



**Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Programa de Posgrado en Urbanismo**

**Seminario Permanente
“Centro Histórico de la Ciudad de México”**

Séptima Sesión

**“Instrumentos para la gestión
de los Centros Históricos”**

Ponente

Francisco Covarrubias Gaitán

Arquitecto Urbanista y Profesor de la UNAM.
Presidente de la Academia Nacional de Arquitectura

27 de abril de 2010

Lugar:

Isabel la Católica núm. 7
Centro Histórico, Ciudad de México
(nueva sede del PUEC-UNAM)



Introducción

Los centros históricos representan una parte reducida de la superficie actual de nuestras ciudades, en México en muchos casos su área no excede de la que tenía la ciudad en su conjunto en 1800. Por su importancia deben ser objeto especial de atención.

La revaloración de los centros históricos y del patrimonio construido, tienen particular significado en el centro histórico de la Ciudad de México, en el que se ha presentado una reducción en su población residente frente a volúmenes crecientes de quien acude a realizar otras funciones o de quien circula en el.

El centro histórico debe mantenerse como el espacio estratégico de la integración y la cultura de la sociedad, respondiendo a nuevas dinámicas y necesidades, con integración social y viabilidad económica, sumando criterios que mejoren la calidad del ambiente. Atender al fortalecimiento de la centralidad histórica frente a nuevas centralidades, renovarlo y revitalizarlo es fundamental, considerando al centro histórico como un proyecto, un programa, un plan, darle valor agregado y poner en valor el patrimonio existente, incluyendo zonas deterioradas, haciendo visible a la sociedad y determinando el centro a su servicio.

Antecedentes históricos

La fundación de las ciudades en el periodo novohispano, respondió a diversos propósitos: centros administrativos y religiosos, centros mineros y de producción agropecuaria, ciudades de avanzada y presidios, haciendas y encomiendas, misiones y centros de evangelización, ciudades portuarias y defensivas.

Modelos con antecedentes renacentistas y prehispánicos, de muchas de las ciudades tenían trazo ortogonal con planos sencillos y prácticos trazados a cordel y adaptados al lugar.

La mayor parte con trazo ortogonal y en muchos casos reticular, alrededor de una plaza mayor, con un carácter propio para sus funciones políticas, económicas y sociales.

Si este trazo, es resultado de conjugar ideas: humanísticas, transposición de planos para campamentos militares en España, si facilitaban la defensa, la huida o el ataque o eran ciudades cuyas configuraciones lineales eran clara respuesta a la función de controlar o circular, o a la ventilación, o la iluminación o a la continuidad de fachadas, sí respondían a estructuras de castas o de gremios y sus agrupaciones o barrios a principios de organización social o religiosa, si guardaban principios de identidad o estos eran resultado de la convivencia y la tradición a través del tiempo, es algo que simultáneamente eran interrogante y solución.

Si eran ciudades para todos, o para algunos, dada la persistencia de nuestras ciudades duales, en que los indígenas vivían fuera de la traza y hoy se producen fuera de la ciudad asentamientos irregulares o conjuntos de vivienda.

Los antecedentes prehispánicos de un amplio poblamiento, en territorios política y socialmente fragmentados, con una compleja estructura interna y en ocasiones en convivencia frente a centros de poder, como Tenochtitlan, con vínculos de dominio y tributarios en el caso de Mesoamérica, con una precaria movilidad y tecnología, en donde la subsistencia se volvía un aspecto clave, más aun si consideramos que Cook, Borah y Simpson estiman la población mesoamericana en 22,000,000 de habitantes en 1521, cuya brusca declinación a partir de la conquista, por las violentas formas que esta asumió, las recurrentes hambrunas y la proliferación de enfermedades, plantea interrogantes sobre el equilibrio existente entre recursos y población, más aun si llegamos a considerar el abandono de las ciudades mayas .

La Ciudad Prehispánica

La Gran Tenochtitlán, capital de los Mexicas se desarrolló en un islote, al centro del Lago de México, en una extensa zona lacustre, de la cuenca cerrada del Valle de México, conformada por los lagos de Xochimilco, Chalco, Xaltocan y Texcoco. Los aztecas a la llegada de los españoles, habían conformado un basto imperio.

La ciudad fundada en 1325, se asentaba sobre la zona lacustre, que se rellenó por medio de chinampas, cimentadas con pilotes de madera, con capas superiores de tierra, constituyendo un sistema

que permitía alternar calles, calzadas y superficies para otros usos con canales. Su población ha tenido diversas interpretaciones estimándose la más común de 60,000 unidades familiares y hasta 300,000 habitantes.

La estructura era rectilínea, del centro de la ciudad, partían cuatro calzadas, hacia los ejes cardinales y que a la vez constituían los ejes radiales de la estructura urbana, se prolongaban sobre los lagos, hacia el sur a Iztapalapa, hacia el poniente hacia Tacuba, al norte hacia el Tepeyac que se cortaba cerca de la acequia de Tezontlali, al oeste al embarcadero a Texcoco; las calzadas tenían cortes transversales, para dar paso a canoas y para evitar su circulación como elemento de defensa. A su vez las calzadas dividían a la ciudad, en 4 parcialidades y estas a su vez se subdividían en calpullis o barrios.

La situación lacustre, convivió con la naturaleza, enfrentaba también el riesgo de inundaciones, al aumentar el nivel de los lagos, amenaza que persistió, en la ciudad novohispana, combinado con los problemas de drenaje, al mismo tiempo que el suelo limo-arcilloso de la zona lacustre y de las plataformas prehispánicas, ha estado presente como un elemento que afecta las estructuras por hundimientos diferenciales.

La Ciudad Colonial 1521-1821

México-Tenochtitlán, después de conquistada, fue arrasada. Se destruyeron los edificios, se cortó el agua potable y se cegaron las acequias. Hernán Cortés decidió –a pesar de cierta oposición– construir, en las ruinas de la capital mexicana, la nueva ciudad española, lo cual significaba asegurar el lugar conquistado, demostrar su poder y su dominio, aprovechar su capacidad económica, su valor estratégico y sobre todo su prestigio tradicional. La nueva ciudad serviría para el control, la organización y la colonización de más territorios.

Se estructuró a partir de principios de separación, enfatizando la diferencia entre vencedores y vencidos: el militar, que permitía el control de los medios defensivos; el histórico, que demostraba la fuerza y el dominio de los conquistadores y el religioso, con la evangelización y la conversión de los grupos vencidos.

Los límites de la nueva traza eran: al norte la espalda de Santo Domingo, al este la calle de la Santísima, al sur la calle de San Jerónimo y al oeste la de Santa Isabel, quedaron determinados dos espacios: uno limitado, ordenado, que reflejaba una concepción jerárquica; el otro, desordenado y abigarrado, correspondía a las antiguas parcialidades indígenas cuyos nombres fueron castellanizados: Santa María la Redonda (Tlaquechihacan o Cuepopan), San Sebastián (Atzacualpa o Atzacualco), San Juan (Moyotlán), San Pablo (Teopan o Zoquiapan).

La ciudad inició su crecimiento hacia el norte, probablemente por la presencia del mercado de Tlatelolco y del Convento de Santo Domingo. Se extendió también hacia el oriente por la proximidad del canal de la Vega. El centro reticular de la ciudad se modificó con la construcción de grandes conventos, que determinaron la extensión de la ciudad hacia el poniente.

A fines del siglo XVI la complejidad de las funciones urbanas aumentó. Los problemas que habían aquejado a la ciudad indígena, continuaban particularmente el abastecimiento de agua y las inundaciones, destaca el encargo del virrey Luis de Velasco a Enrico Martínez para el proyecto de desecación de los lagos y la construcción del desagüe de Huehuetoca.

Con la traza se estableció el principio de separación étnica, pero dicha división territorial nunca fue respetada. Los españoles adquirieron residencias en los barrios indígenas y éstos, a su vez, frecuentaban cotidianamente el espacio asignado a los españoles.

El virrey Gaspar de Sandoval, conde de Gálvez, obligó a cumplir con la ordenanza donde se disponía la segregación de la ciudad, es decir, la división entre españoles e indígenas, por lo que se pretendía que éstos últimos desocuparan el espacio asignado a los españoles. Se prohibió a los españoles, admitir indígenas en solares situados dentro de los límites de la traza.

En el siglo XVII, la traza creció. Sus límites se recorrieron, al norte, del convento del Carmen hasta Santa María la Redonda; por el oriente, hasta la Alhóndiga; en el sur, de San Jerónimo hasta San Pablo, y por el poniente, de San Diego a San Juan de la Penitencia.

La ciudad avanzaba sobre su entorno natural, transformándolo, con consecuencias tales como la alteración del régimen de lluvias, el descenso de los niveles freáticos y la disminución del flujo de las aguas de los canales y las acequias. La ciudad fue perdiendo paulatinamente su perfil lacustre

Para fines del siglo XVII, la ciudad tenía una población cercana a los 50,000 habitantes, identificados en una amplia gama de castas.

En el siglo XVIII, la nueva dinastía de los Borbones inició una serie de reformas económicas, políticas y administrativas que buscaban ordenar, controlar y recibir mayores beneficios de los territorios coloniales. Como parte de estas reformas político-administrativas, el territorio de Nueva España se dividió en doce intendencias, con la Ciudad de México como capital de la intendencia de México.

Fue durante el gobierno del segundo conde de Revillagigedo cuando se llevó de práctica un programa muy amplio para el mejoramiento de los servicios públicos. Su administración mejoró el alumbrado, organizó el servicio de limpia, desazolvó las acequias, embelleció la Plaza Mayor, arregló las fuentes y los acueductos, niveló y empedró las calles.

Para la realización de dichos proyectos, el virrey contó con el apoyo del maestro mayor de la ciudad, Ignacio Castera, quien presentó dos proyectos; uno para establecer la limpia de los barrios, y otro, el más importante, para elaborar lo que se considera el primer plano regulador de la Ciudad de México.

Dos eran sus objetivos fundamentales: alinear las calles para terminar con la irregularidad de los barrios indígenas, y construir una acequia maestra de figura cuadrada que rodeará a la ciudad.

Para fines del siglo, la ciudad había ensanchado sus límites hacia el norte hasta la calle que hoy es Perú, al oriente hasta Santísima, al sur hasta San Antonio Abad y al poniente hasta San Fernando y la garita de Belén.

La ciudad siguió creciendo hacia la zona surponiente, debido a la consolidación de terrenos, resultado del azolvamiento de acequias y canales, la construcción del Paseo de Bucareli y de casas

particulares, de la Real Fábrica de Tabaco y el establecimiento de servicios.

La Ciudad de México de fines de la Colonia fue registrada en el plano levantado en 1795 por Diego García Conde y grabado hasta 1807, por José Joaquín Fabregat.

Era una ciudad de grandes contrastes, que a principios del siglo XIX ya tenía más de 100,000 habitantes, y una urbe, la capital de Nueva España que, “se consideraba importante la regularidad de su conjunto, su extensión y situación...”.

La Ciudad del México Independiente

Después de la guerra de Independencia, los cambios en la forma de la ciudad fueron contados. El suceso desplazó hacia la ciudad a muchas familias de las regiones en conflicto; sin embargo, la ciudad mantuvo sus límites. El incremento de la población comenzó a modificar la estructura interna de las habitaciones y las grandes construcciones unifamiliares se dividieron para albergar a varias familias. La estructura social acentuó su diferenciación, al incrementarse la población marginal, con diversos orígenes étnicos.

En el siglo XIX, sobre todo, a partir de la Independencia, el área urbana y los órganos de gobierno de la Ciudad de México fueron reformados por diversas decisiones político-administrativas. Los territorios de las antiguas intendencias fueron incorporados, en la Constitución de 1824, como estados de la República Mexicana. La Ciudad de México fue electa como capital federal, después de arduas discusiones con el Congreso Constituyente. Se estableció que el Distrito Federal serviría de residencia a los poderes de la Federación. Su delimitación territorial conformaría un círculo de dos leguas y su radio partiría del centro de la Plaza Mayor.

A causa de su expansión, la ciudad había formado una planta irregular cuya área urbana estaba limitada por las seis garitas que la rodeaban: Peralvillo, San Lázaro, La Viga, Candelaria, Belén y San Cosme. El crecimiento se dirigía hacia el rumbo de San Cosme y de San Juan, donde se formó la colonia Francesa o Nuevo México.

En el año de 1851, se decretó una nueva demarcación que diferenciaba el espacio urbano de la ciudad. Las calles, plazas y plazuelas que estuvieran fuera de los siguientes límites fueron consideradas como los suburbios de la ciudad: al poniente de la iglesia de San Fernando hasta la Ciudadela, al sur de los Arcos de Belén hasta la iglesia de San Pablo, al oriente por la acequia, la calle de la Alhóndiga, hasta el convento del Carmen, y por el norte la zanja del Puente Blanco.

La aplicación de las Leyes de Desamortización inició las modificaciones en el área urbana de la ciudad.

El proceso de desamortización modificó sustancialmente las formas de propiedad y del uso del suelo, que se transformó de agrícola a habitacional o comercial. El fraccionamiento y la lotificación de edificios y terrenos, propiedades de corporaciones religiosas, civiles e indígenas, modificaron la antigua fisonomía y estructura urbana de la ciudad, al convertirse algunos edificios religiosos en oficinas públicas, cuarteles y colegios y al abrirse nuevas calles como Gante, Independencia, Xicoténcatl, Palma, el callejón de Dolores, 5 de Mayo y con el trazo del Paseo del Emperador, más tarde llamado Paseo de la Reforma se consolidó el crecimiento hacia el sur-poniente, cuyo trazo transversal, rompió con la antigua estructura cuadrangular de la ciudad.

El crecimiento de la población y los cambios en el uso del suelo contribuyeron a que algunos particulares fraccionaran sus ranchos y haciendas y se inició una etapa de expansión fundamentalmente hacia el poniente y hacia el sur.

Uno de los grandes retos finales del siglo, era convertir a la Ciudad de México en una urbe moderna.

En las últimas décadas del siglo XIX, el crecimiento de la población, la consolidación del suelo urbano y suburbano, la apertura de nuevas áreas de construcción, el desarrollo de las vías y de los medios de comunicación cambiaron la ciudad:

La apertura de nuevas calles y avenidas trajo el crecimiento de la ciudad hacia su periferia, pero también modificaron la estructura de las poblaciones cercanas. Tacuba, Tacubaya, Mixcoac,

Guadalupe Hidalgo e Iztacalco iniciaron, a su vez, su crecimiento, algunas hacia la ciudad.

La expansión del área urbana debe también explicarse como parte de un ambiente favorable, resultado de la estabilización política y económica lograda durante el Porfiriato. El impulso de la economía trajo el incremento de las fuentes de trabajo y el aumento en el poder adquisitivo de un grupo creciente de la población; el desarrollo de la banca permitió la utilización del financiamiento para obras urbanas y el desplazamiento de la población hacia los nuevos fraccionamientos.

Sin embargo, el control de las inundaciones periódicas que sufría la ciudad obligó a las autoridades a canalizar grandes recursos públicos y a contratar empréstitos en el extranjero, con el fin de financiar las obras requeridas.

A pesar de la magnitud de las obras emprendidas y las mejoras consiguientes, las inundaciones en la Ciudad de México no pudieron ser controladas del todo. El problema era y siguió siendo un asunto prioritario.

Durante el periodo de 1884 a 1889, el crecimiento de la ciudad fue hacia el noreste, oeste y sur. Una tercera etapa se realizó entre 1900 y 1910, caracterizada por el establecimiento de las colonias: La Teja, Americana, Juárez, Cuauhtémoc, Roma, Condesa, Tlaxpana, Santo Tomás, Chopo, San Álvaro, Imparcial, Peralvillo, Cuartelito, la Viga, Scheibe, Romero Rubio y Ampliación San Rafael. Algunas de estas colonias fueron formadas para familias de altos recursos, como la Roma y la Cuauhtémoc.

En las colonias para las clases medias o populares se tenían problemas serios con los servicios.

La mayoría de las colonias fundadas en estos años, no continuaron con el trazado en damero y cada una fue diseñada conforme a los intereses del fraccionador; por eso las plazas, las calles, avenidas y construcciones no presentaban continuidad ni uniformidad.

Durante el Porfiriato se definió la organización político-administrativa del Distrito Federal. En 1898 se fijaron sus límites

con los Estados de México y de Morelos y los de la municipalidad de México.

Esta se delimito de la siguiente forma: al norte el río Consulado, al oriente el canal de San Lázaro hasta el canal de la Magdalena, al sur el río de la Piedad y al poniente Chapultepec y el río de los Morales. En 1903 se decretó la Ley de Organización Política del Distrito Federal, donde se determinó que estaría conformado por la municipalidad de México y 12 delegaciones.

La centralización en la Ciudad de México de las actividades económicas, industriales, de comunicación, cultura y recreación, contribuyó al incremento de su población, que en 1858 se estimaba en 200 mil habitantes y para 1910 en 400 mil habitantes; a su vez su área urbana había pasado de 8.5 km² a 40.5 km².

Para 1910 los límites de la ciudad eran: al norte Nonoalco y Peralvillo, al sur el río de la Piedad, al oriente Balbuena y al poniente la calzada de la Verónica.

En esos años, la mayoría de los barrios indígenas estaban rodeados o amenazados por el tejido urbano.

La sociedad demandaba nuevos servicios para satisfacer las necesidades creadas por la urbanización.

La ciudad se vuelve cosmopolita, pero se acentúan las diferencias que contribuyen al clima que lleva al descontento y al estallido de la Revolución.

En el siglo XIX, se inicia la ruptura del equilibrio entre la ciudad capital y el resto de las ciudades del país, otro tanto sucede con la compacta ciudad novohispana, las antiguas calzadas y caminos, dirigidos a asentamientos menores, o poblados, como Coyoacán, San Ángel, Mixcoac, Tlalpan, Xochimilco, Tacuba, etc. Así como el trazo del Paseo de la Reforma, orientaron la estructura urbana de su expansión, la migración produce un crecimiento notable fuera de la ciudad fundacional. Las leyes de reforma, dieron a muchos inmuebles otro uso, se prolongaron calles y se afectaron conventos, con excepción del templo y su atrio respectivo, el resto se fracciona en lotes y se vende para vivienda y comercio, se demuelen edificios para dar lugar, al Palacio de Bellas Artes, el de Correos o el de Comunicaciones y Transportes.

La parte central se transforma en zona de uso mixto, con comercios al frente, viviendas, hoteles, oficinas, las zonas al norte, van sufriendo mayor deterioro, por usos comerciales y su interrelación con zonas industriales y colonias populares, particularmente La Merced, con zonas de bodegas.

Urbanización en el siglo XX y sus tendencias

El crecimiento durante el siglo XX, del país que contaba con solamente 13 000,000, de habitantes, en 1900, mientras que la Ciudad de México, alcanzaba una población de 344,000 habitantes. Para el año 2000, el país contó con 97.4 millones de habitantes, mientras el Área Metropolitana del Valle de México, alcanzó 18.4 millones de habitantes es decir, la población de la ciudad se incremento en 53.4 veces.

Su crecimiento a lo largo del siglo fue resultado del centralismo y la dinámica poblacional, en una primera etapa entre 1900 y 1930, llego a alcanzar 1,049, 000 habitantes. Concentraba el 98% en la ciudad central, hoy 4 delegaciones del Distrito Federal.

Entre 1930 y 1970, se aceleró el proceso demográfico y la expansión territorial, particularmente, con la desconcentración del centro a la periferia, hacia el poniente, sur y sureste, con población de ingresos medios y altos, hacia el oriente y norte en su mayor parte vivienda de población de ingresos bajos y actividad industrial. Hasta 1950 la expansión urbana ocupo territorio del Distrito Federal y a partir de entonces, se produce la expansión metropolitana hacia territorio del estado de México. Para 1970, la población se estimaba en 8, 440,000, con 2.9 millones en la ciudad central, 3.6 millones en el resto del Distrito Federal y 1.9 millones en el estado de México. Es el periodo que presenta las tasas de crecimiento más altas de la historia. La migración, entre 1940 y 1950, fue más la población que migro a la ciudad que la que nació.

Entre 1970 y 2000, consideramos dos etapas, la primera caracterizada por la persistencia del crecimiento en ambas entidades, aunque con una tasa y participación creciente en el Estado de México, y la segunda, en que la mayor proporción de la

población, corresponde a los municipios metropolitanos del Estado de México, mientras el Distrito Federal tiende a estabilizarse, se produce una intensa migración, centro periferia, el mayor porcentaje de migrantes proviene del Distrito Federal, produciendo poblamiento de escasos recursos en los municipios del oriente y nororiente del Valle, (particularmente en las zonas desecadas del vaso de Texcoco: Nezahualcoyotl y Ecatepec), y de ingresos medios hacia el norponiente, tomando como ejes estructuradores las carreteras a Puebla, Pachuca y Querétaro

Generalmente el centro se atendió sin un proyecto integral, es hasta, la década de 1970, en que se inician visiones integrales de planeación, promoción y ejecución; con planes parciales, fideicomisos, vocalías ejecutivas y recientemente con la creación de una autoridad, sin embargo son limitadas las atribuciones de concurrencia y coordinación, así como la aplicación de instrumentos.

En este intenso proceso de metropolización, se incorporaron poblados y cabeceras municipales, que contienen además zonas de valor histórico. En 1990 se estimaba que el 0.72% correspondía al Centro Histórico, el 15.84% a poblados conurbados, el 49.11% a colonias populares, 10.48% a conjuntos habitacionales, 15.70% a uso residencial y el 8.16% a otros. Lo cual implica no solo proteger al centro histórico sino a los poblados conurbados con valor patrimonial Y para 1995, se estimó que representaba el 1% de la población metropolitana y el 2.1% de la población del Distrito Federal.

Este proceso se ha producido en forma extensiva, tanto en el Distrito Federal, como en el Estado de México, que actualmente contiene el 54.2% de la población metropolitana, en esta entidad se presentara la mayor a proporción del crecimiento metropolitano.

Las proyecciones del Área Metropolitana del Valle de México son para 2010 de 20,132,333 habitantes, para 2020 de 21,382,391 y para 2030 de 22,124,138 habitantes.

Marco Conceptual

Considerar a la Ciudad, como resultado de la historia, como elemento fundamental del desarrollo del presente y sustento del

porvenir. La herencia del pasado, debe conservarse, permanecer y transformarse, siempre preservando su valor y asumirlo.

Conservar con vida los centros históricos y prever su futuro, es nuestra obligación, hay que habitarlos y disfrutarlos, impulsar a la vivienda y las actividades compatibles, culturales y de servicios, que los mantengan en valor; como un sustento y no un riesgo, ya que el patrimonio puede ser afectado por ignorancia, indolencia, especulación, o el progreso mal entendido.

El valor cultural reconocido y auspiciado por la UNESCO tuvo como antecedente la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia 1964). La Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural, celebrada en París en octubre de 1972, estableció como patrimonio cultural a los monumentos y conjuntos arquitectónicos de valor excepcional, desde el punto de vista histórico, artístico y científico, así como los sitios arqueológicos. Estos principios se consolidaron con las Convenciones y Declaraciones de Nairobi 1976, de México sobre políticas culturales, de Estocolmo 1998 y de París, 2001, en la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural.

Los Centros Históricos presentan una gran complejidad, deterioro, abandono, usos y destinos incompatibles, derivados de la disminución en la vivienda y el establecimiento de bodegas y talleres, vivienda deficiente, resultado de procesos históricos como las rentas congeladas, ambulante, problemas de movilidad como la congestión y la infraestructura obsoleta frente a recursos limitados. Es necesario atenderlos integralmente y sumar los instrumentos federales y locales para su cabal atención.

Los objetivos para poner en valor los centros históricos, deben partir de reconocer su significado como elemento de identidad y patrimonio de todos los mexicanos, deben ser atendidos con principios de:

- Equidad, es decir atender a toda la población habitante y usuaria, en el caso del Centro Histórico de la Ciudad de México, se estima su población permanente en 35,000 habitantes y en 500,000 sus usuarios diariamente, además de que 1,000,000 de habitantes lo transitan diariamente.

- Habitabilidad, mejorando las condiciones de vida, individuales y colectivas del centro histórico.
- Productividad, generando actividades compatibles, con el centro que permita mantenerlo en valor al mismo tiempo que captar ingresos por sus habitantes.
- Sustentabilidad, mejoramiento continuo de la calidad de vida, mediante la armonía de los recursos naturales en espacios abiertos, y la preservación del aire, agua y suelo.
- Gobernabilidad, entendida como el buen gobierno que responde a los intereses y aspiraciones de la población, con la concurrencia y coordinación de los niveles de gobierno y la aplicación de diversos instrumentos.

La puesta en valor de la zona implica responder a estos objetivos, al mismo tiempo que el Centro Histórico guarde una relación adecuada con el resto de la ciudad, tanto en términos de movilidad, conectividad, accesibilidad, identidad y jerarquía, en muchos casos en la periferia de los centros se va produciendo áreas de transición y posteriores expansiones que no siempre corresponden a la traza, no mantienen la calidad histórica monumental. La propia área central cuenta con inmuebles llamados de acompañamiento o de contexto, sin embargo la zona en su conjunto requiere de una visión integral.

Marco Jurídico

Instrumentos

La gestión de los Centros Históricos se deriva en muchos casos del establecimiento de planes, programas y proyectos, lo que implica una fase de planeación para el desarrollo de acciones de revitalización, operación, conservación y mantenimiento, muchos de estos planes y programas implican el establecimiento de estrategias físicas, económicas, sociales y políticas, que implican una definición territorial de sectores o zonas, ejes, plazas, edificios patrimoniales, zonas populares y también de aspectos sectoriales como el mejoramiento de infraestructura, el impulso a la vivienda, la consolidación de la imagen, es decir, que requieren una visión integral y un marco de prioridades.

Se describe a continuación el marco jurídico y los aspectos relativos a los propósitos de revitalización y los instrumentos de planeación, ordenamiento, regulación, acción directa e inversión, inducción, fomento, su aplicación en la conservación y el mantenimiento y los instrumentos de gobernabilidad (administrativos y jurídicos), así mismo se apuntan algunas conclusiones. La intención ha sido identificar, más que un catálogo, las múltiples posibilidades para instrumentar programas en donde desde luego los recursos limitados y en ocasiones la concertación entre los agentes, representan situaciones que aunados a la voluntad política, se transforman en los elementos centrales de la factibilidad del desarrollo de un Centro Histórico

El marco de referencia para atender a los centros históricos en México, en la legislación actual, parte de dos instrumentos, derivados del marco constitucional, el Artículo 73 que señala en las atribuciones del Congreso de la Unión, “establecer, organizar y sostener en toda la República los Institutos concernientes a la Cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar las Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y municipios el ejercicio de la función educativa”, del que se derivo, su ley reglamentaria la “Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”. Cuya aplicación corresponde a la autoridad federal, y en la que los estados y municipios se limitarán a intervenir de acuerdo con lo que señale la propia Ley y su reglamento. Y estas se refieren básicamente a que si los estados o municipios deseen conservar o restaurar los monumentos arqueológicos o históricos, lo harán previo permiso y dirección del INAH y podrán colaborar con el INBA para la conservación y exhibición de los monumentos artísticos en los términos que fije dicho instituto.

Por otra parte las adiciones a la Constitución, en los artículos 27, 73, y 115 dieron lugar en 1976, a la legislación en materia de Asentamientos Humanos, esta Ley General, que fue modificada por la expedida en 1993, cuyas disposiciones son “de orden público e interés social y tienen por objeto establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional, así

como fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población”, considera la conservación de utilidad pública atendiendo a los valores históricos y culturales.

En las legislaciones estatales, se consideran las dinámicas urbanas mencionadas y en los Planes derivados de estos se establecen las áreas de conservación correspondientes a los Centros Históricos en que debe realizarse un Plan Parcial, polígono que debe ser compatible con la declaratoria que en su caso se emita como resultado de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, sumando los dos instrumentos.

Los municipios a partir de las modificaciones al artículo 115 constitucional, tienen atribuciones para: “Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales y otorgar licencias y permisos para las construcciones”.

Si bien estos instrumentos pueden confrontarse, deben complementarse, considerándose desde la posibilidad de la emisión de una Ley General en la materia o aplicar la legislación actual haciendo compatibles los planes de Desarrollo Urbano y las Declaratorias, en base a un consenso institucional en que de acuerdo a las atribuciones federales y locales éstas se realicen en forma concurrente y coordinada, pudiendo establecerse instrumentos administrativos conjuntos, que apliquen las normas y promuevan y desarrollen Planes y Programas.

Así mismo es necesario la expedición formal de los Planes y Declaratorias , que den sustento a las acciones previstas en dichos instrumentos de acuerdo a la Legislación aplicable, el establecimiento de convenios y acuerdos para la coordinación interinstitucional que permita sumar instancias y simplificar procedimientos.

Revitalización

La revitalización de los centros históricos, implica mantenerlos vivos, lo cual debe ser una actividad permanente, además de atender lo cotidiano, en muchos casos considera, acciones de rehabilitación, como la puesta en valor de espacios públicos y privados, la renovación y mejoramiento de infraestructuras y equipamiento, la atención de la imagen urbana, la restauración del patrimonio edificado, y en algunos casos, la inserción de nuevas edificaciones.

El Plan Parcial y la Declaratoria, deben complementarse con programas de acción integrados en un Programa Maestro resultado de objetivos claros y de la participación de expertos y de amplia participación social, que se plantee con claridad objetivos, naturaleza y características de la intervención, alcances, programas, proyectos y presupuestos participativos. La necesidad de un consenso es un elemento fundamental para su desarrollo.

A partir del respeto y la puesta en valor del entorno existente y de los elementos que lo constituyen, la conservación, renovación o innovación de infraestructuras y equipamientos o elementos del espacio público deben ser coherentes con la imagen urbana.

Los inventarios, registro y catalogación deben ser la base para la delimitación del área de conservación o declaratoria de la zona histórica o artística aplicable así como la definición del perímetro de actuación o plan parcial aplicable, el conocimiento a profundidad de la zona, permitirá establecer la metodología y desarrollo del plan respectivo.

Las infraestructuras y equipamientos en el espacio público requieren de criterios, planes conceptuales y proyectos ejecutivos, que los articulen con el resto de la ciudad y los hagan coherentes con su entorno, en particular el tratamiento del espacio público, es un factor de unidad e integralidad. La coordinación de programas de vialidad, transporte público individual y de pasajeros, y de carga, unidades móviles de servicio, redes de infraestructura hidráulica y de energía, desechos sólidos, y seguridad pública.

El espacio público constituido por calles y plazas, define la calidad de vida de la ciudad, referente y símbolo, donde la diversidad hace posible el intercambio, no como espacio residual de

construcciones y vialidades, sino como elemento articulador y ordenador de las actividades y puntos de destino.

El espacio público debe permitir su uso social, como lugar que articula integra y complementa las actividades de los habitantes, reconquistándolo a favor de la sociedad, como un medio de compensación social, que permita convivir, y compartir, que produzca seguridad y bienestar a los habitantes.

Recuperar el espacio público y la seguridad ciudadana, debe ser uno de los aspectos fundamentales para revitalizar los centros históricos. Con esa consideración atender los aspectos de movilidad, y accesibilidad. Respetando a la traza y buscando soluciones a la vialidad, transporte no contaminante, estacionamientos, circulaciones vehiculares y peatonales, vía pública y arroyos, señalamientos etc. Para dar soluciones que devuelvan la escala humana a los centros, eviten la congestión, fomenten la sustentabilidad y mejoren su calidad.

Las edificaciones requieren restauración, que respondan a los valores de la arquitectura, con aportaciones tecnológicas contemporáneas, las deformaciones de los edificios particularmente en la Ciudad de México, por los hundimientos diferenciales, han requerido de ingenieros y arquitectos estructuristas y restauradores que puedan atender las estructuras hiperestáticas, y que se complementan con otros expertos en restauración.

El mejoramiento del hábitat popular que combinen e integren, la participación social, con financiamiento y subsidios para el mejoramiento de vivienda, resulta fundamental.

La incorporación de la arquitectura moderna, debe ser cuidadosa, como lo vemos en los ejemplos presentados en este seminario, que responden a necesarias reposiciones de edificios dañados con obras contemporáneas, respetuosas del contexto urbano.

Políticas, estrategias, criterios participativos, planes proyectos y recursos, pueden hacer posible programas de rehabilitación.

Un ejemplo interesante es la Avenida Hidalgo, desde Reforma se ubica el Hotel de Cortés, inmueble histórico, dedicado a hotel; tres casas históricas, destinadas a la Secretaría de Hacienda; e

incorporadas a un conjunto administrativo de la Secretaría de Hacienda, diseñado por Ricardo Legorreta; la Iglesia inmediata a este museo de San Juan de Dios, el Museo Franz Mayer, un callejón y el edificio destinado al Museo de la Estampa, la librería Soto, la Iglesia de la Santa Veracruz y un conjunto con Teatro del Seguro Social, afectado por el Sismo de 1985 y un inmueble baldío.

Si bien la conservación de banquetas es limitada, la altura de los edificios guardan armonía, en los inmuebles de la plazoleta, intervino el Gobierno Federal, en el caso del Museo, aportando el edificio en comodato por 99 años, participo además en su restauración en colaboración con el patronato del museo.

En los inmuebles colindantes se convino con las instituciones, y los arquitectos, la conveniencia de cuidar sus alturas, de manera de tener como referencia la cornisa de la Santa Veracruz.

La inversión directa en inmuebles de propiedad federal, su participación en colaboración con el patronato del museo; con los encargados de los templos, con la concertación con otras instancias y el gobierno del Distrito Federal quien realizó un programa de renovación en la Alameda. La iniciativa pública y privada y la promoción son factores coadyuvantes en estos proyectos.

Instrumentos de Planeación

Resulta fundamental contar con instrumentos de planeación; en particular un Plan integral, que comprenda aspectos de desarrollo social, económico y ambiental, así como de preservación y puesta en valor del patrimonio cultural tangible e intangible, en los espacios públicos y privados, identificando programas proyectos y acciones, así como dinámicas de conservación y mantenimiento.

Con modalidades que integren las declaratorias y los Planes Parciales, en el correspondiente Plan de Desarrollo Urbano, en que se incluya la delimitación de la zona de conservación y la declaratoria correspondiente, que den lugar a programas y proyectos para la atención de espacios públicos y privados, sustentados en la identificación, registro y catalogación de bienes inmuebles patrimoniales, que son un elemento fundamental de

soporte que en su caso permite, declarar el inmueble como monumento histórico o artístico.

Los planes deben ser considerados como un proceso y no un producto, y permitir su instrumentación en el tiempo y en el espacio. Deben ser la guía para los procesos de revitalización, que implica contar con los medios e instrumentos para su desarrollo, como en el ordenamiento y regulación. Al mismo tiempo que los instrumentos de inducción, fomento, concertación, coordinación y asistencia técnica, con un adecuado marco jurídico y administrativo que permitan alcanzar los objetivos establecidos en el Plan.

En el caso del Estado de México a partir del Catálogo del INAH, en los 125 planes municipales se incorporó en planos y tablas el patrimonio cultural inmueble, por municipio, régimen de propiedad y datos de su construcción. Con lo cual se registran aquellos inmuebles que deben protegerse y en su caso solicitar al INAH, su intervención de considerarse que se deseara conservar o restaurar los monumentos de referencia, al mismo tiempo en el plan, puede delimitarse la zona como área de conservación –de acuerdo a las dinámicas establecidas por la Legislación de Asentamientos Humanos, lo que permite en el propio plan establecer las normas para la vía pública y las edificaciones en la zona.

En cada uno de los Planes de Desarrollo Urbano, se describió el área de conservación, polígono o zona de protección, si cuentan con alguna declaratoria, así como inmuebles catalogados, y en su caso las zonas o sitios arqueológicos. Y en su caso las normas que deben aplicarse en dicha zona.

A su vez, en los planos de estrategia del plan municipal, se señaló el polígono del área de conservación o protección de cada Centro Histórico, tanto en los planos de Imagen Urbana, como en los de Usos de Suelo, además de incluir un plano específico que muestra a escala mayor el área de protección o polígono de protección con la ubicación y nomenclatura de los Monumentos Catalogados.

La conservación y el mantenimiento resulta fundamental en los centros históricos, la necesidad de mantenerlos vivos, el uso habitacional como un factor de equilibrio que evita que solamente tengan actividad durante el día y que se produzca inseguridad, o

se utilice el espacio público permanentemente para actividades comerciales. Las infraestructuras deben ser mantenidas en forma permanente y sistemática, desde la limpieza, el mantenimiento preventivo, correctivo, incluyendo reposición y renovación de redes, y elementos de las calles, espacios públicos y las edificaciones, en relación con los edificios públicos con programas permanentes de conservación e induciendo acciones de particulares para otros usos, en especial la vivienda, requiere líneas de financiamiento de mejoramiento y conservación.

Instrumentos de Ordenamiento y Regulación

Su marco general se sustenta en los planes y programas de desarrollo urbano, planes parciales de conservación; las declaratorias tanto de Patrimonio de la Humanidad, en su caso, como las derivadas de la legislación federal como Zonas Históricas y Artísticas, así como con instrumentos locales, como acuerdos, bandos y reglamentos de protección, son el marco general para este propósito. Se complementan en algunas legislaciones con polígonos y sistemas de actuación.

Para el ordenamiento se considera fundamental la normatividad sustentada en principios y valores, y el establecimiento de procesos de autorización simplificados y responsables que permitan la puesta en valor y el aprovechamiento racional del patrimonio construido incluyendo las edificaciones y el espacio público.

Generalmente su expresión son las autorizaciones y licencias tanto para intervenir un inmueble, para realizar el proceso de restauración respectivo y para determinar los usos correspondientes, así mismo evitar los usos no compatibles de bodegas u otras actividades que afecten negativamente el Centro Histórico. Existen casos extremos en que se ha aplicado la extinción de dominio.

Así mismo, son las guías para el desarrollo de proyectos en el espacio público.

En el caso del Estado de México, se inscribieron los polígonos de los Centros Históricos en los 125 Planes de Desarrollo Urbano, lo

que permitió identificar su valor patrimonial y establecer la normatividad a que estaba sujeto cada inmueble y contar en su caso, con la participación de la autoridad federal en los proyectos de intervención.

La utilización de este instrumento permite que se generalice la protección y que se tome conciencia en los municipios del valor patrimonial. En algunos casos se han realizado programas de imagen urbana, que se incorpora en los planes de desarrollo urbano municipal, con los criterios derivados de un reglamento y un proyecto que permita homogeneizar letreros, señalamientos, nomenclatura, mobiliario, ocultar redes de teléfonos, energía y regular las construcciones.

Inversión de Acción Directa e Inversión

La acción directa o inversión pública, implica la asignación de recursos para el desarrollo de obras dirigidas a la revitalización de los Centros Históricos, así como a su conservación, en este apartado hacemos también referencia a instrumentos que se han utilizado en otros ámbitos para captar recursos y desarrollar programas.

La acción directa o inversión pública de los tres niveles de gobierno, y organismos auxiliares como Consejos o fideicomisos públicos, así como entidades de paraestatales o sectoriales requieren de coordinación efectiva, particularmente para obras de infraestructura, equipamiento, y atención de inmuebles públicos. Así mismo de empresas, prestadoras de servicios como teléfonos, cablevisión, fibra óptica, etc. Valorando las infraestructuras históricas para su conservación.

Dentro de los instrumentos de inversión, podemos considerar aquella directa derivada de los presupuestos de egresos federales de las entidades federativas y de los gobiernos locales, la realizada por consejos o fideicomisos de carácter público, entidades paraestatales o sectoriales o empresas prestadoras de servicios.

La inversión mixta, pública, privada y social, concertada en un conjunto de proyectos con la simultaneidad de inversiones y

mediante la participación de patronatos, fideicomisos o asociaciones civiles, y que puede contar con diversos instrumentos de apoyo.

La inversión privada puede adquirir y rehabilitar inmuebles incorporando en su restauración elementos contemporáneos y logrando con una normatividad adecuada, cambios de uso, buscando recuperar la actividad económica y la rentabilidad en las inversiones, estos programas pueden en su caso contar con instrumentos complementarios como la transferencia de potencialidades que se inscriben en los instrumentos de fomento.

Con el objeto de captar recursos adicionales en los Centros Históricos, se han aplicado diversos tipos de impuestos como son el impuesto predial sobre la tierra, el cual se aplica sobre la potencialidad del inmueble, más que en función de su valor catastral o del producto de los ingresos que éste genere; el impuesto sobre plusvalías establecido en función del valor creciente en su caso de los terrenos e inmuebles beneficiados por la obra realizada en los Centros y el impuesto de cooperación de mejoras que tiene por objeto establecer mecanismos de captación previa integración de Programas y Proyectos y de la proporción de costos que se distribuiría entre los inmuebles beneficiados y que en su caso podría responder a iniciativas ciudadanas.

Para el impulso de actividades económicas se han utilizado fondos financieros que en ocasiones aplican recursos preferentes a los Centros Históricos, así mismo se han establecido bonos para la revitalización de Centros.

Instrumentos de Inducción y Financiamiento

Los instrumentos buscan inducir conductas dirigidas a realizar acciones a partir de incentivos o oportunidades para acceder parcial o integralmente a recursos de diversos orígenes, en muchos casos se aplican a derechos y tarifas según la capacidad económica, o bien se puede acceder a créditos específicos para conservación, mejoramiento y restauración de viviendas o inmuebles, o para el impulso de actividades económicas.

Incentivos Fiscales. La Ley de Monumentos contempla que la autoridad local puede ofrecer estímulos fiscales y facilidades administrativas a propietarios cuyo interés sea la rehabilitación de los mismos. De acuerdo con el artículo 502 del Código Financiero del Distrito Federal del 2005, los proyectos de construcción remodelación y rehabilitación de inmuebles en el Centro Histórico, tuvieron una exención hasta del 100% en las siguientes contribuciones locales: Impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles, y sobre nóminas; Derechos de manifestaciones de construcción, expedición de licencias de fusión, subdivisión y relotificación; certificados de zonificación de usos del suelo, inscripción en el registro público de la propiedad y del comercio, derechos por conexión y ampliación de redes de agua y drenaje.

También estímulos fiscales federales para los perímetros A y B, hay una exención de hasta el 100%, en la depreciación acelerada en un ejercicio fiscal sobre las inversiones en adquisición de inmuebles y una reducción hasta del 90% en el impuesto al activo del 2%.

En el Código fiscal 2008, se contemplan ayudas, transferencias y aportaciones, sujetos a acuerdos de carácter general que se publicarán en la Gaceta Oficial y en resoluciones administrativas dictadas por autoridad competente, pudiendo ser aplicados a los centros históricos.

Otra modalidad son los denominados subsidios cruzados por ejemplo en el consumo de agua que implican que la población con mayores recursos pague más que la población de menores recursos económicos, a partir de una tarifa diferencial.

La transferencia de potencialidades que implica que la diferencia entre la intensidad de uso que pudiera aplicarse en el Centro y la intensidad posible derivada de las características del inmueble en el centro se transfiera fuera de el en otra zona si los impactos y capacidades lo permiten.

Por otra parte el impuesto predial también puede ser un instrumento para regular conductas, si se aplica sobre la potencialidad más que sobre el valor, en aquellos casos en que pueda haber inversiones especulativas sin establecer proyectos o inversiones que cumplan el propósito previsto en el plan o en el programa.

Instrumentos de Fomento

Las actividades de fomento, están vinculadas con la participación social, que implica hacer partícipe a la población en los procesos de planeación, gestión y ejecución.

La promoción y difusión, permite considerar las opiniones de los habitantes, gremios y especialistas entre otros, y dar a conocer y difundir los proyectos y beneficios de los mismos.

La asistencia técnica, particularmente para el desarrollo de proyectos y gestiones administrativas, es un importante coadyuvante en la atención de los Centros Históricos, particularmente para la población de menores recursos.

Las facilidades administrativas a partir de acuerdos, mediante la simplificación de procedimientos o la aplicación de descuentos en el pago de derechos, han sido un importante factor para la ejecución de Planes y Programas.

La concertación y coordinación, entre entidades públicas, privadas y sociales.

Instrumentos Administrativos

El establecimiento de una instancia permanente y responsable de conducir el proceso y hacer partícipe al resto de las organizaciones, es requisito para una adecuada gobernabilidad, al mismo tiempo que se constituye en vínculo con las instancias que aplican otros instrumentos, así como con la función de guiar los procesos de seguimiento, de promover un observatorio social y de establecer con transparencia, procesos de evaluación. Es importante también asegurar una instancia de promoción y difusión, complementada con una ventanilla única de trámites y autorizaciones. Que en conjunto con los instrumentos jurídicos pertinentes permitan consolidar acciones, sumar instancias, simplificar procedimientos y convenir y concertar esfuerzos.

Conclusiones

La importancia de esta variedad de instrumentos debe focalizarse en objetivos sociales, económicos, ambientales y de puesta en valor de los centros manteniendo la identidad y la mejorando la calidad de vida, y responder a un plan general con objetivos y programas explícitos y condensados.

La voluntad política y la concertación son un elemento fundamental, con instrumentos y responsabilidades formales a través de una ley reglamentaria, de los Artículos 3º, 115º, y 121º, constitucionales, este último señala: “Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación”. Puede considerarse una Reforma Constitucional, o establecer a partir de los artículos existentes, un régimen concurrente y coordinado, con una Ley General de los Centros Históricos, concurrente y coordinada, que consolide la coordinación interinstitucional, cuyo contenido pudiera atender a los siguientes aspectos:

- De la concurrencia y coordinación
- Del registro y catálogo
- De la revitalización
- De la planeación
- De la acción directa e inversión
- Del ordenamiento
- De la inducción
- Del fomento
- De la conservación
- Del uso
- De lo administrativo
- De los derechos y obligaciones
- De la defensa y sanciones

Los Centros Históricos además de planes y conceptualizaciones requieren de instrumentos eficaces, que permitan ponerlos en valor, conservarlos y operarlos como un medio para mejorar la calidad de vida, que permitan, con la arquitectura y la ciudad, como lo señalara Octavio Paz, “ser testigo insobornable de la Historia”.