el culto moderno de los monumentos, vemos que la ley trata a los "monumentos no intencionales" como si fueran "monumentos intencionales", es decir, monumentos en el sentido más antiguo de la palabra: edificados para conservar el recuerdo de una acción o de un suceso histórico. La ley privilegia un "valor de rememoración", en el cual el inmueble o la ciudad nos recuerda un evento histórico, simboliza un evento histórico importante, y es este valor el que prevalece sobre la determinación y la justificación de las declaraciones de zonas, con base en

⁸ ICOMOS: Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, organismo internacional independiente que trabaja estrechamente con la UNESCO.

⁹ Véase Salvador Díaz-Berrio Fernández, *Conservación de monumentos y zonas monumentales*, México, Sep/setentas, 1976, 221 pp.

¹⁰ 1972 es también el año de la Carta Italiana de Restauración y de la convención de patrimonio mundial de la UNESCO, *cf. supra*.

¹¹ Alois Riegl, *Le culte moderne des monuments, son essence et sa genèse*, París, Seuil, 1984 (primera edición, Viena 1903), 121 pp.

el papel de la ciudad en la historia del país antes que la importancia de la arquitectura existente.

Sin embargo la definición más precisa de los monumentos por la misma ley privilegia un “valor de antigüedad”: todos los inmuebles religiosos, de administración y de uso público del siglo XVI al XIX y los inmuebles civiles relevantes. De la misma forma que el conjunto de los archivos o documentos y libros —y no solamente los que tratan de un evento importante— son, en la ley mexicana, definidos como monumentos históricos. Cada inmueble cargado de un “valor histórico”, representa un paso de la evolución de la historia de la nación y de su capacidad creativa que se tiene que preservar de la forma más cercana posible a su “estado inicial como obra humana”.¹²

El “valor artístico” es por esencia un valor relativo que corresponde a un juicio actual; de hecho, aun si la diferenciación que aparece en la ley, entre monumentos históricos y monumentos artísticos, es de una tipología temática, el valor histórico domina en la práctica: los únicos monumentos artísticos considerados como tales son los del siglo XX. Fuera de algunas obras relevantes, la protección de estos inmuebles está mucho menos desarrollada que la protección de los monumentos históricos. Además, se encargó la protección de los monumentos artísticos —es decir, todos los monumentos del siglo XX— a una institución menos potente y poco presente en provincia, el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA); la protección del resto de los monumentos está a cargo del INAH.

Desde 1974 fueron declaradas unas 40 zonas de monumentos históricos, pero no todas en ciudades importantes, ya que cinco corresponden al centro de la ciudad de México y localidades integradas al tejido urbano y muchas a pequeñas ciudades históricas. Sin embargo, varias ciudades importantes tienen todo su espacio central histórico incluido en un perímetro de protección, en el cual toda modificación del tejido urbano tiene que tener un permiso específico del INAH. Es el caso de México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Mérida y Morelia.

En lo que respecta a las zonas históricas, este control tanto de las obras privadas como de los proyectos públicos, así como la asesoría de técnicos especialistas en restauración para ciertos proyectos, es en la práctica la única intervención del Instituto. Una de sus funciones era realizar trabajos de restauración, pero el INAH restaura muy poco directamente, y en el caso de las propiedades federales interviene otra institución a cargo en particular de las iglesias y conventos del país y muchos edificios públicos.¹³

La ley planteaba la posibilidad de una intervención directa subsidiaria del INAH, es decir, si un propietario no realizaba los trabajos de preservación, el Instituto tenía que tomar a su cargo los trabajos y después cobrarlos al propietario; sin embargo, este tipo de intervención nunca se llevó a cabo. La capacidad adminis-

¹² Aloïs Riegl, *ibid.*, p.73.

¹³ Hasta 1958, la Secretaría de Bienes Nacionales, hasta 1976 la Secretaría de Patrimonio Nacional, y desde esta fecha la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Federal adscrita a SAHOP, SEDUE y ahora SEDESO, que tiene a su cargo más de 30 000 iglesias, y subvenciona y realiza restauraciones bajo el control del INAH.

trativa de los organismos federales encargados de la aplicación de la ley es insuficiente para llevar a cabo el control de obras, la promoción de restauración y estudios de nuevas zonas en todo el territorio.¹⁴

SACRALIZAR LO ESENCIAL:¹⁵ EL CENTRO DE LAS CIUDADES MEXICANAS COMO PATRIMONIO MUNDIAL NO RENOVABLE

La Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO firmada en 1972, y en funciones desde 1975, se propone realizar una lista del patrimonio mundial. La Convención se basa en una idea nueva de Federico Mayor, actual director general de la UNESCO, respecto a que no incumbe al Estado el territorio sobre el cual se asienta una obra sino “de forma solidaria con la humanidad, depositaria indivisible de todas las grandes creaciones de la aventura universal”.¹⁶ La inscripción en la lista del patrimonio mundial es voluntaria, pero este tipo de consideración podría fundar las bases de un derecho de injerencia patrimonial. Este derecho existe de hecho, puesto que los bienes clasificados pueden ser declarados en peligro y el Comité puede decidir si lanza una campaña internacional, en particular después de modificaciones en las legislaciones de protección y en el caso de proyectos de urbanismo que ponen en peligro el patrimonio.¹⁷ Sin embargo, este recurso no se utiliza realmente y una carta o una misión de expertos de ICOMOS amenazando con una declaración pública de su preocupación, es en la mayoría de los casos suficiente para adaptar o modificar proyectos.

Para Michel Parent, que fue presidente del Comité del Patrimonio Mundial, se trata de un acto internacional de carácter jurídico, técnico y práctico que tiene el propósito de “sacralizar lo esencial” del patrimonio y determinar sobre la base de un consenso universal lo que tiene que ser conservado.

Seis centros históricos de ciudades mexicanas han sido sacralizados e inscritos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO: el de México, el de Oaxaca y el de Puebla en 1987; el de Guanajuato en 1988; el de Morelia en 1991, y el de Zacatecas en 1993.¹⁸ Además, México pidió la inscripción adicional de cuatro ciudades: Tlacotalpan, San Cristóbal de Las Casas (la propuesta de inscripción incluía las localizaciones indígenas del Valle), San Luis Potosí y Pátzcuaro.

¹⁴ Según la opinión de Salvador Díaz Berrio, *Protección del patrimonio cultural urbano*, México, INAH, 1986, 263 pp., p. 158.

¹⁵ Utilizamos aquí el título de un artículo de Michel Parent, presidente honorario del ICOMOS, y del Comité del Patrimonio Mundial. Véase, “Sacraliser l'essentiel”, *Le Courrier de l'Unesco*, agosto de 1988, pp. 32-33; véase también “Vocation et orientations de l'ICOMOS”, *Icomos 1964-1984*, Icomos, 1985.

¹⁶ Federico Mayor, “Un patrimoine pour tous”, *Le Courrier de l'Unesco*, agosto de 1988, p. 4.

¹⁷ Cf. *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la convention du patrimoine mondial*, Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, UNESCO, revisado, marzo de 1992.

¹⁸ Además, otros bienes culturales y naturales mexicanos han sido registrados: Sian Ka'an, el santuario de ballenas El Vizcaíno, y los centros arqueológicos de Palenque, Teotihuacan, Chichén-Itza, El Tajín, y las pinturas de la Sierra de San Francisco.

México es, con España, el país que tiene el mayor número de ciudades inscritas en el patrimonio mundial; más que los 108 Estados que ratificaron la Convención y que los 38 países que propusieron ciudades para su inscripción. La lista del patrimonio mundial recoge 300 bienes culturales (71 ciudades) y 108 bienes naturales, pero no está limitada: el ritmo de la inscripción depende de la importancia acordada por los estados a las reglamentaciones de ICOMOS y de la UNESCO. En este sentido, más que un estado del conocimiento o del reconocimiento internacional de la cualidad excepcional de algunos elementos del patrimonio, más que una imagen del tipo de bienes que tienen legítimamente que ser protegidos en el plano internacional, la lista presenta una imagen de la colaboración internacional en el campo del patrimonio y del lugar de cada uno de los Estados en este proceso.

Además, puesto que la inscripción se hace de acuerdo con las propuestas de los Estados, el tipo de bienes inscritos refleja prioridades de las políticas nacionales. En este aspecto se tiene que apuntar que México, a diferencia de muchos países, no presentó monumentos aislados sino únicamente centros históricos o ciudades prehispánicas. Los centros históricos son inscritos dependiendo del perímetro de la declaración de zona federal, que así de alguna forma se naturaliza.

En el marco de la cooperación internacional las ciudades históricas son objeto de un tratamiento específico desde 1987 y existe además la firma de una carta internacional para la protección de las ciudades históricas complementaria de la Carta de Venecia de 1964. Esta carta insiste además en la protección de los monumentos, en la cualidad de los espacios públicos y en el modelo de ciudad que constituyen los centros históricos, y subraya que la rehabilitación de las viviendas debe ser el objetivo principal de las políticas de protección.

El proceso de inscripción no es sólo un reconocimiento del valor de las leyes, y de los procesos de protección existentes en México y su conformidad con la ortodoxia restauradora; es también un proceso normativo que define cuáles acciones son legítimas sobre los centros. En algunos casos los dictámenes de ICOMOS previos a la inscripción fueron bastante precisos :

— para la ciudad de México, pidió seguridades sobre la futura utilización de los espacios o baldíos en la zona A, apelando a un muy estricto control del uso de terrenos como estacionamiento y la adopción de un reglamento con normas precisas sobre materiales, alturas e imagen para las nuevas construcciones.

— para Morelia expresó su desacuerdo con el hecho de hacer aparecer la piedra de las fachadas en las restauraciones.

— para Oaxaca, donde se clasificó al mismo tiempo la ciudad y la zona arqueológica cercana, pidió limitar las construcciones entre las dos.

— para la ciudad de Puebla, el desalojo de los ambulantes del centro en 1986 y su reubicación en mercados periféricos fue presentado como un requisito previo a la inscripción en la lista del patrimonio mundial.¹⁹ Sin embargo, no encontra-

¹⁹ Según declaración de Pedro Ángel Palou, cronista de la ciudad de Puebla, a *El Sol de Puebla*, 9/06/87.

mos ningún documento del ICOMOS pidiendo este tipo de requisitos; se trata más probablemente de una justificación local para reforzar la legitimidad de esta acción muy difícil de llevar a cabo por la oposición de los ambulantes.

Es conveniente observar en estos pedidos tanto el peso de asociaciones locales de ICOMOS como el de los técnicos internacionales movilizados para el dictamen. El comité nacional de ICOMOS así como los comités locales, refuerzan así su poder frente a la administración del INAH.

Este proceso internacional de cooperación y de creación de una lista de bienes por preservar, constituye de hecho una nueva escala de normas y acuerdos voluntarios que una vez firmados se vuelven obligatorios y estables. Dicho proceso viene a reforzar la legitimidad de la intervención federal sobre los centros en México, sacralizando los perímetros de zonas protegidas, pero al mismo tiempo limita la discrecionalidad de las intervenciones, otorgando a un organismo internacional la capacidad de dictaminar sobre la coherencia de las políticas nacionales con las normas de restauración y de intervención consideradas como aceptables. Esta instancia internacional también refuerza el papel de los técnicos especialistas en restauración partícipes de este movimiento y de su institucionalización.

COMPETENCIA FEDERAL E INTERVENCIONES LOCALES

Cuando se creó el INAH en 1939 se preveía organizar centros locales mixtos con representantes de la federación y de los estados. Este tipo de cooperación entre la federación y los estados no se llevó a cabo, pero se crearon algunos centros del INAH en provincia.²⁰ Sin embargo, no se generalizaron y hasta la Ley de 1972 toda intervención del INAH fuera de la ciudad de México era muy difícil; numerosos recursos jurídicos locales impidieron tentativas de intromisión del organismo federal en asuntos considerados como relevantes y de la competencia de los gobiernos de los estados.²¹

La Ley de 1934 tenía aplicación federal únicamente en los monumentos arqueológicos, la exportación de monumentos, los monumentos históricos de propiedad nacional y en el Distrito Federal y los territorios federales (art. 2). Tenemos que tomar en cuenta que también la competencia sobre los monumentos arqueológicos dio lugar a conflictos entre el poder federal y los poderes locales. A raíz de descubrimientos de objetos de gran valor en Monte Albán en 1932, el estado de Oaxaca expidió una Ley sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos que desconocía la propiedad federal sobre dichos monumentos. En 1933, la Suprema Corte de Justicia reafirmaba que "corresponde al gobierno federal el dominio y la jurisdicción en materia arqueológica, y por lo tanto los esta-

²⁰ Los primeros fueron los de Puebla, Yucatán, Veracruz y Jalisco.

²¹ Cf. Julio César Olivé Negrete y Augusto Castro-Pozo (coords.), *op. cit.*, p. 21.

dos no pueden ejercer su acción que en dicha materia está restringida por el pacto federal".²²

El primer proyecto de la Ley de 1970 sobre el patrimonio cultural, listo desde 1967 (Ley Canudas*) había sido bloqueado todo el fin del período de Díaz Ordaz por la oposición de los gobernadores de los estados a entregar a la federación la competencia sobre los monumentos históricos y artísticos.²³

La Ley de 1972 otorgó competencia exclusiva al gobierno federal y se instalaron delegaciones del INAH en cada estado. Sin embargo, una gran parte de la intervención del Instituto depende del acuerdo de los poderes locales, de la creación de un consenso local o de la voluntad política de los gobernadores.

Los puestos de directores regionales del INAH se volvieron puestos políticos ligados no solamente a cambios federales sino también a los gobernadores. El representante del INAH está muy estrechamente ligado al sistema de actores políticos locales, pero al mismo tiempo depende de la administración federal. Los técnicos del INAH tienen ejemplos de acuerdos entre representantes locales del INAH y grupos políticos locales que permitieron la aprobación de obras que hubieran podido dar lugar a dictámenes técnicos negativos. O, por el contrario, en el caso de una oposición técnica por parte de representantes locales del INAH, un recurso político del gobernador a nivel federal puede lograr un acuerdo que desde la ciudad de México obligue a levantar barreras técnicas.

En el mejor de los casos, el centro regional del INAH logra ejercer un control sobre los proyectos locales, pero no tiene peso suficiente para impulsar obras de restauración. Como lo apunta José de Jesús Valdés Rodríguez: "una ley por muy federal que sea no puede obligar u ordenar que los estados o los municipios realicen determinada cosa; la aplicación de la ley se reduce a que: cuando deciden restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre previo aviso y bajo dirección del INAH".²⁴

Obviamente, en las ciudades donde existe un decreto presidencial de zona monumental la intervención del Instituto es más fácil. Sin embargo, muchos gobernadores se opusieron a la creación de una zona monumental federal. En efecto, un gobernador no puede modificar el decreto presidencial y los técnicos del INAH pueden utilizar esta herramienta contra las voluntades políticas de los representantes locales. El INAH no tiene la capacidad de imponer a un gobernador una declaratoria de zona. Por otra parte, en varios casos los representantes locales prefirieron mantener vigentes leyes estatales sin reconocer e integrar la Ley de 1972. Otra estrategia por parte de los estados para mantener su capacidad de acción independiente en este ámbito, fue la publicación de la Ley de protección de

²² Cf. Luz Elena Galván, "Leyes de 1930 y 1934 sobre protección y conservación de monumentos", en *Primera reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de Trabajo 1, INAH, México, 1985, 121 pp., pp. 67, 79, y 72.

* Se refiere a Luis Felipe Canudas Orezza.

²³ Cf. Luiz Ortiz Macedo, "La Ley federal del patrimonio cultural de la nación de 1970", *ibid.*, pp. 82-93.

²⁴ José de Jesús Valdés Rodríguez, *La protección de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos en México*, INAH, 1975, 254 pp., p. 64.

zonas típicas y bellezas naturales, con un enfoque especial en la arquitectura vernácula y en la protección de la imagen de las pequeñas poblaciones. Por ejemplo, la Ley del estado de Puebla de 1986,²⁵ que permite crear “zonas típicas de protección”, y proteger los inmuebles que “sin ser monumentos históricos representen un valor intrínseco para el estado”, faculta también al propio estado para expropiar bienes privados, y para proteger y conservar inmuebles que por su valor arquitectónico, cultural o típico sean característicos de una región del estado o del estado mismo. Este tipo de legislación parece ser un acuerdo informal entre la federación y los estados para delimitar un campo de intervención estatal específico sobre bienes y ciudades de segunda categoría, sin embargo, en el espacio urbano concreto es obviamente muy difícil diferenciar los inmuebles de valor estatal de los que tengan un valor histórico nacional.

Se puede leer la denuncia que hacen las conclusiones del Symposium Interamericano de Conservación del Patrimonio Artístico organizado por el INBA en Querétaro y Guanajuato en 1978, sobre la existencia “de casos en los cuales los planes de rescate, revitalización y restauración de centros históricos y monumentos aislados, no se someten a la consulta y aprobación de las autoridades correspondientes que por ley, en cada país, tienen las atribuciones legales de conocer y autorizar dichas actividades”, como la reivindicación, por parte de los organismos federales y también del INBA, de un real control de las iniciativas locales, para intentar jugar el papel que le otorga la ley.

En Zacatecas, San Luis Potosí y Morelia, ciudades históricas importantes, por mucho tiempo las autoridades locales escogieron llevar a cabo su propia política de protección.²⁶ En los tres casos las declaratorias de zonas o las negociaciones que tienen el propósito de lograr una declaración, se hicieron para permitir la inscripción en la lista del patrimonio mundial. Zacatecas y Morelia están inscritas y San Luis Potosí está en la lista indicativa que el gobierno mexicano propuso al ICOMOS. El reconocimiento internacional constituyó el incitativo necesario para permitir la apertura de negociaciones entre el poder federal y los poderes locales.

El caso de la legislación de Michoacán y de la ciudad de Morelia es muy interesante en este sentido. En este estado prevaleció una fuerte tradición local de protección y de valorización del patrimonio regional.²⁷ En Morelia existía un decreto local de zona desde 1956 y en 1974 una nueva ley del estado de Michoacán reafirmó la voluntad de una gestión local autónoma del patrimonio. La protección

²⁵ *Ley sobre protección y conservación de poblaciones típicas y bellezas naturales del estado de Puebla*, que abraza una “Ley de monumentos del Estado de Puebla” del 2 de marzo de 1967, *Periódico Oficial* del estado de Puebla, 8 de abril de 1986.

²⁶ Las políticas locales de protección no se limitan a esas tres ciudades. Véanse por ejemplo los estados de Guerrero y de Guanajuato, en los cuales se publicaron leyes específicas de protección para ciertas ciudades; cf. *Ley número 27 de conservación y vigilancia de la ciudad de Taxco de Alarcón*, 23 de junio de 1953; y la *Ley sobre protección y conservación artística e histórica de la ciudad de Guanajuato*, 11 de diciembre de 1953.

²⁷ En 1930, Lázaro Cárdenas, entonces gobernador del estado de Michoacán, declaró de utilidad pública la protección y la conservación de los inmuebles históricos y artísticos, y en 1931 una ley otorgó la competencia de la conservación de los monumentos al gobierno del estado.

de los monumentos determinó la responsabilidad del gobernador y de una “junta estatal de catalogación, protección y vigilancia del patrimonio histórico, artístico y natural de Michoacán”. Las instituciones federales fueron invitadas a participar al mismo nivel que las cámaras de comercio y los ayuntamientos; además, la ley michoacana tiene su propia tipología y criterios de determinación de monumentos.

La Ley federal de 1972 y la Ley estatal de 1974 constituyen entonces dos textos contradictorios. Los representantes del INAH consideran que la ley michoacana carece de bases legales y las autoridades locales argumentan que la Ley de 1972 no deja ningún lugar a los gobiernos de los estados y que se tiene que modificar. El conflicto se agudizó con la apertura de un centro del INAH en 1978 en Morelia, que según una publicación del gobierno del estado de Michoacán²⁸ viene a duplicar funciones y pone en peligro el patrimonio.

La situación local no se normaliza sino hasta fines de 1990 con la firma del presidente de la República de un decreto de zona que integra el resultado de la negociación.²⁹ El decreto presidencial es muy específico: en relación con el papel del INAH en la aprobación de los trabajos en la zona, apunta que para una mejor conservación de ésta el Instituto coordinará las acciones de las autoridades de los estados y de los municipios a los cuales la legislación local otorga facultades de gestión de los monumentos históricos. Por otra parte, la ley prevé la realización de un acuerdo entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el estado, que pondrá en convergencia las leyes locales y federales y determinará las bases de la cooperación entre diversos organismos para realizar un plan de acción para la preservación del espacio histórico. Se trata de una cierta forma de contractualización de las relaciones entre el poder central y el poder local que existía en otros aspectos de la intervención pública, pero inédita en el campo de la protección del patrimonio.

En varios estados con un patrimonio histórico importante, las autoridades locales han elaborado procesos de juridificación de los espacios centrales históricos, antes de la Ley federal de 1972 y a veces con normas de intervención más flexibles que las del INAH. En estos contextos, sancionar la competencia federal con un decreto de zonas fue considerado como una pérdida de capacidad de acción sobre los atributos de la identidad local, al mismo tiempo que la legislación federal conlleva una concepción más amplia de los monumentos³⁰ y una separación entre la conservación y la gestión cotidiana de la ciudad. Empero, en ciudades con poca presión inmobiliaria estas políticas permitieron proteger la imagen y en parte la integridad física de los centros de las ciudades, en particular de las capitales de los estados. Sin embargo, para acceder al reconocimiento internacional

²⁸ Esperanza Ramírez Romero, *Morelia en el espacio y en el tiempo, defensa del patrimonio histórico y arquitectónico de la ciudad*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1982, 175 pp.

²⁹ “Decreto por el cual se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de Morelia, *Diario oficial*”, 19 de diciembre de 1990.

³⁰ En el caso de la ciudad de Morelia, el decreto federal de 1990 clasifica como monumentos 1 150 de los 6 000 del centro, cuando las leyes locales protegían solamente 273 inmuebles.

del patrimonio local fue necesario aceptar la legislación federal, que a veces se adaptó tanto en el texto de la ley como en las modalidades de las intervenciones concretas del INAH en las especificidades locales.

PRODUCCIÓN DE UN ESPACIO URBANO ESPECÍFICO

Las lógicas de intervención, los actores de la planeación de los asentamientos humanos, así como las lógicas de los procedimientos de protección son distintos, y con escasa vinculación institucional;³¹ sin embargo, tratan del mismo espacio y tienen un propósito similar. La Ley general de asentamientos humanos de 1976,³² consideraba la conservación de los centros de población —definida como “el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques ... todo aquello que corresponde al acervo histórico y cultural”—, como uno de sus objetivos sin que aparezca un tratamiento específico de este tema. En la nueva versión de esta Ley publicada en 1993,³³ la protección del patrimonio cultural de los centros de población aparece como uno de los campos legítimos de intervención de este sector de la administración pública; como uno de los medios por el cual el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida (art. 3); como una causa de utilidad pública, y un campo en el cual se tiene que fomentar la participación social (art. 49) y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado (art. 51), es decir, como uno de los grandes rubros de la planeación de los centros de población. Sin embargo, sigue siendo un campo de acción marginal que no aparece en la Ley sino como un objetivo, y tampoco se dictamina sobre la relación entre las instancias de gestión de la protección del patrimonio y la dinámica de planeación de los asentamientos humanos.

En la primera generación de planes directores urbanos realizados después de la institucionalización de la planeación urbana a escala federal, a finales de los años setenta, los centros históricos fueron tomados en cuenta únicamente (a excepción de las ciudades de Aguascalientes y de León), delimitando en negativo un espacio en el cual la lógica de intervención y la responsabilidad institucional eran diferentes. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, una nueva generación de planes se puso en marcha a partir de la SEDUE, incluyendo “planes parciales de los centros históricos”, que fueron realizados por las administraciones de los gobiernos de los estados dentro de un programa nacional y bajo normas federales de presentación y de contenido. Estos planes eran parte de un sistema nacional de planeación que se planteaba cubrir todo el territorio. Los planes

³¹ Es una de las fallas de la Ley de 1972 tanto como de la Ley general de asentamientos de 1976, subrayadas por Alberto González Pozo, en “Conservación del patrimonio cultural en el ámbito de los asentamientos humanos”, *Segunda reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de Trabajo 2, INAH, México, 1985, 99 pp., pp. 29-46.

³² *Diario Oficial* de la federación, 26 de mayo de 1976.

³³ *Diario Oficial* de la federación, 21 de julio de 1993.

parciales de los centros históricos tuvieron como propósito abarcar todos los espacios centrales de las ciudades históricas rebasando las ciudades declaradas por el INAH. Entre 1982 y 1988, en el sexenio de Miguel de la Madrid, que fue la época más dinámica en este sentido, se realizaron los planes parciales de centros históricos de 44 ciudades. En el sexenio de Carlos Salinas, la óptica totalizante de la realización de un sistema de planes que abarcara todas las escalas perdió importancia; se publicaron programas de acción de ayuntamientos o de los consejos de los centros históricos integrando a las autoridades locales y a los representantes del INAH.

En las ciudades con una zona de monumentos, los planes parciales y los programas de acciones de los ayuntamientos o consejos de centros históricos abarcaron el perímetro de protección, y sirvieron a veces para impulsar conjuntamente con el INAH, reglamentos de los decretos de zonas, definiendo en particular normas de imagen urbana; los normas de restauración quedaron a criterio del INAH. Sin embargo, estos planes tuvieron poco valor normativo y solamente integraban el proyecto de los poderes locales sobre los centros, en particular de mejoramiento de la imagen urbana, del transporte, de redistribución de las actividades comerciales a la escala de la aglomeración.

La generalización de este tipo de planes sirvió, sin embargo, a la integración de los perímetros históricos en la lógica y retórica de la planeación urbana, permitiendo una cierta intervención de los planificadores en un campo que hasta esa fecha se reservaba a los restauradores del INAH o a proyectos concretos de la Dirección de Obras Públicas de los municipios (arreglo de plazas, de jardines etc.). A pesar de la creación, en muchos casos, de comisiones mixtas (que integraban representantes de las administraciones de la planeación urbana, de los poderes locales y del INAH), para la puesta en marcha o el estudio del plan, el INAH quedó en una posición de fuerza gracias al peso de la legislación federal y de la autorización de obras de la cual tiene competencia exclusiva.

En el espacio urbano concreto las zonas de monumentos fueron adoptadas por las instancias locales para llevar a cabo políticas urbanas que contribuyeron a la creación de un espacio urbano específico en el centro de las ciudades. A pesar de las negociaciones y oposiciones entre los técnicos del INAH y los poderes locales para la definición de los perímetros protegidos por el decreto, una vez declaradas las zonas son aceptadas por los poderes locales como un atributo de las ciudades. El límite de la zona del decreto, que es uno de los límites posibles, pasa a ser válido también para la planeación urbana, y se naturaliza la zona de protección que se vuelve límite del "centro histórico" aceptado por el conjunto de los actores.³⁴ Un conjunto de administraciones interactúa de una forma específica en los "centros históricos", a veces bajo la forma de consejos del centro histórico, órganos consultivos integrados por todos los actores administrativos y políticos. En la ciudad de México esta especificidad de la gestión del centro se

³⁴ Cf. Patrice Melé, "Centro urbano y patrimonio monumental en la ciudad de Puebla", *Trace N. 11*, mayo de 1987, México, CEMCA, IFAL, pp. 42-51.

concretó en la creación, en octubre 1993, de una administración propia equivalente a una subdelegación política con funciones de supervisar la vía pública y los servicios urbanos en el centro.³⁵

En las ciudades que tienen en su centro una zona de monumentos, las zonas definidas por la declaratoria presidencial son objeto de una atención específica. Muchas veces las primeras medidas concretas se dedican a marcar el territorio así definido. Se trata del proceso de constitución de una imagen urbana específica sobre la base de la definición incluida en la zona de monumentos. Estos trabajos sobre la imagen urbana, arreglo de fachadas, puestas de adoquín, cambios de las placas de las calles, acaban por crear un espacio urbano con signos específicos que tienen tanto o más impacto en la creación de la imagen de una continuidad urbana, que la unidad de la arquitectura que muchas veces es problemática en gran parte de las zonas declaradas. Estos pequeños arreglos son muchas veces realizados por las autoridades locales con el apoyo del INAH. En las ciudades inscritas en las listas del patrimonio mundial, estos elementos cobran una importancia todavía más crucial; por ejemplo, se pintan paredes con el recuerdo de la fecha de inscripción.

El pequeño estado de Tlaxcala, con sólo 700000 habitantes en el centro del país, llevó a cabo una política que se podría definir como estrategia de construcción de centros históricos en pequeñas ciudades.³⁶ En 1986, a iniciativa del gobernador del estado³⁷ se publicaron decretos presidenciales de zonas históricas para la capital del estado (50000 hab.) y cinco pequeñas ciudades. Tlaxcala es el estado que tiene el número más grande de zonas de monumentos. Se trata de zonas con poca arquitectura importante, en las que existen muchas casas de arquitectura tradicional de adobe pero también muchas construcciones nuevas, en donde se llevó a cabo una política exhaustiva de pintura de todas las fachadas de los centros en colores llamados "coloniales", entre el ocre y el rojo oxidado. El resultado de esta política sistemática fue la creación de una imagen de continuidad urbana, llevada a cabo de forma sistemática, y un espacio "histórico", aun si detrás de algunas grandes paredes pintadas de rojo colonial se esconden casas familiares modernas. El centro de la ciudad de Tlaxcala, donde parte importante de las administraciones han restaurado sus edificios, presenta un ejemplo de este fenómeno de creación de un ambiente urbano específico. En este caso, la legislación federal funcionó como un atributo más para dar autenticidad a una polí-

³⁵ Cf. *La Jornada*, 20 de octubre de 1993.

³⁶ Cf. Gilberto Reyes Zepeda, "Remodelación de edificios y conservación de pueblos y ciudades en Tlaxcala", *VII Symposium internacional de conservación del patrimonio monumental*, Puebla, UAP, ICOMOS, 1987.

³⁷ La política llevada a cabo en el estado de Tlaxcala aparece como una estrategia explícita del gobierno del estado con el apoyo del centro regional del INAH, movilizándolo también a ICOMOS para reforzar la legitimidad de un tratamiento específico de pequeñas ciudades que podían aparecer como no prioritarias en la política federal de protección. El gobierno del Estado promovió en 1982 la realización, en la ciudad de Tlaxcala, del Tercer coloquio interamericano del ICOMOS sobre la conservación del patrimonio monumental con el tema de la revitalización de pequeñas ciudades.

tica urbana local, aun si muchos especialistas criticaron esta política de pintura sistemática de las fachadas.

En otros contextos, la zona de monumentos se vuelve el marco de políticas específicas que tienen como propósito la contención de los flujos de la ciudad: reubicación de mercados, de centrales camioneras, desalojo de ambulantes. En la ciudad de México, la política de desalojo de ambulantes llevada a cabo recientemente, después de muchos proyectos fracasados, plantea limpiar la zona A de ambulantes, y reubicarlos en mercados en la zona B. Los ambulantes aceptan reubicarse en la zona B puesto que así se quedan en el límite del decreto, es decir, en el verdadero “centro histórico”.

Una zonificación realizada sobre la base de la densidad de monumentos históricos se vuelve la base de políticas urbanas de otros tipos. Las zonas de conservación se volvieron zonas de intervención urbana, en las cuales se necesitaba crear herramientas específicas de acción.

El programa de transferencia de potencialidad de desarrollo del centro histórico de la ciudad de México materializa de alguna forma la relación entre política de protección de los monumentos históricos y el lugar particular que ocupa el centro histórico en el conjunto de la legislación urbanística. El acuerdo publicado en 1988 por el regente del Distrito Federal,³⁸ considera que el centro histórico cuenta con infraestructura y servicios suficientes para permitir una intensidad de construcción de seis veces el área de terreno; sin embargo, la declaración como zona de monumentos limita esta construcción a 3.5 veces el área de terreno y hasta cuatro niveles y 12 metros de altura.

Con esta referencia ficticia a un espacio central que sería integrado a las reglas comunes del urbanismo del Distrito Federal, la administración local reconoce que las limitaciones que introducen las leyes de protección constituyen una pérdida potencial para el desarrollo del centro histórico, pero vuelve a otorgar esta potencialidad a los inmuebles catalogados del centro, dándoles opción de vender esta potencialidad a otros inmuebles en zonas de nueva centralidad —que pueden entonces rebasar las normas permitidas—; el producto de esta venta debe servir para financiar la restauración del monumento que “vende” su potencialidad de desarrollo.³⁹

De hecho se trata de una ficción jurídica que materializa las limitaciones que introduce la política de protección y que las redistribuye de otra forma en la ciudad. Este programa introduce la noción de que las limitaciones a la construcción que introduce la ley de protección necesitan compensarse, elemento ausente del derecho urbanístico mexicano.

³⁸ “Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo del Centro Histórico de la ciudad de México”, *Gaceta Oficial del Departamento del DF*, 18 julio de 1988.

³⁹ Los productos de las “ventas” son entregados a un fideicomiso que los reparte en obras en edificios del centro; el lazo directo entre el inmueble “vendedor” y el “comprador” es también una referencia teórica.

En una óptica opuesta pero que se refiere de la misma forma a una excepcionalidad de la situación del centro histórico, la propuesta para su recuperación presentada por la Asamblea de Barrios,⁴⁰ es la de establecer un fondo para el rescate de dicho centro financiado en parte por una contribución especial y obligatoria por parte de los comerciantes de esta zona y de las actividades económicas que en ella se realizan sin reinvertir en ella.⁴¹ Es decir, crear una fiscalidad específica para el centro histórico.

Las modalidades de intervención del INAH han sido esencialmente “conservadoras”, dictaminando en función de la ley, de reglamentos, pero sobre todo en función de un saber técnico que decide cuáles son las modificaciones aceptables, las restauraciones no destructoras desde el punto de vista de los monumentos o del espacio central, esencialmente con un criterio de imagen urbana. Este tipo de protección, ligada a políticas locales de imagen urbana, ha contribuido a constituir en centros de muchas ciudades un espacio nuevo, con una imagen nueva hecha a base de la acumulación de signos de la autenticidad o de la historicidad legítima. Muchas veces esta construcción se lleva a cabo en una tensión conflictiva entre el INAH y las administraciones locales para dictaminar criterios, colores, mobiliario, tipo de anuncios aceptables y conformes con la ortodoxia restauradora.

Este cambio de imagen bastante espectacular en muchas ciudades fue permitido también para lograr la reubicación de usos del suelo considerados como ilegítimos en el espacio central y peligrosos para el patrimonio: mercados, centrales de abastos, vendedores ambulantes, centrales camioneras. Estos elementos están ligados a políticas generales de reorganización de los usos y de zonificación urbana a escala de la ciudad, pero no son específicas de las ciudades históricas. Sin embargo, en las ciudades en las cuales esta reorganización de los flujos a escala de la aglomeración es problemática por la oposición de los actores y usuarios de los centros, la retórica de protección del espacio central permite convencerlos u obligarlos en nombre del centro y de su protección. Los procesos de reubicación y de reordenamiento comercial realizados por las autoridades locales, otorgan a las zonas de protección una eficacia simbólica que no está en la ley ni en los reglamentos y que permite asignar una legitimidad superior a las decisiones urbanísticas. Este ordenamiento de las calles del centro, en el cual una serie de usos se declara ilegítima, es presentado como preliminar a la revitalización del espacio central.

Sin embargo, la reutilización de los espacios liberados es muchas veces problemática, como se ve en el caso de La Merced —mercado y central de abastos de la ciudad de México— en el cual la reubicación del mercado en 1982 desencadenó un proceso de abandono y de degradación en el barrio. En la ciudad de Puebla, después de la reubicación del mercado de La Victoria en 1986, el espacio

⁴⁰ Organización popular que surgió de la movilización de los habitantes del centro después de los temblores de 1985.

⁴¹ Asamblea de Barrios de la ciudad de México, “Propuesta para la recuperación del centro histórico”, *Foro de consulta popular sobre la revitalización, fomento económico y turístico del centro histórico de la ciudad de México*, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, julio de 1989.

que ocupaba está todavía vacío, por problemas entre una fundación privada que tomó a su cargo la restauración del edificio y el gobierno local. Este conflicto se arregló en favor de la fundación Jenkins con un comodato del edificio por 99 años y se pretende realizar aquí una plaza comercial moderna, conservando el edificio del siglo XIX. Los antiguos locatarios que piden regresar al edificio con base en un convenio firmado con el ayuntamiento en el momento de su desalojo, y mantener el uso del espacio como mercado o zona artesanal, son apoyados por los antropólogos del INAH, pero no por la dirección del centro regional. Cuando el actual director de este Instituto declaró que la realización de una plaza comercial moderna en el mercado es factible puesto que no hay cambio de uso y que el uso es comercial, por lo tanto dentro de la tradición del edificio,⁴² se amparó en la Ley Federal y en su reglamento,⁴³ pero no demostró el grado de pertinencia de la reglamentación, sino el modo particular de funcionamiento del sistema de actores locales, en el cual actualmente el conjunto de los recursos reglamentarios se moviliza para la realización de una “revitalización” del centro encabezada por el nuevo gobernador.

LOS CENTROS HISTÓRICOS COMO RECURSO TURÍSTICO:

¿EL PATRIMONIO EN PELIGRO?

En los últimos años las intervenciones públicas en los centros en México parecen estar marcadas por proyectos de desarrollo turístico. Se plantea hacer de los centros históricos un recurso turístico, propósito que si no es nuevo —la exposición de motivos del decreto para la creación del INAH en 1938 apuntaba que los monumentos pueden crear corrientes de turismo que influyan en la vida económica del país— tiene ahora un impacto importante en los tipos de proyectos urbanos sobre los cuales se basa la recalificación de los espacios centrales.

Por primera vez, con enorme amplitud, proyectos urbanísticos en las ciudades históricas se plantean crear espacios libres para poder concentrar inversiones importantes, nacionales o extranjeras, en actividades turísticas. Sin embargo, la situación política de principios del año 1994 parece haber reducido las potencialidades de este auge de inversiones extranjeras que se esperaban con la firma del TLC.

El proyecto que se intenta llevar a cabo en Puebla, dentro del perímetro protegido de una zona de monumentos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la humanidad, parece a la vez el más importante de éstos y muy significativo de

⁴² Cf. *El Sol de Puebla*, 9 de octubre de 1993.

⁴³ Artículo 45 del reglamento de la ley: “... el uso del inmueble es congruente con sus antecedentes y sus características de monumentos artístico o histórico”.

la manera en la cual la declaratoria de zona y la ley de protección de los monumentos están en el centro de un conflicto urbano y político.⁴⁴

En agosto de 1993,⁴⁵ fue publicado un programa parcial de desarrollo urbano, mejoramiento, conservación e integración del Paseo de San Francisco y un acuerdo del cabildo de la ciudad de Puebla, que declaró de utilidad pública la ejecución de este programa, es decir, una acción específica sobre un perímetro de 27 manzanas dentro de la zona de protección límite entre la traza y los barrios. Para constituir el Paseo del Río San Francisco, el ayuntamiento pretende adquirir o expropiar el conjunto de esta zona, y construir un lago y un río artificiales⁴⁶ como eje de un desarrollo turístico, abriendo espacios para la construcción de hoteles, restaurantes y tiendas, sobre el modelo del River Walk de San Antonio (Texas). Es decir, la constitución de una zona de renovación turística respetando aproximadamente la traza colonial y ligada a la creación de un nuevo centro de convenciones sobre los fuertes de Loreto y Guadalupe. Éste es uno de los llamados proyectos “detonadores” del nuevo gobernador Manuel Bartlett para sacar a Puebla de su “rezago” y revitalizar el centro. El “megaproyecto” fue presentado en Puebla por Carlos Salinas de Gortari en julio de 1993.

En febrero 1994, para reforzar la factibilidad de proyectos turísticos en el centro, se declaró a la zona de monumentos históricos de la ciudad de Puebla “zona de desarrollo turístico prioritario”,⁴⁷ dentro de un programa federal y de acuerdo con la Ley Federal de Turismo, con el propósito de conjuntar esfuerzos de las administraciones federales y locales para permitir financiar proyectos de desarrollo turístico.

El proyecto de revitalización del centro de la ciudad de Puebla fue presentado por las autoridades locales y federales —a pesar del conflicto que desencadenó con los propietarios e inquilinos—, como el ejemplo de una nueva forma de intervención en los centros. Sin precisar aquí las modalidades de este conflicto, que una vez más muestra lo conflictivo de las intervenciones de las autoridades públicas sobre la ciudad, y en particular de las tentativas de expropiación,⁴⁸

⁴⁴ La presentación del caso de la ciudad de Puebla se basa en la revisión hemerográfica realizada por Socorro Santín Nieto, y en los artículos que publicó en *La Jornada de Oriente*, véase también Socorro Santín Nieto, “El impacto del programa parcial de desarrollo urbano del Paseo del Río de San Francisco sobre los barrios de la ciudad de Puebla y sus habitantes”, *XIV Encuentro de la red nacional de investigación urbana, turismo, utilización del tiempo libre y desarrollo urbano*, Acapulco, feb. de 1994.

⁴⁵ *Periódico oficial*, gobierno del estado de Puebla, 13 de agosto 1993.

⁴⁶ Sobre el antiguo cauce del río San Francisco, entubado en los años sesenta para construir un boulevard que atraviesa la ciudad.

⁴⁷ “Declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario de la zona de monumentos históricos de la ciudad de Puebla de Zaragoza”, *Diario Oficial*, 28 de febrero de 1994.

⁴⁸ A finales del período del anterior gobernador, la ciudad de Puebla presenció otro conflicto urbano importante alrededor de la expropiación de terrenos ejidales para una gran reserva territorial; véase Patrice Melé, “Solicitamos se nos regule y no se nos desaloje, reservas territoriales, expropiaciones de tierras ejidales y planeación urbana”, *International Conference, the Urbanization of the Ejido: the Impact of the Reform to Article 27 Upon Real Estate Development and Regularization Policies*, Mexican Center, University of Texas, Austin, febrero de 1994, 19 pp.

podemos subrayar algunas enseñanzas de este ejemplo de intervención urbana en los centros históricos.

A pesar de la institucionalización de la protección de los centros históricos, de la inscripción en la lista del patrimonio mundial, existen y son viables algunos proyectos de renovación urbana que pretenden demoler numerosos edificios no catalogados pero que forman parte del ambiente urbano. Una primera maqueta de las zonas presentaba un tipo de urbanización totalmente incompatible con el decreto de zona de monumentos, pero actualmente se plantea guardar únicamente los edificios catalogados. Parece que los autores del proyecto (consultores de Estados Unidos) no tuvieron en cuenta las leyes de protección, y que en una segunda etapa éste se adaptó simplemente a la reglamentación existente en su concepción más restringida, es decir, la protección de los monumentos catalogados.

Asimismo, el valor de los edificios catalogados puede estar sujeto a negociación en particular, para determinar el tipo de clasificación de los edificios, es decir, qué tipo de intervención se puede hacer en ellos. Las autoridades locales y el INAH hicieron declaraciones contradictorias sobre el número de inmuebles catalogados y los que tienen que conservarse. Fue necesario un nuevo levantamiento de la zona para intentar lograr un consenso sobre los inmuebles; los cambios de usos no parecen plantear ningún problema para las autoridades encargadas de la protección.

Para los afectados, tanto el decreto de zona de monumentos como la inscripción en la lista del patrimonio mundial, constituyen elementos en los que quieren basar su derecho a permanecer en el lugar apelando al respeto hacia los barrios y sus habitantes como parte del patrimonio. Los movimientos de inquilinos y asociaciones de propietarios intentaron movilizar a los comités locales e internacionales de ICOMOS, pidiendo la inscripción de la ciudad de Puebla en la lista del patrimonio mundial en peligro.

Sin embargo, la legislación de protección se vio claramente incapaz de proteger otra cosa que no fueran los edificios catalogados, y no pudo servir como recurso jurídico. Un juez concedió un amparo sobre el hecho de que las causas de utilidad pública que afectan la propiedad (en este caso la inscripción en el registro público del acuerdo de cabildo cuya consecuencia es impedir la enajenación del bien) no son motivo suficiente ni establecen claramente el interés social del programa parcial de desarrollo urbano, ni la justificación de que los predios en cuestión sean los más adecuados para realizar este tipo de programa.

UN ÚNICO OBJETO DE LEY: LOS MONUMENTOS

A pesar de repetidas interpretaciones y declaraciones de representantes de los organismos federales sobre el valor del lazo entre los habitantes y los monumen-

tos;⁴⁹ a pesar del ambiente urbano, de la rehabilitación de las viviendas, de la imagen urbana de acuerdo con la carta internacional de 1987 y las reuniones internacionales de ICOMOS, en este caso la aplicación de la ley quiso decir la aplicación mínima de la Ley de 1972, que otorga pocos elementos estrictamente reglamentarios para proteger otra cosa que no sea los monumentos en su estructura e imagen.

La ley y los reglamentos no tienen ningún procedimiento para fomentar la rehabilitación de viviendas en los centros históricos. Tampoco existe forma de rehabilitación de vecindades, a pesar de varios intentos a nivel local o nacional, en particular después del programa de reconstrucción habitacional popular de las viviendas destruidas por los temblores de 1985, que logró reconstruir 40 000 en el centro tras de la expropiación a los propietarios,⁵⁰ y rehabilitar 200 inmuebles catalogados gracias a un convenio con el INAH, lo que permitió la intervención de una rehabilitación más flexible que los criterios de restauración tradicional.⁵¹ A pesar de varios intentos por reproducir este tipo de procedimiento con compra de vecindad y rehabilitación por parte de los inquilinos se le consideró excepcional. El proceso de movilización y las formas de intervención después del temblor fueron la respuesta a una situación de urgencia y no el anuncio de una nueva forma de intervención en los centros.

En la ley y en el sistema mexicano de protección, el edificio es primero, es el único objeto realmente existente; por otra parte, no se logró aplicar herramientas urbanísticas complementarias de fomento a una rehabilitación con participación de los inquilinos de las vecindades. Lo que no pasó desapercibido para los propietarios, que en algunos casos negocian el apoyo de las autoridades locales al desalojo de inquilinos, contra un proyecto "modelo" de restauración que tiene el aval del INAH. Este recurso es también utilizado por la presión del INAH, que permite movilizar al sistema de actores locales para ayudar a un propietario que acepta restaurar un edificio importante.

Esta lógica de considerar al edificio como único objeto de la ley, aparece claramente en otra anécdota que también revela los límites de acción del sistema en actores locales y la reducción de la discrecionalidad de las autoridades locales en el control de los usos de espacios simbólicos, frente a la creciente importancia de una instancia que se presenta como únicamente técnica.

Es la historia de la construcción de un McDonald's en el zócalo de la ciudad de Puebla, en una casa catalogada. El nuevo propietario llevó a cabo su proyecto con el INAH, respetando todos los reglamentos, decorando los interiores con azulejos

⁴⁹ Según las conclusiones del Symposium de México en 1978: "La liga entre éstos (los monumentos) y sus habitantes es esencial para que continúe vigente la identidad de los pueblos y sirva a los intereses propios de cada comunidad".

⁵⁰ Cf. Priscilla Connolly, René Coulomb y Emilio Duhau, *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, México, UAM, CENVI, 1990, 465 pp., y François Tomas, "Estrategias socio-espaciales en los barrios céntricos de México: los decretos de expropiación de octubre de 1985", *TRACE*, núm. 11, mayo de 1987, CEMCA-IFAL, pp. 7-27.

⁵¹ Pedro Paz Arellano (coord.), *La rehabilitación de vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos*, México, INAH, 1988, 88 pp.

genuinos y obtuvo todos los permisos y revisión de obras. Ello desencadenó una polémica local sobre la pérdida de identidad del corazón de la ciudad, en el primer año de un gobernador que no podía permitir que su llegada a Puebla se significara por la instalación de un McDonald's en el zócalo de la ciudad.

Bajo la presión del gobernador, el presidente municipal clausuró el local por "supuestas violaciones de las disposiciones legales de restauración en el centro histórico", pidiendo un dictamen al consejo del centro histórico.⁵² Este organismo consultivo, formado por el Ayuntamiento, el gobierno del estado y el INAH, no tuvo otro recurso que pedir la intervención del INAH, que tuvo que declarar que la restauración se había hecho de acuerdo con la ley. Todos los recursos jurídicos del sistema de actores se movilizaron para impedir, sin resultado, este atentado contra el patrimonio de una ciudad que es símbolo del buen comer. Esta anécdota permite subrayar que aun en la concepción de los actores locales, la preservación de los inmuebles puede ser insuficiente para preservar la identidad de la ciudad. También nos muestra el peso de la ley y de los procedimientos, así como la existencia de una instancia técnica de control que mantiene una cierta independencia del máximo representante del poder local, que al menos en este caso no pudo cambiar sus propios dictámenes.

A pesar de las declaraciones de zonas, de su progresiva integración en la lógica de la planeación urbana y de la construcción de una imagen homogénea, en una estricta lectura de la ley las zonas no son consideradas como un todo, sino como la conjunción de los monumentos que las constituyen.⁵³ Existe entonces una cierta contradicción entre la creación de zonas muy extensas, y su inscripción como tales en la lista del patrimonio mundial y el instrumento de la Ley de 1972, que de hecho no protege sino el monumento y el entorno únicamente si las evoluciones pueden dañar la estructura o la imagen de los monumentos. De hecho, según el reglamento de la Ley de 1972, las condiciones a las cuales debían sujetarse las construcciones que se hicieran en las zonas tenían que ser determinadas en las declaratorias de zonas, lo que no ocurrió,⁵⁴ y esta determinación quedó en manos de los representantes del INAH, a veces bajo la forma de un reglamento específico para cada zona establecido en colaboración con los municipios o gobiernos de los estados, otras veces con un grado importante de discrecionalidad por parte de los dictámenes técnicos.

CONCLUSIONES: JURIDIFICACIÓN Y GESTIÓN POLÍTICA

Por mucho tiempo, la juridificación de los centros históricos en México se llevó a cabo fuera de toda demanda por parte de la población o de las oligarquías políti-

⁵² *El Sol de Puebla*, 13/05/93.

⁵³ Salvador Díaz Berrio considera este hecho como una de las limitaciones de la Ley de 1972, *cf. op. cit.*, 1986, p. 40.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 165.

cas y económicas respecto del patrimonio. Más bien respondió a una demanda de grupos muy pequeños, desde el aparato de Estado o de las universidades, y a partir del manejo de las propiedades federales de uso religioso o civil, pero también de una voluntad de construcción de una identidad nacional arraigada en el espacio urbano y en la historia. Hoy el reconocimiento del valor del patrimonio y de los centros históricos se generalizó, sin que en las prácticas de la ciudad, de localización de residencia o de inversión de los empresarios privados, este reconocimiento se tradujera en una real reinversión, fuera de algunos espacios específicos. Muchos proyectos urbanos buscan impulsar una reinversión privada, que si bien existe en muchas ciudades del país no se hace bajo la forma esperada de cambios de prácticas de poblaciones de clases medias o altas, ni de inversiones destinadas a estas poblaciones, sino de una progresiva restauración privada por parte de pequeños inversionistas o propietarios que siguen los cambios de imagen impulsados por los proyectos públicos.⁵⁵

Françoise Choay considera que el origen privado del culto de los monumentos históricos no se transformó en una religión del patrimonio construido por conversiones individuales y progresivas; su transformación fue preparada por el Estado⁵⁶ y, podemos añadir, por la juridificación de los límites del uso del derecho de propiedad sobre los monumentos históricos. En México, las leyes y las instituciones especializadas fundamentaron la generalización de un discurso sobre el patrimonio y la institucionalización de un cuerpo de especialistas con una fuerte legitimidad técnica ligada al poder federal y a organismos internacionales. Este conjunto de normas y de prácticas de un cuerpo de especialistas con referencias comunes, contribuyó a la producción de un espacio urbano específico, atributo necesario de toda ciudad: “el centro o barrio histórico”. Hasta en ciudades sin patrimonio importante y que habían negado el valor de las partes antiguas de su espacio urbano, se impulsó la valoración de una zona histórica (véase por ejemplo el barrio antiguo de Monterrey). Las declaraciones de zonas son el tipo de zonificación urbanística que puede leerse más claramente en el espacio urbano. Por una parte, por la esencia misma de su puesta en práctica ligada a ciertas construcciones específicas, pero también por la generalización de una serie de símbolos de la historicidad legítima (de hecho, prácticas de restauración o estrategia de imagen), utilizados para reforzar y a veces crear una imagen “histórica”. Lo que hoy se considera “centro histórico” es un tipo de espacio nuevo, que nunca existió como tal: el centro histórico no era centro sino el conjunto de la ciudad y no es nunca totalmente “histórico”, puesto que es y era constituido por capas diferentes de historicidad. En la génesis de este tipo de espacio nuevo en su estructura, imagen, relación con el resto de la ciudad y con el conjunto de las políticas urbanas, la juridificación de la protección de los monumentos tiene

⁵⁵ Cf. Patrice Melé, “Pratiques de la ville et modèles culturels au Mexique”, *Actes du colloque international, grandes métropoles d’Afrique et d’Amérique Latine. Equipements urbains et pratiques culturelles*, Université de Toulouse Le Mirail, 1991.

⁵⁶ Françoise Choay, *L’allégorie du patrimoine*, París, Seuil, 1992, 267 pp., p.160.

tanta o más importancia que la historia de la ciudad plasmada en las edificaciones.

Lo que aparece como el ejemplo de la juridificación de la política del patrimonio no es tanto la progresiva producción de normas y reglamentos que sirven para afinar la intervención del Estado sobre bienes cuya protección ha sido declarada de utilidad social sino, por una parte, la juridificación del culto de los monumentos y la progresiva institucionalización de especialistas (conservadores o restauradores) que contribuyen a la identificación, valoración y producción de un espacio urbano específico y, por otra, la persistencia de otras legitimidades de intervención sobre la ciudad o los monumentos: la de los propietarios, la de los poderes locales; y la planeación urbana, de los habitantes, de los usuarios o comerciantes. En muchos casos, desde estas lógicas se estigmatiza la política de conservación y la legislación considerada como demasiado estricta, como un elemento de la lenta destrucción de los centros históricos, puesto que “pone trabas” a las voluntades de reinversión que podrían sacar el centro de las ciudades mexicanas de su imagen de espacio urbano deteriorado.

Encontramos por otra parte que en el caso de la protección del patrimonio histórico existen numerosos centros generadores del derecho: el Estado federal, los estados, los municipios, pero también instancias internacionales. Las modalidades precisas de intervenciones públicas sobre los centros históricos no son resultado de la Ley de 1972 y de su reglamento, sino de la creación de prácticas por actores locales a partir de este conjunto de normas y de reglas encaminadas a legitimar y apoyar sus acciones.

En el funcionamiento de la gestión local urbana, estos centros generadores de normas y de prácticas jurídicas y reglamentarias crean unas reglas que pueden entrar en competencia, ser utilizadas por actores locales en negociaciones o reivindicaciones políticas. Esto va en el sentido de la complejidad del funcionamiento de la relación poder local/poder federal; la complejidad del juego político que permite a los poderes locales tener espacios de intervenciones hasta en un campo que parecía totalmente sacado del ámbito local por la Ley de 1972. Hecho que no parece específico del funcionamiento de la protección del patrimonio, sino una característica de la “gestión cotidiana del estado sobre el territorio... combinación compleja del funcionamiento del gobierno federal y de los estatales, que está cada vez más lejos de los marcos constitucionales”,⁵⁷ analizada por Antonio Azuela en otro contexto.

También la multiplicación de referencias jurídicas otorga la posibilidad a grupos o movimientos urbanos de inconformarse con las decisiones locales sobre la base de la Ley Federal o de recomendaciones internacionales, e intentar encontrar una solución por medio del derecho y no de la negociación política o de la gestión negociada del conflicto. El orden jurídico sirve para definir la legitimidad de la posición de cada uno de los actores en juego; las asociaciones de pro-

⁵⁷ Antonio Azuela, “Políticas ambientales e instituciones territoriales en México”, en *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993, 176 pp., pp. 83-104, y 92.

pietarios o inquilinos buscan preservar su ubicación en el centro, en el cuerpo de reglas y en el discurso sobre los monumentos que se intenta extender hasta la preservación de las comunidades humanas que ocupan el centro. Sin embargo, parece claro que la valoración de los monumentos casi siempre se lleva a cabo para lograr cambios de usos, o cambios de apropiación de su uso.

Es importante destacar que actualmente, partes significativas de las prácticas urbanas de construcción, de las obras en edificios existentes, o de los cambios de uso están no solamente juridificadas sino que esta juridificación se integró a las modalidades de la gestión urbana cotidiana por parte de los poderes locales. Sin embargo, no se puede afirmar que la instancia jurídica está cobrando cada vez más fuerza para abrir un campo de funcionamiento de un derecho urbano generalizado, en el cual el poder de la ley será un árbitro entre el Estado y los ciudadanos, y entre los diferentes tipos de actores locales. No se debe oponer la multiplicación de las formas o instancias de juridificación de lo urbano a la gestión política del espacio urbano, sino subrayar que el orden jurídico está cobrando mayor importancia en esta gestión política de espacio urbano y de los conflictos urbanos, puesto que constituye una de las principales instancias de legitimación de la posición de los diferentes actores como recursos movilizables para hacer valer su posición en la negociación. El cuerpo de reglas, leyes, normas y prácticas desarrolladas alrededor del culto de los monumentos, está en el centro de los conflictos para la apropiación real o simbólica de los espacios centrales. Los conflictos alrededor de ellos son también conflictos para interpretar el derecho de los monumentos, del espacio público, de los habitantes, de los propietarios, es decir, modalidades de construcción conflictiva de los derechos de la ciudad pero también de los derechos a la ciudad.